

O ESTADO FUTURO(*)

WILL HUTTON

A noção de que não podemos escolher, que estamos predestinados a continuar a ser como somos, é a doutrina mais insidiosa da nossa época. Segundo essa doutrina, a única eficiência ao nosso alcance é a eficiência alocativa do mercado. Ao regulamentar a empresa privada corremos um risco. Ao aplicar recursos públicos em apoio da educação, dos transportes da saúde pública e da assistência social precisamos fazê-lo com relutância, pois sabemos que isso pode levar a impostos mais elevados, e conseqüentemente à indolência e à inflação. Precisamos aceitar estoicamente o desemprego, a ociosidade e a pobreza. O máximo que podemos é ajudar as pessoas a se ajudarem. Nada devemos fazer que possa onerar a empresa, seja pedindo que prepare melhor sua força de trabalho ou que respeite mais o meio ambiente. Se lhe impusermos um desses ônus será com maus presságios e as piores expectativas a respeito dos efeitos sobre o nível de emprego. Quanto à propriedade pública ou qualquer forma de iniciativa do setor público, a idéia é natimorta. É axiomático que a iniciativa privada é mais eficiente, e o governo que rejeitasse essa crença mereceria nossa desconfiança por tentar proteger o passado, em vez de promover o amanhã.

Afinal, não é verdade que vivemos em um mercado global? A globalização é o novo lema, que inspira deleite ou desalento, conforme o ponto de vista do observador. Para John Redwood, ou Kenichi Ohmae, o consultor japonês que elogia as vantagens de um “mundo sem fronteiras”, vivemos em uma era em que o mercado global garante nova e fecunda competição, ao lado de oportunidades ilimitadas para as pessoas. O pessimismo dos que acreditam na deseabilidade do governo é tão grande quanto o otimismo dos “globalizadores”. A nova era em que vivemos significa que todas as conquistas do século vinte, da semana de quarenta horas às bibliotecas públicas, estão sendo ameaçadas. Nenhum país ousa insistir em que as grandes empresas respeitem seus regulamentos, temerosos de que possam emigrar; pelo mesmo motivo não podemos cobrar impostos destinados a apoiar nossas instituições públicas. John Redwood consegue acreditar ao mesmo tempo na globalização e na soberania nacional, mas para ele a ação econômica predominante do Estado nacional consiste em reduzir a despesa pública e ampliar a capacidade dos mercados. Esta é uma definição peculiar de soberania — poder que só pode ser usado de um certo modo.

Está surgindo contudo o ponto de vista contrastante de que os “globalizadores” exageraram sua argumentação, como os livros e artigos de John Gray, David Held e seus colegas da Universidade Aberta e do grupo Nexus deixam claro.¹ Ainda podemos fazer algumas escolhas, mesmo enquanto o mundo muda rapidamente. Pode ser verdade que a economia mundial sempre foi internacional, como alegam alguns cétricos a respeito da globalização, e que assistimos hoje apenas a uma

aceleração de tendências bem conhecidas. No comércio, no setor financeiro ou no ritmo e na amplitude das comunicações, o grau de interpenetração das culturas e dos mercados nacionais não tem precedentes. Todos fumamos cigarros Marlboro, comemos sushi e pizza, usamos Windows 95, experimentamos a acupuntura, lemos *Cosmopolitan* e vemos a CNN em qualquer parte do mundo. O inglês passou a ser a língua internacional, no controle do tráfego aéreo e na documentação científica; a cultura dos centros de esqui, das salas de transações financeiras e dos aeroportos é homogênea. Em toda parte encontramos blue jeans, camisas polo e treinadores de ginástica.

Em todos os países ocidentais as exportações e importações têm aumentado em proporção ao produto nacional bruto, e por isso um número cada vez maior de empresas dependem dos mercados estrangeiros, e os consumidores têm sua escolha ampliada. O volume dos negócios no que John Gray descreve como a “economia da realidade virtual” — os mercados de derivativos financeiros que trabalham com pouco mais do que apostas no futuro das taxas de juros, taxas de câmbios e preços das ações — chegam a trilhões de dólares por ano. Os efeitos das mudanças das expectativas com relação às taxas de juros nos Estados Unidos se propagam por todo mundo, em primeiro lugar nos mercados de realidade virtual, depois nos mercados financeiros reais, e por fim nas economias reais onde vivemos efetivamente, o que é uma novidade em termos de escala, amplitude e efeito imediato. Pode ser um fato que na economia mundial anterior a 1914 o comércio e as finanças também eram muito internacionalizados, mas os governos nacionais guardavam uma autonomia econômica e financeira com que os Estados contemporâneos mal podem sonhar.

Tudo isso é verdade, mas há limites para essas tendências, e por isso os Estados e as sociedades nacionais continuarão a ter influência sobre o seu destino. Revistas como *Cosmopolitan* e *Vogue*, por exemplo, podem ter um público internacional, mas seus editores alteram seu formato básico em função das peculiaridades de cada país; no Japão, Coca Cola altera a doçura daquela bebida de acordo com a preferência de cada região. A CNN deixou de insistir no seu estilo altamente americanizado. Na Ásia, a MTV estava declinando até aceitar que as canções populares fossem cantadas nas línguas locais. A Malásia e a China exigiram a modificação da programação local de Rupert Murdoch em hindi e mandarim. Na Holanda, na Alemanha e na Inglaterra protestos públicos obrigaram a Shell a abandonar a plataforma petrolífera Brent Spa, no Atlântico. Notável no emprego de importantes indicadores econômicos pelos países ocidentais, de taxas de juros a índices de desemprego, é a medida em que variam, e não a sua convergência. O inglês pode ser a linguagem universal da comunicação internacional, mas quanto mais ela se estende, mais aumenta o número das nações que querem proteger suas línguas e culturas. Há um aumento da interpenetração dos mercados e das culturas, mas por outro lado esses mercados e culturas resistem à sua homogeneização. Com efeito, se não continuassem a ser diferentes, não haveria razão para que promovessem o intercâmbio.

