

MODERNIZAÇÃO INGLESA: ALGUNS FATOS E UMA INTERPRETAÇÃO

Leila Tendrih

RESUMO

Desregulação e privatização são as palavras-chave na condução da política econômica na Grã-Bretanha dos anos 80. As mudanças promovidas pelos conservadores, que estão no poder desde 1979, foram intensas e abrangeram as políticas monetária, fiscal, industrial, sindical, trabalhista, de saúde, educação etc. Além de ter modificado o funcionamento da economia e o relacionamento entre os diversos agentes econômicos, a proposta de Thatcher era a implantação de um novo modelo de sociedade, mais individualista e menos comprometido com as bases igualitárias do *Welfare State*. O presente artigo aponta algumas das principais mudanças ocorridas na Grã-Bretanha nos últimos doze anos e avalia seus sucessos e fracassos. *Palavras-chave: Inglaterra; governo Thatcher, modernização; privatização; desregulação.*

SUMMARY

During the 1980s, deregulation and privatization became catchwords for Britain's economic policymaking. Changes promoted by the Conservatives, who came to power in 1979, were intense, affecting monetary, fiscal, industrial, union, labor, health and education policies. In addition to modifications in the functioning of the economy and in the relationship between different economic agents, Thatcher's program also involved introducing a new model for society, whose characteristics were more individualistic and less committed to the egalitarian precepts of the *Welfare State*. This article points out some of the principal changes that occurred over the last twelve years in Great Britain, assessing achievements and failures.

Keywords: Great Britain; Thatcher administration; modernization; privatization; deregulation.

A crise da economia mundial nos anos 70 reduziu o crescimento econômico e a competitividade britânica no mercado internacional, ao mesmo tempo em que a inflação, as greves e as reivindicações salariais aumentavam. Tanto os conservadores quanto os trabalhistas que estiveram no poder ao longo daquela década tentaram, sem muito sucesso, reverter este quadro propondo políticas de modernização do aparato produtivo da economia.

Com a posse do governo Thatcher em 1979, instituiu-se uma política neoliberal que pretendia diminuir a presença do Estado na economia e estimular as chamadas forças de mercado, após trinta anos de keynesianismo e de construção do *Welfare State*. A intenção básica era modificar radical-

mente o funcionamento da economia, os valores políticos e os compromissos sociais que prevaleceram no pós-guerra e estabelecer o livre mercado e o individualismo como valores supremos para a sociedade britânica.

A política econômica adotada pelo governo conservador em 1979, conhecida como *supply side economics*, propunha a modificação das concepções do que até então tinha se entendido por política econômica. Sua percepção era a de que a função do governo, em vez de tentar promover o crescimento da economia através da administração da demanda agregada, consistia em criar um clima de estabilidade para que esse crescimento pudesse ocorrer por si só.

Para os monetaristas, a redução da inflação (e não a busca do crescimento e do pleno emprego) constituía-se no principal objetivo da política macroeconômica, a ser alcançado através do controle da oferta monetária. De acordo com essa lógica, em vez de a política monetária ser administrada para adequar-se às exigências da política fiscal, eram o déficit público e a política fiscal que teriam de harmonizar-se às metas estipuladas para a oferta monetária.

Além disso, a função da política microeconômica passou a ser remover os controles e a intervenção do Estado na vida econômica para permitir que os mercados se tornassem mais eficientes e a oferta de bens e serviços pudesse se expandir. A redução dos impostos diretos, tidos como inibidores do espírito empreendedor, e a desregulação do mercado financeiro eram consideradas aspectos centrais para o melhor funcionamento da economia.

As linhas gerais das modificações de políticas levadas a cabo pelo governo Thatcher nos principais aspectos da gestão econômica encontram-se, de forma simplificada, sistematizadas abaixo.

Política monetária: experimentos na gestão da economia

O principal foco de atenção da nova administração foi o controle das contas governamentais e da inflação, a ser obtido através da redução da taxa de crescimento da oferta monetária e do déficit público. A lógica era que a redução das necessidades de financiamento do Setor Público teria como efeitos o menor crescimento da oferta monetária e a possibilidade de se manterem baixas as taxas de juros.

De acordo com esses princípios, elaborou-se a estratégia financeira do governo denominada *medium-term financial strategy*, que estipulava as reduções da oferta monetária e do endividamento do setor público necessárias para que a inflação decrescesse, desconsiderando os efeitos da política fiscal sobre a demanda.

Segundo Allsopp et alii¹, o fato de a política fiscal ter sido submetida à hegemonia da política monetária teria acentuado os efeitos recessivos resultantes do combate à inflação que se seguiu aos choques provocados,

(1) Allsopp, C., T. Jenkinson e D. Morris. "The assessment: macroeconomic policy". *Economic policy in the 1980s. Oxford Review of Economic Policy*, vol. 7, n.º 3, Oxford, Autumn 1991.

no final da década de 70, pela alta dos preços do petróleo e a elevação da taxa de juros. O PIB decresceu 2% em 1980 e 1,2% em 1981, fazendo com que se registrassem, no Reino Unido, as mais drásticas reduções do produto dentre os principais países industrializados.

O modelo monetarista teria, ainda de acordo com aqueles analistas, conduzido os formuladores da política econômica a um otimismo exagerado tanto quanto à possibilidade de se controlar a inflação como quanto à natureza auto-estabilizadora da economia.

Na segunda metade dos anos 80, instituíram-se novas tentativas de coordenação das políticas econômicas dos principais países industrializados. Na Grã-Bretanha, foi estabelecido um patamar para a taxa de câmbio em relação ao marco e vinculou-se a taxa de juros britânica à praticada pelo governo alemão.

Para Artis², essa política obrigou a uma redução expressiva da taxa de juros, em 1987, o que fez ressurgir pressões inflacionárias alimentadas também pela desregulação financeira e pela expansão do crédito. O subsequente combate à inflação provocou, a partir do segundo semestre de 1990, uma nova recessão, que produziu uma queda de 2,1% no PIB em 1991.

De acordo com Allsopp et alii³, as políticas macroeconômicas implementadas nos anos 80 demonstraram que quando são inapropriadas, seus efeitos negativos podem ser de longo prazo. O principal poder dessas políticas parece ser induzir *booms* nominais e recessões reais.