Neste ponto, a direita inglesa é muito presunçosa quando presume que o capitalismo de estilo inglês seja inevitavelmente vitorioso no novo mercado global,

representando um padrão para o qual todos deverão convergir de forma inevitável. Todos buscarão um sistema de seguridade social tão barato quanto o nosso; sindicatos igualmente débeis; legislação do setor empresverdana capaz de permitir takeovers com igual facilidade. Como vimos, uma bateria de dados tendenciosos é disparada na nossa direção para apoiar essas idéias; e se um empresário alemão elogia o investimento na Inglaterra, ou um outro procura uma quotação na bolsa de Nova York, a mídia rapidamente divulga a notícia de que o capitalismo alemão está a ponto de sossobrar.

No entanto, a intenção deste livro é argumentar no sentido de que o mínimo que se pode dizer é que há custos substanciais a compensar a “eficiência” do capitalismo inglês, cujo rendimento não é digno de encômios; e que a tentativa de conter suas conseqüências negativas está provocando a degradação da nossa sociedade e um assalto às nossas liberdades — o que o caráter consuetudiário, não-escrito, da nossa constituição torna muito mais fácil. A emergência de um mercado global está revelando a variedade do capitalismo existente no mundo, funcionando em cada caso como um sistema cujos componentes, que aos olhos dos ingleses são aparentemente irracionais, fazem sentido no contexto do sistema existente. Cada uma dessas variedades de capitalismo tem uma forma diversa de distribuir o risco que é inerente a qualquer sistema capitalista, criando um equilíbrio distinto entre as obrigações e os direitos da propriedade. São particularidades que fazem sentido porque têm raízes em diferenças históricas, políticas e culturais que persistem há décadas, e até mesmo há séculos.

Imaginar que forçar as pessoas a contratar seu próprio seguro é a única maneira possível ou eficiente de organizar a distribuição dos riscos, marginalizando o sistema de seguridade social, e que a eficiência implica direitos absolutos de propriedade, como na Inglaterra conservadora, é simplesmente um erro. Em países como Hong-Kong ou a Itália, a firma familiar é o núcleo da propriedade, e a família é um meio importante para a distribuição dos riscos. Com efeito, as famílias chinesas que vivem fora da China se aproximam mais das cooperativas do que das firmas privadas da Europa ocidental. Na Alemanha, os direitos de propriedade são exercidos por bancos e fundos, e os riscos são compartilhados mediante um forte sistema de seguridade social. Nos Estados Unidos, a propriedade é dominada pelas bolsas, e o risco é imposto à classe de trabalhadores não qualificados, excluída sistematicamente da sociedade. Os povos do Extremo Oriente, muitas vezes elogiados pelo seu baixo custo de produção, têm na família o principal fator de seguridade social, enquanto o Estado atua como um empreendedor ativo, iniciador do processo capitalista. Nenhum país capitalista pode escapar da questão de como os direitos de propriedade são exercidos, e o risco é distribuído; são temas centrais em qualquer sistema capitalista. Na verdade, um dos paradoxos da nova ordem mundial é o fato de que ela admite que as diferenças existentes na distribuição dos riscos, na desigualdade de renda e na “equidade social” podem ser sustentadas ou reduzidas pela competição.

Por exemplo: se um país como a Alemanha deseja manter ônus sociais elevados para sustentar um Estado assistencial, pode fazer isso, ao custo de uma moeda mais fraca. Em 1996 e 1997, mercados cambiais poderosos provocaram uma tal

desvalorização do marco que a Alemanha voltou a ser competitiva, a despeito da histeria em torno do esclerosamento do seu mercado de trabalho e da lealdade aos valores do Capítulo Social. As empresas alemãs que produzem veículos e produtos químicos tiveram o cuidado de localizar sua produção não qualificada em países de baixo custo do trabalho, mantendo na Alemanha as atividades que exigem maior qualificação dos trabalhadores, de forma que as vantagens comparativas resultantes do sistema educacional alemão se tornam mais importantes à medida que avança o processo de globalização. A Alemanha está utilizando esse sistema para sustentar sua economia social de mercado e também para introduzir a competição.

Assim, as empresas multinacionais enfrentam um dilema permanente. Para ter êxito, precisam respeitar as condições locais que tendem a perdurar; mas elas provêm necessariamente de uma economia e uma sociedade muito diferentes, cujos valores incorpora. É difícil encontrar uma transnacional autêntica. Duas das pesquisas mais amplas sobre as multinacionais chegaram à conclusão de que nenhuma dessas empresas é verdadeiramente global: todas têm raízes na cultura e nas prioridades do país sede. Há mesmo algumas indicações de que elas estão concentrando suas atividades na região do mundo à qual pertencem. As japonesas, por exemplo, não podem fugir ao seu compromisso de produzir e à sua forte lealdade para com o Japão; as norte-americanas dependem da bolsa de Nova York e da necessidade de aumentar cada ano o valor das suas ações. Onde quer que operem, essas empresas permanecem essencialmente japonesas e norte-americanas.

Do lado positivo, elas nos trazem emprego, investimentos e a disposição de agir como um bom cidadão corporativo — de serem tão inglesas quanto seus competidores locais. Afinal de contas, um dos seus objetivos é adaptar os produtos às circunstâncias locais, e utilizar os recursos do país. A IBM, por exemplo, tem importantes instalações de pesquisa na Inglaterra. Do lado negativo, competem com as empresas inglesas e, na luta pela supremacia global, opõem-se à participação das suas rivais no mercado internacional. A maior parte das suas instalações mais importantes dedicadas à pesquisa e desenvolvimento permanecem no país de origem, e qualquer descoberta feita na Inglaterra é imediatamente repatriada, para ser explorada pela empresa base. Tipicamente, as fábricas instaladas na Inglaterra importam equipamento de alta tecnologia do país sede, cuja economia é assim favorecida; isto ocorre especialmente nas multinacionais asiáticas. Já as empresas inglesas que investem no exterior têm como objetivo maximizar os lucros, e se preocupam muito menos com a economia do seu país de origem. Assim, esses investimentos ao mesmo tempo fortalecem e esvaziam a economia à qual estão dirigidos.

O equilíbrio de poder entre o Estado nacional e o mercado mundial é muito complexo. Há muitos perigos a considerar, tanto do ponto de vista da empresa multinacional quanto dos governos. Não há dúvida de que, com a ameaça de investir em outro país, qualquer multinacional de importância barganha para conseguir o melhor tratamento possível em termos de subsídios e vantagens legais, mas este é um recurso extremo. De modo geral, as multinacionais querem ser bem vistas, e a ameaça de desviar investimentos muitas vezes debilita sua posição negociadora. Mas é também importante que em um mercado global nenhuma empresa pode

considerar-se segura. Novas tecnologias, empresas e mercados propõem constantemente novos desafios. Em uma década até mesmo a poderosa IBM perdeu sua posição de domínio, e as mesmas forças podem estar agora atuando sobre os McDonald. Nesse clima, até mesmo as maiores multinacionais precisam ter sócios e aliados, e dentre eles os mais confiáveis são os Estados.

Portanto, no seu relacionamento com as multinacionais o Estado não é apenas um suplicante. As companhias podem precisar dos governos como aliados para alterar os termos de um acordo internacional, para fechar os olhos a uma posição monopolística ou para apoiá-las enquanto desenvolvem algum novo projeto. Além disso, em um mercado global um governo estrangeiro pode ser um melhor aliado do que o próprio governo do país de origem da empresa. O governo malásio, por exemplo, tem sido um parceiro importante na instalação de um novo super-corredor de multi-mídia, e as empresas inglesas de alta tecnologia encontraram no Estado norte-americano da Carolina do Norte um melhor aliado do que a Inglaterra na construção do famoso parque triangular de pesquisa. Por outro lado, o governo inglês tem dado mais apoio a Rupert Murdoch do que o governo australiano, e se aliou aos fabricantes de automóveis japoneses para advogar os seus interesses junto à União Européia.

Neste terreno, a maioria das análises da globalização são surpreendentemente enganosas, porque embora o Estado nacional tenha perdido a força que já teve no que respeita a capacidade de administrar livremente a economia nacional, sua capacidade de iniciar parcerias, regulamentar atividades, concluir negócios e até mesmo determinar o nível dos impostos e de despesas ainda é significativa. Na verdade, não há outro ator que tenha o mesmo poder. O governo inglês, por exemplo, pode não ter condições de determinar a taxa de câmbio no nível desejado, a menos que queira sacrificar a realização de outros objetivos econômicos; no entanto, ao regulamentar a frequência dos pousos e decolagens no aeroporto de Heathrow, por exemplo, pode exercer uma influência substancial sobre as fortunas da British Airways e das outras empresas de transportes aéreos internacionais.

Em suma, os Estados têm claramente menos autonomia do que no passado, mas seria um erro dizer que perderam todo o seu poder. O que mudou foram os riscos e as recompensas de determinadas modalidades de conduta, assim como as formas como elas são exercidas. Assim, os estímulos decorrentes do antigo impulso keynesiano aplicado à economia, mediante baixas taxas de juros e o endividamento elevado do governo (o que por equívoco se tem chamado de “política econômica keynesiana”, embora Keynes tenha afirmado que essa política só devia ser usada em situações de emergência, e não em caráter permanente, como um recurso do Estado), são hoje menores do que costumavam ser. Desde logo, uma parte muito maior de qualquer aumento da demanda escapa para o exterior, à medida que produtos estrangeiros são importados; mas os mercados de capital também têm o que dizer. Se julgarmos que a política de qualquer país em particular é imprudentemente mais expansionária do que a de outros países, e sua perspectiva de inflação é pior, esses mercados começarão a vender a moeda desse país, assim como ativos financeiros em seu poder; a crise financeira resultante obrigará aquele governo a reverter sua política. Assim, os riscos da expansão em um país são muito maiores do que no

passado; e as recompensas são relativamente modestas. Em conseqüência, todos os países são obrigados pelo complexo de forças existentes a adotar uma política fiscal e monetária conservadora. Neste sentido, pode-se dizer que a globalização diminuiu a gama de opções dos governos.

Em outras áreas, contudo, a diminuição da sua autonomia tem sido exagerada. As multinacionais querem atuar na Inglaterra, e sabem que o seu sucesso depende do respeito às condições locais. Se deixarem o mercado inglês, o abandonarão a seus competidores. Elas podem ter condições de suprir esse mercado a partir de uma base de baixo custo de produção, em um terceiro país, mas isto implica no custo de encerrar as atividades na Inglaterra e expandi-las no exterior. E não é fácil reproduzir a rede de confiança que qualquer empresa constroi à sua volta, e que é parte da sua capacidade de funcionar eficientemente. Para uma Sony ou Ford é vantajoso ser considerada uma empresa inglesa de facto, e de desenhar seus produtos de acordo com condições específicas da Inglaterra. Essas vantagens serão perdidas pela retirada do país, que nega o sentido da decisão original de investir na Inglaterra. A BMW, por exemplo, que agora é proprietária da Rover, não poderia transferir-se de volta para a Alemanha ou para uma alternativa de baixo custo sem anular o objetivo de adquirir uma identidade inglesa.