(2) Artis, M. "Monetary policy and exchange rate". *Economic policy in the 1980s. Oxford Review of Economic Policy*, vol. 7, nº 3, Oxford, Autumn 1991.

(3) Allsopp, C. et alii, op. cit., p. 77.

Política fiscal: instrumento de incentivo aos "empreendedores"

Uma grande ênfase foi conferida à política fiscal como veículo das propostas de redução da presença do Estado na economia e de sua substituição pela iniciativa privada como motor de crescimento. De acordo com o receituário neoliberal, menos impostos representam um incentivo ao espírito empresarial dos indivíduos e, por conseguinte, fortalecem o mercado, ao mesmo tempo em que ajudam a economia a tornar-se mais eficiente.

Assim sendo, reduziram-se os impostos diretos e aumentaram-se os indiretos, introduziram-se isenções fiscais para a poupança, para a participação dos empregados nos lucros das empresas, para a aquisição de ações, para o estabelecimento de pequenas empresas e para a compra da casa própria.

Logo após a vitória eleitoral de 1979, o governo conservador reduziu o imposto de renda e, para compensar a perda de receita, aumentou o imposto sobre valor agregado (VAT) de 8% para 15%. Adicionalmente, a contribuição para a assistência e previdência social foi elevada gradativamente, entre 1979 e 1983, de 6,5% para 9%. Os impostos sobre ganhos de capital e sobre heranças foram reduzidos.

As isenções fiscais para investimento compreenderam as Tax-Exempt Special Savings Accounts, que estimulavam a formação de poupanças, os Employee Share Ownership Plans, que incentivavam as companhias a desenvolver programas em que os trabalhadores fossem pagos, em parte, com ações, e os Personal Equity Plans, cujo objetivo era incentivar a aquisição de ações.

Para incentivar a aquisição da casa própria, criou-se o Mortgage Interest Relief ou subsídio à prestação da casa própria que, segundo Johnson⁴, teria custado ao Tesouro britânico nada menos que 39 bilhões de libras, entre 1980 e 1989.

O efeito de mais de sessenta modificações nos impostos diretos para pessoa física e jurídica, impostos indiretos e impostos sobre petróleo, além de incentivos e subsídios diversos, foi a queda da participação da taxa direta no total dos impostos arrecadados, que passou de 46,6%, em 1978, para 40,8%, em 1989. Simultaneamente, os impostos indiretos tiveram sua parcela aumentada de 26,6% para 31,1% do total e os impostos pagos pelas empresas aumentaram de 26,8%, em 1978, para 28,1%, em 1989⁵.

A administração conservadora criou também a Community Charge ou Poll Tax (imposto eleitoral, na denominação popular) para substituir o tradicional imposto territorial. O princípio desse imposto contraria todas as regras de taxa já que se constitui num valor único, cobrado da cada adulto residente no município, independentemente do tamanho da propriedade em que habita, de sua localização e da capacidade de pagamento dos diversos grupos sociais. O imposto foi introduzido na Escócia no ano fiscal 1989-90 e na Inglaterra e no País de Gales em 1990-1.

Sua criação pretendeu, supostamente, fazer com que os governos municipais aumentassem a sua eficiência e reduzissem o imposto cobrado aos contribuintes. O pressuposto era de que os custos dos serviços municipais poderiam ser reduzidos se as autoridades municipais fossem compelidas a realizar cortes de gastos e a contratar empresas privadas para a prestação dos serviços sob sua responsabilidade. Os eleitores, como consumidores conscientes e racionais, votariam nos candidatos comprometidos com a eficiência, já que isso representaria optar por pagar menos impostos.

Política industrial: a liberação das forças de mercado

Privatização e desregulação foram o centro das propostas de políticas formuladas pelos conservadores no que diz respeito à indústria. Segundo essa orientação, o papel do governo era manter-se fora da esfera produtiva da economia, idéia que ajudou a justificar o discurso da privatização. Além disso, propunha-se reduzir a interferência governamental, direta e indireta, sobre a atividade industrial privada, e restringiu-se, inclusive, o raio de

(4) Johnson, C. *The economy under Mrs Thatcher 1979-1990*. Harmondsworth: Penguin Books, 1991, p. 297.

(5) Idem, *ibidem*, p. 296.

manobra de organismos antitrustes como o Office of Fair Trading e a Monopolies and Mergers Commission.

O mote conservador aplicado ao setor industrial e ao planejamento em geral significou a reversão completa de práticas anteriores como auxílio a indústrias ou política industrial. O National Economic Development Council, por exemplo, que funcionou durante os anos 60 e 70 como organismo de planejamento, teve seu papel na formulação de política econômica esvaziado, assim como foram extintos os comitês que reuniam regularmente representantes do governo, do setor industrial e dos sindicatos.

Ao contrário, a ascensão de Thatcher deflagrou um duro enfrentamento com o movimento sindical, cuja influência sobre as decisões de governo, através de sua representação nos organismos formuladores de políticas econômicas, era por ela considerada uma das principais causas dos males econômicos do país. Ao mesmo tempo, seu governo adotou a visão de que os interesses do setor industrial não deveriam ser considerados fundamentais na formulação da política econômica pois as forças de mercado definiriam, em última instância, a sobrevivência dos mais aptos. O setor de serviços, em expansão, poderia tomar o lugar da indústria e garantir a prosperidade do país.

A conseqüência natural do antagonismo às políticas industrial e de desenvolvimento foi a decadência de inúmeras regiões Norte e do Oeste da Grã-Bretanha, onde era forte a tradição manufatureira. Segundo Johnson⁶, os gastos em programas de apoio à indústria e em programas regionais tiveram seus montantes reduzidos, em termos reais, de 1,074 bilhão de libras, em 1979-80, para 372 milhões de libras, em 1989-90, da mesma forma que os gastos governamentais com assistência científica e tecnológica foram reduzidos de 564 milhões de libras, em 1979-80, para 297 milhões de libras, em 1989-90.

A necessária reestruturação industrial não contou com o apoio do governo e foi entregue, de acordo com o receituário neoliberal, às forças do mercado. Não surpreende, portanto, que a formação de capital fixo industrial tenha crescido em média apenas 0,6% entre 1980 e 1989⁷, o emprego industrial tenha se reduzido em um terço entre 1979 e 1991 e a participação da produção industrial no total do produto tenha caído de 28,2% em 1979 para 22,4% em 1991⁸.