Em outras palavras, há todo um espectro de possíveis manobras abertas aos governos nacionais, que podem alcançar seus objetivos mesmo no ambiente contemporâneo. Na verdade, os mercados financeiros podem não tolerar a inflação ou déficits orçamentários elevados e persistentes, mas tendem a conceder uma faixa ampla de escolha para a fixação do nível de impostos e de gastos governamentais. E há um outro lado da moeda: se o rendimento da economia inglesa está acima da média, as alternativas econômicas podem ser ampliadas, e o governo inglês pode usar o exemplo de outros países para modelar sua política e para persuadir grupos de interesse internos da necessidade de mudá-la. Se os padrões educacionais ingleses são inferiores aos de outros países, ou o transporte é muito pior, isso vai exigir providências que em outras condições seriam evitadas — e em um ambiente global, essas comparações são mais vívidas.

Em certos aspectos as opções dos governos são maiores porque eles não estão sujeitos a um conjunto de regras obrigatórias. As decisões são tomadas à medida que se fazem necessárias, e certamente nenhuma empresa ou Estado — nem mesmo os Estados Unidos — pode considerar-se poderoso a ponto de não precisar de fazer concessões e ajustar seus interesses aos interesses alheios. Qualquer empresa que se recusar a investir na Inglaterra porque, digamos, o governo decidiu assinar o Capítulo Social, corre o risco de que algum competidor preencha o nicho do mercado que abandonou, e desta forma se enfraqueça em termos globais. Por isso as empresas não podem operar com base em ideologias.

Nem podem ignorar o fato de que precisam de regras apropriadas para poder prosperar. Nem mesmo os maiores defensores do capitalismo financeiro anglo-saxão, baseado no mercado livre, pensam seriamente em privatizar o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial, deixando o mundo sem um banco multilateral de último recurso — um cuidado mais do que justificado quando se pensa que sem o FMI não teria sido possível socorrer o México com trinta bilhões de

dólares no princípio de 1995. E se o México tivesse entrado em colapso, provocaria uma crise bancária muito séria nos Estados Unidos, com possíveis ramificações no resto do mundo. E isso não é tudo. Sistemas de transporte e comunicações eficientes, uma força de trabalho bem educada e redes de universidades e institutos de pesquisa financiados pelo setor público são atrativos não só para as empresas nacionais, mas também para as multinacionais. Essas empresas também se beneficiam com as iniciativas do setor público, embora evitem custeá-las. Assim, os Estados, e os povos que eles representam, continuam a ser agentes importantes para regular uma economia de mercado e para provocar uma dinâmica reflexiva (usando a linguagem do Capítulo 2) que possa produzir mais e não menos do que desejam. Alguns instrumentos são menos eficazes do que outros, mas isto não quer dizer que tais instrumentos não existam, nem que não haja meios de torná-los ainda mais eficazes. Temos opções diante de nós, e podemos escolher.

A SOCIEDADE E A ECONOMIA DA PARTICIPAÇÃO

Se o presente não nos agrada, podemos imaginar um futuro melhor? Não queremos viver em uma sociedade onde 15 por cento dos adultos dispostos a trabalhar estão desempregados ou economicamente inativos. Gostaríamos que o número dessas pessoas diminuísse, em lugar de aumentar. Da mesma forma, não seria necessário que a renda dos pobres fosse tão inferior à dos ricos. Sabemos que o nível de criminalidade está crescendo exponencialmente, sobretudo entre as classes mais modestas; precisamos evitar que se difunda esse contágio. É preciso que haja sanções sociais mais fortes contra os atos daqueles que, com a violência e o homicídio, estão aterrorizando a nossa imaginação, quando não aterrorizam a nossa vida, sobretudo a das mulheres. Precisamos deter imediatamente o crescimento do número dos centros urbanos comprometidos por uma espiral descendente de degeneração, com tudo o que isso implica em termos de moradia, educação e bem-estar familiar. Mas não queremos que nossas liberdades sejam ameaçadas por um Estado forte, autoritário, substituto das formas de controle social que se desfizeram sob o ataque do mercado.

Gostaríamos de ter um transporte público melhor. Melhores serviços públicos, de modo geral — das universidades ao serviço de saúde. Precisamos de um setor privado mais inovador, com maiores investimentos, de vistas mais largas. Nos setores em que a Inglaterra ainda tem uma certa vantagem é importante que surjam empresas para valer-se do que o país pode oferecer, e que não sucumbam a predadores ou se tornem parte de monopólios mais amplos. O setor financeiro não deve assenhorear-se das empresas, mas estar a seu serviço. Na nossa sociedade as grandes recompensas devem caber aos que efetivamente as mereceram, pelos riscos incorridos e as decisões que tomaram, não porque nasceram em famílias poderosas, vivem em círculos aristocráticos ou recebem comissões de negócios, sejam eles investimentos bancários, o crime organizado ou a venda da participação nas empresas recentemente privatizadas. Gostamos das novas opções que temos nos meios de divulgação, mas nem por isso estamos satisfeitos com o rebaixamento dos padrões da BBC e seu possível desaparecimento.

Nossa democracia deve responder mais à opinião pública e representá-la melhor. E, acima de tudo, agora que estamos ingressando no século XXI, o Estado inglês não deve ser superior às leis, nem depender substancialmente do princípio hereditário, como hoje acontece. A vida contemporânea torna redundante a idéia de que o partido majoritário na House of Commons represente na prática o Estado sem qualquer freio ou contraste. Da liberdade de reunião à competência do governo local, nada está livre do exercício do poder de um partido. A Inglaterra deveria desenvolver sua constituição para garantir as liberdades essenciais, firmar os direitos fundamentais do cidadão, e as obrigações correspondentes. A House of Commons precisa de um contrapeso — a House of Lords deveria ser transformada em uma segunda câmara, com membros eleitos. O parlamento deve ter um mandato fixo, e adotar um sistema de votação mais proporcional. É preciso que haja liberdade de informação. Um código de direitos deve ser introduzido na legislação inglesa. Precisamos descentralizar o governo e dar autonomia à Escócia, a Gales e à Irlanda do Norte. Devemos agir como adultos.