(6) Idem, *ibidem*, p. 302.

(7) Idem, *ibidem*, p. 307.

(8) *Financial Times*, 27.7.1992.

Política sindical e trabalhista: presença ostensiva do governo em auxílio à mão invisível do mercado

Para os neoliberais britânicos, os sindicatos do país funcionavam como uma força monopolista no mercado de trabalho cujo poder de distorcê-lo deveria ser eliminado. Só assim, a oferta de mão-de-obra passaria a responder às reais necessidades dos empregadores e se tornaria eficiente.

É importante ressaltar que, ao contrário do discurso não intervencionista que valia para o capital, no caso do mercado de trabalho e dos sindicatos, um aumento expressivo de sua regulação por parte do governo era visto como essencial. Fez parte da política de estímulo às forças de mercado e ao espírito empresarial aprovar leis que restringissem ao máximo a atividade sindical para "liberar, descentralizar e reestruturar as relações de emprego e salários".

As primeiras modificações implementadas diziam respeito à redução ou extinção da interferência governamental na fixação dos salários no conjunto da economia. A Fair Wages Resolution e a seção 11 do Employment Protection Act de 1975, que previam o estabelecimento de patamares mínimos de salários, foram revogadas, ao mesmo tempo em que os poderes dos Wages Councils foram drasticamente reduzidos.

Além disso, aprovaram-se Employment Acts em 1980, 1982, 1988, 1989 e 1990, o Trade Union Act, em 1984, e os Wages Act e Sex Discrimination Act, em 1986. Através deles, visava-se principalmente tornar mais difícil para os sindicatos recrutar e manter seus membros assim como convocar e sustentar greves. A nova legislação reduzia também as imunidades legais dos sindicatos e diminuía a proteção ao emprego, fazendo com que os pagamentos por demissão sem justa causa e as licenças-maternidade se tornassem menores. A regulação das condições de emprego para menores e mulheres foi abandonada.

Inúmeros outros aspectos do funcionamento sindical passaram a ser detalhadamente regulamentados, sujeitos a disputas judiciais e seqüestro dos recursos financeiros dos sindicatos pela justiça caso esses regulamentos não fossem cumpridos.

A reestruturação do mercado de trabalho e as mudanças no cenário econômico internacional fizeram crescer de maneira expressiva o total de desempregados no país. De uma média anual de 640 mil pessoas, entre 1970 e 1979, passou-se a uma média de 1,95 milhão, entre 1979 e 1990, número que teria sido maior não fossem as constantes mudanças nos métodos de cálculo do desemprego efetuadas ao longo dos anos 80.

De acordo com Johnson⁹, alterações na forma de registro dos desempregados reduziram o seu número total, apenas em 1982, em 190 mil. No ano seguinte, algo em torno de 162 mil pessoas deixaram de ser consideradas desempregadas por terem mais de sessenta anos e direito ao auxílio desemprego sem estarem, efetivamente, procurando trabalho.

Em 1986, todos os que estavam desempregados por mais de seis meses foram chamados a realizar entrevistas com o objetivo de receber treinamento que os auxiliaria a voltar a trabalhar. Johnson¹⁰ considera que a iniciativa em si teve reduzido sucesso em termos de conseguir recolocar as 2,2 milhões de pessoas elegíveis para participar do programa, mas como resultado dele, cerca de 750 mil teriam desaparecido da contagem de desempregados.

A nova recessão do início dos anos 90 por sua vez, fez com que a taxa de desemprego se elevasse de uma média de 6,8%, em 1990, para

(9) Johnson, C., op. cit., pp. 240-1.

(10) Idem, ibidem, p. 241.

9,9%, em dezembro de 1991, que correspondia a algo em torno de 2,5 milhões de desempregados. Em dezembro de 1992, esse total havia se elevado para 2,97 milhões.

Privatização: panacéia, mas nem tanto

Um importante desdobramento da necessidade de controlar o déficit público foi tornar os investimentos das empresas estatais inviáveis. Diante disso, a principal motivação por trás do programa de privatização foi a urgência de se modernizarem as empresas estatais, já que rápidas mudanças tecnológicas vinham ocorrendo e pesados investimentos em setores como o de telecomunicações, por exemplo, tornaram-se vitais. De acordo com Helm¹¹, só mais tarde a proposta de privatização recebeu a racionalização que argumentava com o aumento da eficiência, o melhor atendimento às necessidades dos consumidores e a pulverização da propriedade de ações.

Vender as empresas estatais tornou-se atraente também porque aumentava as receitas do governo no curto prazo, enfraquecia os sindicatos e promovia o capitalismo "popular" e populista tão ao agrado da então primeira-ministra. Desde o seu início em 1983 até março de 1990, arrecadou-se com a privatização de empresas estatais algo em torno de 29 bilhões de libras, segundo Johnson¹². Com a venda das companhias regionais de distribuição de energia elétrica, em dezembro de 1990, e a venda de 60% das ações das companhias de geração de energia elétrica, em fevereiro de 1991, o Tesouro britânico arrecadou, respectivamente, 5,2 bilhões e 2 bilhões de libras adicionais. Estimativas publicadas em meados de 1992¹³ indicavam que o governo ainda possuía uma dezena de empresas estatais, com um patrimônio avaliado em torno de 19 bilhões de libras.

Johnson¹⁴ ressalta, no entanto, que os custos incorridos pelo governo nas privatizações foram bastante elevados. Das 29 bilhões de libras obtidas até março de 1990, gastou-se algo em torno de 1 bilhão de libras com consultoria, *underwriting*, *marketing* etc. Os descontos nos preços das ações, calculados em relação ao valor de mercado logo após a venda, teriam atingido 3 bilhões de libras. Adicionalmente, o governo incorreu no custo de cancelar 15 bilhões de libras de dívidas das empresas estatais para viabilizar a sua aquisição pelo setor privado.

O modelo britânico, considerado bem-sucedido e adotado hoje em muitos países, teve, como não poderia deixar de ser, uma inserção não só estrutural mas também conjuntural que raramente é mencionada. Assim sendo, quase não é lembrado que muitas empresas foram saneadas e privatizadas na fase de expansão da economia. Isso fez com que seu desempenho, em termos de lucratividade e valor de suas ações em bolsa, tenha sido muito bom nos primeiros anos após a privatização. Esse fator

(11) Helm, D., C. Mayer e K. Mayhew. "The assessment: microeconomic policy". *Economic Policy in the 1980s. Oxford Review of Economic Policy*, vol. 7, n° 3, Oxford, 1991.