Acredito que em sua maioria os ingleses compartilham essa lista de desejos, pelo menos a maior parte deles. Querem um país mais abrangente e mais justo, com maiores investimentos e uma democracia que funcione bem.

Têm a visão de uma economia e uma sociedade baseadas na participação, mas que seja instituída por um Estado contemporâneo, em condições contemporâneas.

A idéia da participação tem sido objeto de escárnio e difamação. Se seus defensores dizem que pretendem mudar a cultura inglesa, a pergunta que se faz é: como? E quando respondem são ridicularizados, desprezados por tentar reinventar o fracassado corporativismo inglês ou ainda criticados por pretender importar o modelo alemão de mercado social, que alegadamente não teve sucesso. Nessa classificação, considera-se que a pessoa ou é favorável ao capitalismo, cuja única forma válida é aquela aprovada pelos conservadores contemporâneos — os presidentes das cem empresas mais importantes, contrários às mudanças, ou os formadores de opinião dos jornais da direita — ou então contrários a esse sistema, de modo que suas propostas só podem derivar da mesma fonte estatizante que alimentou os outros críticos do capitalismo ao longo do século, chegando às mesmas conclusões. Ora, as duas hipóteses estão erradas.

É verdade que a idéia da participação nasce com a preocupação com o capitalismo puro, individualista, que prejudica a dinâmica descrita nos dois últimos Capítulos, e que se origina na afirmação do direito à propriedade individual, sem mecanismos apropriados para contrabalançar a resultante distribuição injusta dos riscos, da renda e das oportunidades. Pior ainda: esse modelo está auto-limitado pela dinâmica intrínseca do subinvestimento, da criação de guetos, do subemprego, da criminalidade crescente e tudo o mais que diminui a vida das pessoas. Mas a resposta não é pretender a socialização do capitalismo, o aumento do governo ou um novo corporativismo, e sim a criação de instituições, de sistemas e de uma arquitetura social mais ampla, destinados a melhorar o equilíbrio econômico e social, e assim aprimorar uma cultura onde a humanidade comum e o instinto de cooperação possam florescer.

A tarefa consiste em fazer com que as instituições que existem entre o Estado e o indivíduo funcionem de forma voluntária de um modo que reflita os custos impostos necessariamente ao conjunto da sociedade pela conduta individualista, motivada pelo auto-interesse. Refiro-me aos fundos de pensão, empresas comerciais, bancos, universidades, associações de moradores, sindicatos, e até mesmo às estações de televisão por satélite. Na medida do possível essas obrigações não deveriam ser por demais prescritivas; por isso a linguagem da participação é formulada em boa parte em termos de aceitação de responsabilidades, assim como de afirmação de direitos e mudanças culturais. Se esses elementos forem incorporados adequadamente ao processo decisório dos atores que operam no mercado, as distorções negativas do capitalismo contratual poderão ser remediadas. Mas para que haja um progresso real nesse campo o governo precisa utilizar incentivos, fazer leis e criar instituições inovadoras que fortaleçam esse comportamento e orientem a sociedade no sentido do objetivo comum; ao mesmo tempo, procurará na medida do possível não intervir diretamente no mercado na condição de ator, embora isto possa vir a ser necessário. O que é necessário são “gatilhos”, que embora modestos, gerem um poderoso efeito multiplicador.

Essa campanha precisa ser apoiada com a garantia de que os indivíduos não estejam expostos a um risco irrazoável ou injusto — seja o risco de receber uma educação deficiente ou de morrer na pobreza. Isso tem a ver em parte com o esforço para evitar que a desigualdade aumente excessivamente; em parte com a sustentação e modernização dos sistemas de risco compartilhado, notadamente o welfare state; em parte com a segurança de que haverá oportunidade para que todos participem plenamente da vida econômica e social do país. Como essas decisões precisam ser tomadas coletivamente, elas são modeladas pela estrutura da nossa democracia. Assim, o político, o econômico e o social estão interligados em um todo; se a participação política depende da cidadania política, os mesmos critérios abrangentes de cidadania se aplicam às esferas econômica e social.

Diferentemente de 1945, não se pode esperar que o Estado alcance os seus fins criando uma rede burocrática administrativa; o mundo atual é por demais fluido, as demandas competitivas são muito intensas, a coalizão de interesses que podem apoiar essas iniciativas é muito instável. O que o Estado precisa fazer, na verdade, é identificar os pontos de alavancagem máxima no setor privado que provoque os efeitos dinâmicos pretendidos, ao mesmo tempo em que protege e promove as instituições representativas do interesse público.

Se algum dia já houve uma época em que o planejamento era ditado de cima para baixo, ela passou. O Estado não pode planejar ou prescrever a conduta individual; nem deveria tentá-lo, em uma sociedade livre. Da mesma forma, o governo não tem a capacidade de concertar com o setor empresverdana e os sindicatos pactos obrigatórios para modelar a economia e a sociedade. No contexto da Inglaterra, com uma estrutura sindical federal, federações empresariais débeis e um Estado muito poderoso mas essencialmente desengajado, o corporativismo nunca teve muito sucesso, mesmo nos seus melhores dias; e agora é inoperante, exceto nas áreas limitadas onde há uma coincidência de interesses econômicos.

Por outro lado, não se deve entender o apelo em favor da economia e da

sociedade baseadas na participação como a tentativa de reproduzir integralmente na Inglaterra o capitalismo alemão, sueco ou japonês, mesmo se isso fosse possível ou desejável. Os fatores fundamentais — de sindicatos vigorosos, habituados a cooperar com o empresariado, até um sistema de valores mais amplo que privilegie a produção e a inovação — não são suficientemente fortes.