(12) Johnson, C., op. cit., p. 163.

(13) *Financial Times*, 17.8.1992.

(14) Johnson, C., op. cit., p. 163.

ajudou a criar e fortalecer a idéia de que privatização e multiplicação de lucros são sinônimos.

O argumento em favor do aumento da eficiência constituiu-se num dos mais importantes suportes da proposta de privatização. A experiência no entanto não tem apresentado dados convincentes de que a transferência da propriedade acionária seja imperativa para que esse objetivo seja atingido. De acordo com um estudo publicado pela London Business School, em 1988, e citado por Chapman¹⁵, a privatização em si não representa condição necessária nem suficiente para que se promovam eficiência e melhorias de produtividade ou da qualidade dos serviços prestados pelas empresas.

Ao que tudo indica, os benefícios econômicos surgidos com as privatizações não parecem derivar diretamente da transferência do controle acionário das empresas para a iniciativa privada. É importante lembrar que durante os primeiros anos da administração Thatcher foram reestruturadas empresas públicas como, por exemplo, a British Leyland, a British Steel ou a British Shipbuilders, para prepará-las para a privatização.

Segundo Johnson¹⁶, algumas das mais expressivas melhorias no gerenciamento e produtividade das empresas privatizadas ocorreram, de fato, antes de sua venda, como, por exemplo, no caso da British Steel, cuja produtividade cresceu 7,5% ao ano entre 1980 e 1983. O autor afirma ainda que a performance das empresas privatizadas melhorou no período 1984-89, mas o mesmo ocorreu no setor privado e nas empresas que continuaram estatais.

O aumento anual de produtividade no setor industrial como um todo foi de 4,4% nesse período, refletindo a retomada do crescimento depois da recessão dos primeiros anos da década. Os aumentos anuais de produtividade em empresas privatizadas como a British Gas ou a British Telecom foram, respectivamente, de 4,4% e 3,2% e os de empresas que continuaram estatais como a British Coal ou a British Rail foram, respectivamente, de 5,6% e 4,2%.

Johnson¹⁷ ressalta ainda que os elevados acréscimos de produtividade registrados pela British Steel (quando ainda era estatal) ou pela British Coal possivelmente se devem ao fato de que o governo estava decidido a enfrentar o movimento sindical e disposto a arcar com as perdas de curto prazo — nas greves do setor de aço em 1982 e de carvão em 1984 — para alcançar o que era considerado como o interesse nacional no longo prazo. O confronto com os mineiros, cuja greve durou um ano e teria custado 3 bilhões de libras à economia britânica¹⁸, seria muito mais difícil de ocorrer, da forma como se deu, se se tratasse de uma disputa no setor privado.

No processo de privatização das companhias estatais, o governo optou por manter a estrutura das empresas intacta. As principais razões para isso foram, segundo Helm et alii¹⁹, obter a adesão dos administradores para a privatização, cortar os custos em que se incorreria para desmembrar as empresas e a aceitação generalizada de que o grande porte das firmas era necessário para que estas pudessem desenvolver-se no longo prazo.

(15) Chapman, C. *Selling the family silver*. Londres: Hutchinson Business Books, 1990, p. 99.

(16) Johnson, C., cp. cit., p. 301.

(17) Idem, ibidem, p. 166.

(18) Idem, ibidem, p. 163.

(19) D. Helm et alii, op. cit.

Criaram-se assim poderosos monopólios privados e, supostamente para resguardar os interesses do público em termos de preços e qualidade dos serviços, instituiu-se um sistema de regulação, com um organismo regulador para cada uma das antigas companhias de utilidade pública. O pressuposto era o de que surgiriam, naturalmente, conflitos entre os interesses dos acionistas e os dos consumidores, que um regulador "independente" poderia solucionar. Em princípio, o organismo regulador definiria as condições sob as quais as empresas atuariam no que diz respeito, em especial, a preços, mas também à qualidade dos serviços, questões ambientais etc.

Estabeleceu-se, então, uma fórmula de cálculo para o reajuste de tarifas que, imaginava-se, impediria que as empresas abusassem de sua condição monopolística no mercado. Na prática, no entanto, a questão da fórmula de preços (índice de Preços ao Consumidor acrescido ou diminuído de um percentual estipulado pelo regulador) mostrou-se muito mais complexa.

O regulador necessita dispor de e processar uma quantidade enorme de informações a respeito do funcionamento das empresas se quiser ter condições razoáveis para desempenhar suas funções: estabelecer os níveis de qualidade dos serviços compatíveis com os preços fixados, além de definir os parâmetros para resguardar os interesses da comunidade em questões envolvendo o meio ambiente, o atendimento aos setores menos favorecidos da sociedade ou simplesmente o atendimento aos consumidores individuais.

É óbvio, portanto, que fixar um percentual a somar-se ou subtrair-se do índice de preços que implique, simultaneamente, uma "justa" remuneração para que a empresa seja lucrativa, e possa continuar investindo, e um preço "justo" para o consumidor não é uma tarefa que envolve apenas avaliações técnicas mas suscita naturalmente discussão, desconfiança e pressões políticas generalizadas.

Outro aspecto importante do processo de privatização é o fato de que as empresas foram vendidas, conforme assinalado anteriormente, para que se realizassem os investimentos necessários para a sua modernização. No caso das empresas de utilidade pública, no entanto, os problemas referentes às fontes de financiamento dos investimentos não parecem ter sido totalmente solucionados.

O caso da privatização das companhias regionais de abastecimento de água é exemplar. Desde a sua venda, os aumentos de preços do fornecimento de água têm sido, em média, 5% superiores ao crescimento do índice de Preços ao Consumidor, provendo dividendos crescentes aos acionistas. O programa de investimentos das empresas, calculado em 28 bilhões de libras para os próximos dez anos, deverá, por sua vez, manter as tarifas em ascensão, em termos reais.

Ainda assim, o suprimento poderá continuar não atendendo satisfatoriamente à demanda, como ocorre no momento no Sudeste do país onde os consumidores enfrentam restrições ao uso de água, cuja dispo-

nibilidade tem se reduzido em consequência da extração excessiva do subsolo e dos rios.

Também no caso da energia, o mercado não tem mostrado as virtudes que seus defensores sugerem. Os conflitos de interesses são múltiplos pois envolvem, de um lado, as empresas produtoras de carvão, gás e energia nuclear e, de outro, os seus clientes, que são as empresas geradoras e distribuidoras de energia elétrica, cujos interesses, por sua vez, têm se chocado com os dos consumidores.

Do ponto de vista ambiental e de conservação de energia, o recém-instituído mercado tem se mostrado negativo. Os programas de conservação e eficiência contradizem a lógica de maximização de lucros pelas empresas, já que suas receitas e o retorno aos acionistas aumentam quanto mais energia for vendida. As companhias fornecedoras de gás e de energia elétrica, por exemplo, são estimuladas pela lógica do mercado a competir entre si para aumentar suas vendas, ao invés de promoverem programas para otimizar o uso de energia. Até porque, quando da privatização, não se incluíram cláusulas que obrigassem as empresas a promover a eficiência no uso de energia.

O próprio governo tem reduzido o seu apoio aos programas para estímulo ao uso mais eficiente de energia. No ano fiscal 1986-7, o Energy Efficiency Office do Departamento de Energia teve alocadas 26 milhões de libras para utilização em seus programas de conservação de energia, total que decresceu para 15 milhões de libras em 1990-1²⁰. Além disso, o programa de monitoramento do uso de energia em instalações industriais foi extinto pelo governo, apesar de o National Audit Office ter estimado que para cada libra gasta no programa obtinha-se o equivalente a 30 libras em energia poupada.

(20) *Financial Times*, 16.4.1991.

Coerentemente, as indústrias geradoras de energia elétrica adotaram o mesmo enfoque e fecharam, logo após a privatização, alguns de seus principais laboratórios de pesquisa, demitindo dezenas de cientistas. De acordo com o Watt Committee on Energy²¹, para uma indústria de alta tecnologia como a de energia elétrica, cujas vendas excedem 5 bilhões de libras anuais, os gastos com P&D, ao se situarem em apenas 100 milhões de libras em 1990-1, parecem uma anomalia.

(21) *Financial Times*, 5.12.1991.

Uma outra justificativa da proposta da privatização era pulverizar a posse de ações e criar milhões de novos acionistas. Com o intuito de garantir o sucesso dessa meta, o governo não mediu esforços para conceder incentivos aos investidores através de baixos preços de venda de suas empresas e até, em alguns casos, o pagamento parcelado das ações adquiridas.

Como uma forma de neutralizar a oposição dos sindicatos à proposta governamental, foram oferecidas condições extremamente vantajosas para os funcionários adquirirem ações das companhias para as quais trabalhavam. No entanto, um levantamento realizado em 1991, pelo Tesouro Britânico, revelou que apenas 4% dos funcionários possuíam naquele ano ações das empresas que os empregavam. A posse de ações das antigas

companhias estatais permanece, apesar de todo o empenho e retórica oficiais, extremamente concentrada. Segundo Martin²², algo em torno de 90% das ações daquelas empresas encontravam-se, em 1991, nas mãos de 10% dos acionistas.

Mas nem só da venda de empresas estatais se constituiu o programa de privatizações. Foram vendidas ainda 1,4 milhão de *council houses*, residências pertencentes aos governos municipais, construídas durante a implantação do Welfare State e consideradas um de seus pilares ao lado de educação e saúde. Segundo Johnson²³, arrecadou-se assim algo em torno de 17,5 bilhões de libras somente na Inglaterra. Vendas semelhantes realizadas na Escócia e no País de Gales e a venda de diversos terrenos e imóveis pertencentes ao governo central fizeram com que o total arrecadado tenha atingido 30,6 bilhões de libras.

Economia britânica nos anos 80: enormes mudanças, alguns resultados e uma interpretação

As avaliações das mudanças verificadas no Reino Unido nos últimos doze anos são muito controversas. Como sempre, as estatísticas prestam-se para apoiar vários pontos de vista, dependendo dos dados que se escolhe e das bases utilizadas para comparação. Assim sendo, tenta-se aqui apenas expor o conjunto de argumentos e suas respectivas evidências numéricas mais comumente debatidos na Grã-Bretanha, no início dos anos 90.

Em primeiro lugar, caberia ressaltar que, a despeito do discurso radical e, muitas vezes, das aparências, houve grandes discrepâncias entre a retórica e a prática, quando da implementação das medidas propostas. E depois de mais de uma década de políticas que visavam fortalecer a liberdade de escolha, a concorrência e o mercado para reverter o declínio econômico do país, a economia britânica continua sofrendo de muitos dos males que deram origem às propostas conservadoras, no final dos anos 70.

Ao que tudo indica, a dificuldade de se atingir a cura desses males parece decorrer de duas questões essenciais. A primeira é o fato de não se ter conseguido gerar um aumento da concorrência nos principais setores da economia, onde preponderam monopólios, freqüentemente acusados de colocar os preços de seus produtos e serviços em níveis excessivamente elevados, se comparados aos principais países europeus ou aos EUA, o que constitui-se num importante fator de redução da competitividade dos produtos britânicos.

Cartéis e acordos de preços não são incomuns. Da produção de cimento à comercialização de alimentos ou livros, há evidências de que a prática é razoavelmente generalizada. Um levantamento realizado pela empresa KPMG Management Consulting²⁴, por exemplo, aponta que uma cesta de onze produtos básicos era 12% mais barata na Alemanha do que no Reino Unido, e mesmo depois de se somar aos preços alemães o

(22) Martin, R. "Has the British economy been transformed? Critical reflections on the policies of the Thatcher era". In: Cloke, P., org. *Policy and change in Thatcher's Britain; a critical perspective*. Oxford: Pergamon, 1991.

(23) Johnson, C, op. cit., p. 297.

(24) *Financial Times*, 10.5.1991.

imposto básico sobre produtos alimentares, inexistente na Grã-Bretanha, a cesta continuava 5% mais barata. Os realizadores da pesquisa avaliam que a intensa competição existente na Alemanha provoca a compressão do *mark-up* do setor comercial, ao contrário do que acontece na Grã-Bretanha, onde a maior parte da comercialização de produtos alimentares é dominada por um pequeno número de empresas de grande porte.