Temos que começar, sim, do ponto em que estamos, com as instituições existentes, em uma economia de grande abertura, funcionando em um mercado globalizado. E alterar partes do sistema, tentativamente, não é aconselhável: precisamos vê-lo na sua totalidade, identificando as conexões entre o econômico, o social e o político, e procurando orientá-lo no sentido da participação. Os movimentos isolados devem ser modestos, cuidadosos, experimentando os resultados obtidos; mas devem ser planejados para ter efeitos importantes, a partir de causas limitadas; e esses efeitos precisam fazer sentido como parte de um quadro estratégico mais amplo.

A IMPORTÂNCIA FUNDAMENTAL DO EMPREGO

O ponto central em torno do qual gira a sociedade justa é a distribuição equitativa do trabalho e da renda. A fonte mais importante de pobreza e da carência habitacional continua a ser o desemprego; e o indicador mais importante do bem-estar individual é a possibilidade de ter um trabalho que dê a sensação de que estamos atuando no mundo do melhor modo possível. Trabalhar significa ter uma renda, não há dúvida; mas significa também adquirir competência, fazer amigos, ganhar status, afirmar nossa vida. A ociosidade forçada entorpece; a humanidade escapa entre os dedos, sente-se a vida fugindo. Não é inexplicável que as taxas mais altas de suicídio estejam entre os desempregados. O primeiro objetivo de qualquer governo democraticamente eleito deve ser promover o emprego. Na verdade, como na Inglaterra o custo do desemprego está sendo estimado em mais de 22 bilhões de libras, o aumento do nível de emprego passou a ser em si mesmo um imperativo econômico.

Os conservadores respondem que se o que se deseja é emprego, este foi o resultado das políticas direitistas — o que não é verdade. Tivemos desemprego disfarçado, como já mostramos, e a insegurança de emprego para os homens aumentou enormemente. Não só isso, mas os salários reais nos níveis mais baixos da população ativa estão caindo, enquanto o contrário acontece nos níveis mais altos, de forma explosiva. Com o disfarce da “flexibilidade”, o modelo contratual do mercado de trabalho tem permitido aos empregadores parcelar as unidades de trabalho como se este fosse um insumo qualquer, sendo possível adquiri-lo sob a forma de tempo parcial, contrato regular, emprego temporário, etc. Mas esse insumo, o trabalho, que os novos economistas e políticos da direita querem que seja comprado e vendido livremente, não é apenas mais um produto, e sim o recurso mais precioso, de importância fundamental para a humanidade.

O objetivo da política governamental deve ser, assim, procurar modelar a demanda pelo trabalho ao mesmo tempo em que retém sua qualidade humana, evitando na medida do possível que se transforme em mercadoria que pode ser

adquirida ou dispensada livremente. No entanto, esse processo precisa respeitar a lógica econômica; se o empregador não puder alterar a composição da sua força de trabalho, em resposta às mudanças da demanda, pagando salários que reflitam essa demanda, poderá ter prejuízo e até mesmo falir. Não há economia, indústria ou empresa que possa funcionar sob a proibição de dispensar uma parte dos seus trabalhadores. Por outro lado, são poucos os empregadores que deliberadamente maltratam os empregados; na verdade, em certas circunstâncias a prosperidade e a independência da sua empresa estará ameaçada se não conseguirem reduzir dramaticamente o custo da mão de obra.

A CRIAÇÃO DE UMA CULTURA DE INVESTIMENTOS

A tonalidade, a cultura e os objetivos de qualquer firma privada são determinados pelos seus proprietários; seria estranho se não fosse assim. Se os proprietários da empresa dessem mais valor ao investimento, e tivessem um comprometimento de mais longo prazo com a sua companhia, os efeitos da dinâmica adversa que citamos acima seriam bem mais fracos. Portanto, paradoxalmente um dos primeiros pontos a merecer atenção para transformar o mundo do trabalho é não o mercado de trabalho em si mesmo, mas as forças que o influenciam, e em especial as prioridades dos proprietários das empresas.

O aspecto excêntrico do capitalismo inglês é a imperfeição com que esses proprietários se desincumbem das suas responsabilidades. Fundamentalmente, os proprietários da maioria das companhias inglesas são pessoas que confiam a poupança de toda a sua vida a sistemas de pensão e de seguro, e estes preferem que as empresas onde investem adotem estratégias pacientes, com objetivos de longo prazo; no entanto, a administração dos seus direitos de propriedade é entregue a profissionais — os gerentes de investimentos. Estes, por sua vez, consideram-se responsáveis não perante a empresa em que investem, mas junto aos poupadores que lhes confiaram suas economias: um pecúlio que precisam maximizar o mais rapidamente possível, para que possam prosperar na sua atividade profissional. Essa prioridade se torna, assim, a prioridade dos diretores e gerentes das empresas em que investem. Pior ainda, conforme descrevemos no Capítulo 2, devido à estrutura da propriedade acionária institucional, nenhum administrador de investimentos pode responsabilizar-se pelo sucesso das empresas inglesas. Com efeito, elas não têm a dimensão suficiente para garantir essas inversões, nem são pequenas a ponto de não terem nenhuma importância, o que ajuda a promover a cultura empresverdana predatória. Ora, não será do dia para a noite que esses gerentes de fundos de investimento passarão a se comportar com mais paciência, mas precisamos que isso aconteça.

Os gerentes dos fundos fornecem um exemplo clássico de como um contrato aparentemente eficiente entre duas partes pode ter efeitos secundários desastrosos sobre o funcionamento do sistema como um todo. Se os fundos que administram não superarem ou pelo menos acompanharem os índices da bolsa, todas as suas contas podem ser transferidas para outra firma. O contrato de administração pode ser alterado com pouca antecedência, e bilhões de libras em ações podem subita-

mente ser entregues a outra firma. Como todos querem manter seus negócios, e se possível ampliá-los, os gerentes financeiros são levados obrigatoriamente à posição de perseguir resultados acima da média, o que por definição não é possível, e a resultante instabilidade ajuda a criar proprietários de ações pouco empenhados.