São freqüentes as práticas anticompetitivas investigadas pela Restrictive Practices Court²⁵, mas as penalidades impostas são mínimas. Em três casos separados julgados em maio de 1991, por exemplo, aquela corte de justiça apenas "repreendeu" as empresas e ordenou que duas companhias de ônibus, dezessete de óleos combustíveis e três de construção civil cancelassem os acordos de preços e a divisão de mercado existentes entre elas.

(25) *Financial Times*, 21.5.1991.

O governo conservador tem sido curiosamente passivo em relação à prática de "acordo de preços". Segundo o próprio diretor-geral do Office of Fair Trading (OFT)²⁶, o departamento por ele dirigido tem reduzido raio de manobra para impedir atitudes anticompetitivas. Faltam-lhe poderes para investigar as empresas, que, mesmo quando consideradas culpadas, estão sujeitas a punições reduzidas.

(26) *Financial Times*, 23.3.1992.

Além disso, é interessante ressaltar que, a despeito da liderança britânica na retórica do livre mercado, concorrência etc., a legislação e a atuação da CEE contra práticas anticompetitivas dentro do Mercado Comum são mais severas. O próprio diretor-geral do OFT admite que apenas os casos envolvendo os interesses mais amplos da Comunidade são investigados satisfatoriamente.

A segunda questão essencial é o fato de que a concorrência e o livre mercado por si só dificilmente dão conta dos desafios a serem superados pelo país. Na avaliação de Helm et alii²⁷, a linha divisória entre sucesso e fracasso na implementação de políticas para estimular as forças de mercado e a competição se encontra entre atividades econômicas que necessitam de baixos investimentos e aquelas onde grandes volumes de investimento são necessários.

(27) Helm, D. et alii, op. cit.

De acordo com aqueles autores, ao promover-se a eficiência através da competição, os incentivos ao investimento podem acabar se reduzindo, pois o estímulo ao crescimento, no longo prazo, possivelmente requer limitações da competição para que as empresas possam colher os resultados de seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento, capital e treinamento da mão-de-obra.

Para Helm et alii²⁸, a Grã-Bretanha parece possuir um *trade-off* entre concorrência e investimento pior do que a Alemanha ou o Japão, por exemplo, que teriam conseguido manter uma acirrada competição dentro de muitos setores industriais, ao mesmo tempo em que promoviam elevados níveis de investimento.

(28) Idem, ibidem.

A principal razão para isso é a existência, nestas economias, de um relacionamento de longo prazo entre empresas e instituições financeiras, assim como entre empresas e seus funcionários. As políticas britânicas, por sua vez, passaram a estimular de maneira crescente a competição nos

mercados de produtos, capital e mão-de-obra, o que acaba por desencorajar a criação de laços de longo prazo entre as empresas, seus funcionários e os investidores — extremamente positivos em termos de investimento.

Helm et alii²⁹ destacam ainda que essas diferenças de atitude refletem diferentes visões do que os economistas consideram como eficiência estática e dinâmica. No primeiro caso, trata-se da alocação eficiente dos recursos para a sua maior utilização possível e no segundo, das condições sob as quais os incentivos apropriados para o investimento e crescimento estão presentes.

(29) Idem, *ibidem*.

As evidências estatísticas e seus muitos significados

No início dos anos 90, o país encontrava-se novamente numa severa recessão e muito se questionava a eficácia das políticas neoliberais para promover as transformações estruturais a que se propuseram. As discussões a respeito do comportamento da economia britânica nos anos 80, utilizando os dados de produção, produtividade etc., são intermináveis e inconclusivas.

Para ressaltar suas realizações, os defensores do governo geralmente medem a recuperação econômica registrada no país na década de 80 tomando como base os anos de 1980 e 1981, por exemplo, quando querem destacar o crescimento do produto, pois esses são os pontos mais baixos da série estatística. Quando o objetivo é avaliar a queda do desemprego, na segunda metade de década, tomam o ano de 1983 como referência e assim por diante.

Seus críticos fazem o contrário, sugerindo que as comparações devem ser efetuadas entre ciclos semelhantes da atividade econômica e que, portanto, os indicadores registrados durante o crescimento dos anos 80 devem ser confrontados com períodos semelhantes, em décadas anteriores.

O mais comum, no entanto, é utilizar-se 1979 como ano-base para avaliar o desempenho da economia na gestão Thatcher. Entre 1979 e 1990, o produto cresceu 2,3% ao ano, contra 1,9%, entre 1970 e 1979, diferença não tão expressiva para justificar as alegações dos conservadores de que se realizou no país um "milagre econômico". Quanto aos incrementos anuais de produtividade, a diferença entre os dois períodos citados anteriormente é ínfima: 1,7% ao ano entre 1970 e 1979 e 1,8% entre 1979 e 1990.

Mas há outros números que podem mostrar um ângulo mais favorável. O crescimento da produtividade no setor industrial, por exemplo, foi de 4,6% ao ano, no período 1979-90, contra 2,2%, no período 1970-9, e é apresentado como um dos maiores sucessos das políticas implementadas pelo governo.

O crescimento da produtividade é evidentemente central para avaliar se a economia recuperou seu dinamismo. Não se constitui, no entanto,

num indicador que isoladamente responda à questão. Segundo Mayhew³⁰, a maior parte dos analistas concorda que o desempenho favorável da produtividade industrial se deveu, principalmente, ao uso mais efetivo dos recursos disponíveis e não a maiores investimentos ou ao treinamento da mão-de-obra, o que torna improvável que se continue obtendo resultados tão positivos no futuro.

Para Brown et alii³¹, a Grã-Bretanha possuía, em meados da década de 80, reduzidos custos de mão-de-obra ocupada na indústria se comparados com os dos EUA, Japão, França e Alemanha, provavelmente como consequência da combinação entre o aumento do desemprego e o ataque aos sindicatos. Mas, como a produtividade do trabalho, a despeito dos incrementos ocorridos, era ainda relativamente menor do que a dos países mencionados acima, os custos unitários por trabalhador eram superiores no Reino Unido, fazendo com que a sua competitividade internacional não tenha se alterado em termos relativos.

As estatísticas disponíveis de custos unitários por trabalhador³², no período 1985-90, indicam que a situação não se alterou na segunda metade da década. Para um índice de 1985=100, os custos unitários por trabalhador mantiveram-se, entre 1986 e 1990, ao redor de 100 nos EUA e no Japão. Nos casos da Alemanha e da França, houve um aumento paulatino do índice até atingir 110, em 1990. Para o Reino Unido, o mesmo índice cresceu de forma mais acentuada, especialmente entre 1988 e 1991, alcançando neste último ano 133,5.

Brown et alii³³ concluem que

o principal problema econômico da Grã-Bretanha continua sendo o da baixa produtividade do trabalho, um problema cuja magnitude não pode mais ser atribuída a empregados ociosos ou sindicatos intransigentes. A explicação para isso reside muito mais provavelmente numa história de baixos investimentos em capital e no treinamento da força de trabalho. Os maiores esforços de futuras políticas devem ser direcionados ao aumento da produtividade do trabalho, em vez da contenção de salários.

Mas talvez o indicador mais citado pelos conservadores, como símbolo da vitória de sua visão de mundo aplicada às relações industriais, é o fato de que o número de dias de trabalho perdidos devido a greves reduziu-se enormemente, indicando que o movimento sindical, considerado o principal responsável pelos males econômicos do país, foi domado.

Também neste caso, os números se prestam a qualquer análise que se queira fazer. De um lado, o número de dias perdidos por mil empregados, por ano, se reduziu de algo em torno de 550, no período 1978-82, para 400, em 1983-7. Mas, segundo Martin³⁴, os dias perdidos se reduziram

(30) Mayhew, K. "The assessment: the labour market in the 1980s". *Labour Markets. Oxford Review of Economic Policy*, vol. 7, nº 1, Spring 1991, Oxford, 1991.

(31) Brown, W. e J. Walsh. "Pay determination in Britain in the 1980s: the anatomy of decentralization." *Labour Markets. Oxford Review of Economic Policy*, vol. 7, nº 1, Spring 1991, Oxford, 1991.

(32) *Financial Times*, 6.7.1992.

(33) Brown et alii, op. cit., p. 58.

(34) Martin, R., op. cit.

substancialmente no período 1983-7 em relação a 1978-82 na Holanda, França, Portugal, Irlanda, Grécia, Espanha e Itália, e os dias perdidos na Grã-Bretanha no período 1983-7 ainda eram superiores à média da CEE.

Para os sindicatos e o conjunto da mão-de-obra, os resultados da política de "desregulação" e "flexibilização" foram marcantes. As modificações introduzidas pelos conservadores fizeram com que a legislação trabalhista passasse a ter um papel bem mais intervencionista, ao mesmo tempo em que os empregadores passaram a dispor de maior liberdade para oferecer aos trabalhadores termos e condições que mais lhes conviessem.

Com o emprego decrescendo rapidamente na indústria, onde é forte a tradição sindical, e passando a expandir-se em áreas de baixa sindicalização, como o setor de serviços, a proporção da força de trabalho sindicalizada reduziu-se enormemente entre 1979 e 1990. Neste último ano os sindicatos haviam perdido 3,5 milhões de membros de um total de 13,5 milhões registrados em 1979.

Concentração de renda e exclusão: aspectos menos divulgados da "revolução" conservadora

Um aspecto relevante das políticas de modernização neoliberais instituídas nos anos 80 foi o seu caráter concentrador em termos de renda. Recriou-se uma classe desconectada do sistema social, excluída dos frutos do crescimento econômico obtido na segunda parte dos anos 80, cuja situação tornou-se mais precária ainda pela desmontagem do Welfare State.

Sem dúvida, a implementação da experiência neoliberal, ao longo de mais de uma década, demarcou um novo conjunto de ganhadores e perdedores em termos sociais e de rendas. Pela primeira vez desde o final da II Guerra Mundial, reapareceram nas ruas das principais cidades do país pedintes, mendigos e *homeless*, que vivem precariamente nas ruas.

Todos os dados disponíveis de distribuição de renda indicam que nos anos 80 registrou-se um aumento expressivo da concentração de riqueza no topo da pirâmide social. A renda de salários dos 10% mais pobres decresceu de 4,6% do total em 1979, para 4,1% em 1989, enquanto os 10% mais bem pagos tiveram a sua parcela aumentada, no mesmo período, de 18,1% para 22,7%³⁵. Outros indicadores, como renda disponível das famílias, crescimento da renda dos diversos estratos comparado com o crescimento médio e o índice de Gini, que passou de 22,9 em 1979 para 27,4 em 1989³⁶, apontam o crescimento das desigualdades entre os diversos grupos sociais.

Essa piora na distribuição de renda é o resultado de uma política fiscal que favoreceu sistematicamente as camadas mais ricas da população. Mas o crescimento do desemprego, o decréscimo relativo dos salários de trabalhadores não qualificados e a rejeição das políticas de bem-estar social

(35) Johnson, C., op. cit., p. 313.

(36) Idem, ibidem, p. 313.

tiveram também um papel importante em minar os fundamentos equalitários das décadas anteriores.

Estado e cidadania: liberalismo e suas peculiaridades

Em sua versão britânica nos anos 80, o liberalismo, ao contrário do que muitos querem fazer crer, não foi acompanhado de uma redução da influência do Estado na vida das comunidades e dos cidadãos, até muito pelo contrário. A estratégia dos conservadores nesse período foi de fortalecer o governo central em detrimento das demais esferas de representação política e da sociedade civil como um todo.

Thatcher se confrontou com todas as instituições que representavam as necessidades e aspirações da coletividade, pois as considerava barreiras à liberdade do indivíduo. As inúmeras tentativas de neutralizar as esferas intermediárias de representação dirigiram-se principalmente contra as autoridades regionais e municipais, consideradas os bastiões da social-democracia, por serem responsáveis pela gerência do Welfare State. O objetivo era subordiná-las às diretrizes da autoridade central que, segundo Thatcher, possui um mandato de representação mais legítimo do que o dos governos locais³⁷.

Assim sendo, os governos regionais e municipais sofreram um esvaziamento de suas funções de diversas maneiras, dentre as quais se destacam: a venda das *council houses*, a dissolução das administrações metropolitanas como o Greater London Council, a criação de novos organismos centrais para lidar com a regeneração de áreas decadentes das cidades e a implantação de programas de educação e saúde que estimulam escolas e hospitais a optar por serem controlados diretamente pelo governo central, ao invés de continuarem o seu vínculo tradicional com os governos regionais.