Duas mudanças nas regras do jogo transformariam esse quadro. Precisamos diminuir as intensas pressões competitivas que explicam essa conduta febril. Para os fundos acima de um certo valor, digamos cem milhões de libras, só deveria ser possível mudar o gerente de investimentos depois de cinco anos; e, nessa mudança, a transferência deveria ser parcelada ao longo de um período de, digamos, três anos. A propriedade é uma coisa séria, e os que têm a responsabilidade de representar o grosso do capital financeiro inglês precisam de um sistema que lhes permita adotar uma perspectiva de longo prazo.

Naturalmente, é preciso também que haja mudanças no regime tributário. Hoje, os fundos de pensões, proprietários de quase 50 por cento dos negócios na Inglaterra, recebem seus dividendos isentos de impostos, o que representa um estímulo substancial para lutar pelos maiores dividendos possíveis. Estão isentos do imposto sobre ganhos de capital, cobrado às outras instituições de investimento com a mesma alíquota, tenham mantido essas ações por vinte anos ou vinte minutos. Nenhuma instituição financeira, nenhum fundo de pensões ou de investimento é estimulado a adotar uma perspectiva de longo prazo. Se o tratamento tributário dos dividendos fosse alterado, introduzindo-se um imposto sobre ganhos de capital aplicável a todas as instituições de investimento, inclusive os fundos de pensões, e privilegiando inversões de longo prazo em ações, os incentivos do sistema seriam redirecionados para aumentar os lucros futuros, em vez de extrair a maior vantagem imediata.

Por outro lado, é necessário que haja um vínculo institucional mais forte entre os investidores institucionais e as empresas nas quais investem, para promover uma propriedade mais participativa. Atualmente, os gerentes de investimento são inundados por pretensas análises das empresas, feitas por corretores e bancos de investimento, com o objetivo de levá-los a comprar, vender ou a algum outro tipo de negócio. Esses agentes financeiros podem usar a bolsa para agir com rapidez, mediante uma comissão que, embora pequena em termos percentuais, é na verdade muito grande, devido à quantidade de ações que trocam de proprietário. Há incentivos, assim, para que se aconselhe sempre alguma atividade, e não para chegar a um conhecimento independente das empresas, em perspectiva mais longa, que possa fundamentar a decisão de investir. Além do que, boa parte desse conhecimento está eivado de erros.

Uma idéia construtiva, proposta pelo relatório *Promoting Prosperity* consiste em exigir que todas as instituições de investimento, acima de uma certa importância, formem um Conselho de Investidores Institucionais dedicado à pesquisa de alto nível, especialmente das empresas que causam preocupação devido ao seu baixo rendimento. O Conselho poderia publicar regularmente uma relação das companhias que não merecessem sua confiança. A participação nesse órgão seria obrigatória para qualquer fundo de investimento que desejasse operar no Reino Unido. Assim, em vez de assistir à flutuação do preço das suas ações, caindo ou

subindo a uma altura insustentável, teriam uma maneira formal de explicar aos proprietários as suas perspectivas. Se houvesse a decisão de reorganizar ou reestruturar uma empresa, ela poderia expor esse plano diretamente, para obter o apoio de que necessita enquanto o processo estivesse sendo executado. E quando se tratasse de designar diretores não-executivos para a sua diretoria, para defender os interesses dos investidores de forma construtiva, o Conselho poderia desempenhar também um papel importante na sua indicação e treinamento.

Se essas medidas fossem adotadas, juntamente com uma abordagem muito mais séria às implicações monopolísticas dos takeovers pelas autoridades responsáveis pela competição, a natureza do sistema financeiro inglês mudaria de forma significativa. A propriedade começaria a se profissionalizar, em vez de ser o resultado de uma loteria — para lembrar um aforisma de Keynes. Aumentaria mais o número já crescente de “investidores sociais”, agindo em nome de sindicatos, igrejas e de certos fundos, que levam a sério suas responsabilidades. Os indicadores reais do rendimento de uma empresa passariam a ser tão importantes quanto os indicadores financeiros. Diminuiria a frequência dos takeovers, e passaria a haver uma tendência ao comportamento empresverdana com perspectiva de longo prazo.

A reação da City, no entanto, seria seguramente histórica. Os fundos de pensões se sentiriam roubados. O novo Conselho seria visto como um mero parlatório, e seriam formados trusts no exterior para negociar com ações sob falsos títulos de propriedade, para evitar o pagamento de contribuições. Qualquer restrição imposta aos takeovers seria considerada uma inibição à eficiência do sistema; e quem defendesse a idéia de que os gerentes de fundos devessem ser melhor isolados das pressões de curto prazo seria logo acusado de proteger os ineficientes.

Nesse ponto, o governo reformista precisaria manter a cabeça fria. Esses são requisitos mínimos, os menores capazes de produzir qualquer mudança significativa, e haveria a necessidade de ter prontas algumas iniciativas suplementares para contrabalançar a reação prevista. Qualquer instituição investidora que desejasse aplicar poupança deveria respeitar essas regras. Se procurasse contorná-las mediante artifícios, seus diretores seriam notificados de que estariam agindo ilegalmente, sujeitos portanto a penalidades criminais, com a possibilidade de apreensão dos bens da empresa. Existem normas imperativas que impedem os sindicatos de promover uma greve sem consultar seus membros; o mesmo procedimento deveria ser adotado para a obediência às regras aplicáveis ao mercado financeiro. Afinal, as leis foram feitas para ser cumpridas por todas as camadas sociais.