Por fim, com a criação da Poll Tax, conseguiu-se introduzir uma legislação que possibilitava ao governo central monitorar as finanças regionais e municipais. Isto porque, de acordo com as regras introduzidas com a Poll Tax, a administração em Londres tem o direito de reduzir os valores fixados pelos municípios quando os considera excessivamente altos. Como o não-pagamento tem sido muito elevado, criou-se um círculo vicioso: aumentava-se a cada ano o valor do imposto para compensar o que não havia sido arrecadado no ano anterior, tornando-o mais injusto para os que o pagavam e dando margem à intervenção crescente das autoridades centrais.

De acordo com um relatório da comissão criada, na década de 80, para investigar as atividades das administrações municipais³⁸, a base fiscal dos governos municipais encontra-se muito enfraquecida para suportar as suas responsabilidades, em termos de serviços, por causa dos problemas gerados pela Poll Tax.

(37) Young, K. "Local government". In: Kavanagh, D. e A. Seldon, orgs. *The Thatcher effect: a decade of change*. Nova York: Oxford University Press, 1989, p. 124.

(38) *Financial Times*, 11.6.1992.

As liberdades civis também sofreram retrocessos durante os anos 80. Segundo Ewing et alii³⁹, constatou-se, na última década,

(39) Darty, K. *Freedom under Thatcher — civil liberties in modern Britain*. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 255.

uma extensão sem precedentes dos poderes da polícia, o aumento da abrangência do estatuto de interceptação de comunicações pelo Estado, o aumento às restrições de liberdade de reunião e protesto público [são analisados os casos dos movimentos antinuclear, pacifista e pela retirada das forças militares da Irlanda do Norte], o aumento das preocupações com a segurança nacional utilizado para justificar limitações à liberdade de imprensa, o aumento dos poderes do serviço secreto e a instauração de um enorme leque de "poderes extraordinários" para lidar com os conflitos na Irlanda do Norte.

Conclusões

Mais do que uma proposta de novas políticas para resgatar a economia britânica da decadência em que se encontrava, a primeira-ministra Thatcher pretendeu e sustenta ter desencadeado uma autêntica "revolução" no país. O fervor ideológico de seu discurso deu o tom dos mais de dez anos de sua administração. E de fato, modificaram-se todas as políticas implementadas pelo governo há décadas, ao mesmo tempo em que redesenhou-se o relacionamento do Estado com os principais agentes econômicos e com o conjunto da sociedade.

Muitos economistas britânicos têm apontado, contudo, que alguns dos principais problemas econômicos do país, na sua essência, não foram solucionados. As políticas traçadas para promover a desregulação da economia e o aumento da competitividade obtiveram sucesso apenas parcial no setor de serviços, em que as necessidades de investimento são, em geral, reduzidas. Em alguns casos, como no dos advogados, por exemplo, em que ao longo do tempo se cristalizaram práticas corporativas, a desregulação imposta pelo governo foi benéfica aos consumidores e eficaz em promover um saudável aumento da competição.

Em outros, no entanto, como a desregulação do mercado financeiro e da bolsa de valores, as avaliações não são positivas, a despeito do fato de esta ter representado uma desejável redução de práticas corporativas. Isto porque o problema fundamental da relação entre o sistema financeiro e o setor industrial não foi enfrentado e teria até se agravado na última década. A liberalização dos mercados financeiro e de capitais possibilitou a provisão de enormes fundos utilizados para a tomada de controle acionário das empresas com o único objetivo de obter lucros rápidos, através do desmembramento e da venda das parcelas mais rentáveis das companhias.

O governo vendeu suas empresas e reduziu sua interferência sobre a atividade industrial privada, mas a produtividade da indústria britânica

permanece muito inferior à da Alemanha, à do Japão e à dos EUA. Para se recuperar a base industrial do país, faltam mais treinamento da mão-de-obra, melhor infra-estrutura e uma mentalidade mais voltada para as inovações tecnológicas.

No caso das privatizações das companhias de utilidade pública, o conflito entre o aumento da eficiência, no curto prazo, em termos de montante de lucros e do retorno aos acionistas, e a necessidade de se garantir uma oferta segura e sustentável, no longo prazo, de serviços como água ou energia, por exemplo, não parece encontrar soluções adequadas nas leis de mercado.

Um desdobramento adicional desse novo enfoque empresarial foi a redução nas atividades de pesquisa e desenvolvimento na maior parte das empresas privatizadas. A premência de apresentar lucros substanciais tornou secundárias as preocupações com pesquisa ou o planejamento de longo prazo. De acordo com o National Economic Development Office⁴⁰, as empresas britânicas vêm desviando recursos necessários à atividade de pesquisa e desenvolvimento para pagamento de dividendos, fazendo com que o Reino Unido tenha apresentado, nos últimos anos, uma das mais baixas relações entre P&D e PIB dentre os países industrializados.

Do ponto de vista da representação política no país, a perda de poder dos sindicatos representou um retrocesso. A defensiva em que o movimento sindical foi colocado pela administração conservadora e o simultâneo surgimento de uma vasta camada de trabalhadores não sindicalizados, em tempo parcial e com baixos salários no setor de serviços criaram um vazio de representação política que Thatcher tentou preencher num estilo populista de apelo às massas, chamadas a construir o capitalismo "popular".

Ao contrário de apontar para formas modernas de administração da vida social, a sociedade britânica, depois de mais de uma década de políticas neoliberais, se caracteriza pela crescente dicotomia entre uma elite privilegiada ao lado da recriação de um expressivo contingente de marginalizados. A concentração de poderes e recursos em mãos do governo central e o esvaziamento da representação política não apontam no sentido do fortalecimento das intuições democráticas, sem as quais é duvidosa a idéia de progresso.

É ilusão pensar que a desorganização do Estado acarrete maior liberdade ou formas mais avançadas de organização na sociedade. Como no exemplo britânico, a desmontagem do Estado e o simultâneo fortalecimento da administração central, em detrimento das demais instâncias de representação, podem mesmo diminuir a cidadania.

(40) *Financial Times*, 16.7.1992.

Recebido para publicação em fevereiro de 1993.

Leila Tendrih é economista da Fundação Seade; foi pesquisadora visitante na Universidade de Cambridge, Inglaterra, entre setembro/1990 e agosto/1992.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 36, julho 1993
pp. 195-212