O esforço para criar uma cultura mais voltada para o investimento não terminaria aí. O sistema bancário inglês é notoriamente fraco quando se trata de apoiar as empresas de pequeno e médio porte. Nele, o processo decisório é centralizado, e os empréstimos obedecem a fórmulas rígidas, concebidas em Londres. Apesar dos esforços para provar o contrário, os empréstimos continuam a ser predominantemente de curto prazo. Embora o sistema de financiamento mediante retiradas acima do saldo esteja perdendo sua importância, e o financiamento “a prazo fixo” se venha expandindo, isto se dá em boa parte porque a demanda geral por crédito é limitada; de qualquer forma, os “empréstimos a prazo fixo” tendem

a ser feitos por apenas um ano. A demonstração de que o setor empresarial inglês tem todo o financiamento de que necessita é espúria, porque a maior parte das firmas não tem idéia do financiamento que poderiam e deveriam receber, ou do que existe em favor das suas competidoras de outros países. Assim, pedir a sua opinião é como perguntar ao inapetente se ele quer mais comida; a resposta negativa não deve ser considerada um sinal de saúde, assim como a reação dos empresários ingleses, satisfeitos com o seu endividamento de curto prazo, garantido com todos os bens visíveis da firma, não pode ser considerado um sinal de que tudo está bem. Em suma, a Inglaterra necessita de um sistema bancário que possa conceder empréstimos de longo prazo às empresas em crescimento, instrumentando-as para a expansão.

No passado, os remédios sugeridos para esse mal foram uniformemente estatizantes: desde a proposta de criar um banco nacional de investimento à idéia de nacionalizar os bancos. A abordagem participativa é mais sutil, embora reconheça que em certas circunstâncias o Estado precisa organizar ou reorganizar diretamente as estruturas bancárias. O que se quer é uma alavancagem mais eficaz, que provoque no mercado movimentos favoráveis ao financiamento de prazo mais longo. Sob este ponto de vista, a lei da insolvência e a forma como se trata na Inglaterra a garantia colateral oferece um campo fértil. Em vez de privilegiar os bancos no procedimento de insolvência, permitindo que as linhas de crédito de curto prazo sejam protegidas por uma “garantia flutuante”, abrangendo todo o patrimônio da empresa, a lei deveria reservar aos bancos uma posição menos vantajosa. Em particular, não se deveria admitir a prática da garantia móvel, que faz com que o banco, para compensar-se em caso de falência, possa vender qualquer bem da empresa em liquidação, desde o computador usado pelo diretor às instalações da fábrica; na verdade, deveriam ser especificados previamente os bens que servem de colateral ao empréstimo concedido.

Ao longo dos anos, o impacto dessa medida seria enorme. No momento, os bancos financiam as companhias não como empreendimentos dinâmicos, tendo em vista suas perspectivas de êxito, mas com base no valor dos seus ativos. Para conseguir financiamento, os diretores oferecerão suas próprias casas como garantia, ou então bens físicos importantes da empresa. Os bancos preferem emprestar às lojas instaladas em pontos comerciais importantes, em lugar das indústrias localizadas fora da cidade, trabalhando em área alugada, ou dos empresários inovadores de um parque científico. No primeiro caso o risco é considerado aceitável, no segundo é visto como muito alto; no entanto, a prosperidade do país depende destes últimos investidores. Em vez de repousar em um sistema legal que os favorece, os bancos deveriam cumprir o papel que lhes compete, para emprestar com segurança. Precisariam avaliar os pedidos de financiamento do ponto de vista da sua rentabilidade potencial, e não em termos de propriedade. Para isso deveriam exigir dos seus clientes melhores projetos e mais competência financeira, obrigando assim a maior descentralização no processo decisório, já que seria preciso colher dados na fonte; de seu lado, as firmas aprenderiam que seria necessário fornecer essa informação para obter o empréstimo solicitado. Qualquer sistema de agências regionais de desenvolvimento, por exemplo, teria que trabalhar com um novo sistema financeiro

descentralizado, o que por sua vez ajudaria a reforçar o novo enfoque local na tomada de decisões e no relacionamento entre financiador e financiado.

Naturalmente, seria melhor que a Inglaterra tivesse as redes de bancos regionais existentes nos Estados Unidos, ou as grandes cooperativas bancárias regionais da Alemanha. Mas não temos essas instituições. Na Inglaterra, ao contrário, o sistema cooperativo está sob pressão, e as sociedades de construção se transformam em bancos. Isto não quer dizer que tudo esteja perdido; os próprios bancos descobriram que o esquema cooperativo de garantia, em que um prêmio de seguro é acrescentado aos empréstimos feitos a empresas médias ou pequenas, aumenta a confiabilidade dessas operações, permitindo-lhes, em caso de falência, recuperar uma parte importante dos fundos desembolsados. É um esquema que poderia ser muito expandido, reduzindo seu custo para os financiados e a cobertura para os financiadores, e daria um estímulo significativo aos empréstimos de longo prazo.

O propósito dessas iniciativas de participação no campo da propriedade e do financiamento não se limita ao estímulo ao investimento, mas pretende dar às firmas a arquitetura financeira e de propriedade necessária para que se possam conduzir dentro de perspectiva mais humana e de mais longo prazo com relação aos seus empregados e participantes. O think tank Demos levantou a idéia de que as empresas deviam poder reduzir suas obrigações fiscais na medida em que contribuíssem para o público com atividades tais como treinamento e creches, ou evitassem procedimentos prejudiciais ao meio ambiente. Por outro lado, nos Estados Unidos alguns membros do Partido Democrático desenvolveram o conceito de “empresa responsável”, recebendo vantagens fiscais e regulatórias como prêmio à sua conduta participativa. Não há dúvida: vamos precisar de todos os incentivos disponíveis para que as empresas passem a se considerar mais como instituições sociais a que se confiou uma atividade produtiva, e menos como simples contratantes de trabalho, capital e tecnologia, visando maximizar lucros. E elas precisarão funcionar em um mercado onde o monopólio, em todas as suas manifestações, seja policiado muito mais eficientemente. A participação depende de uma estrutura do mercado de caráter competitivo, e não monopolístico.

O objetivo comum é assegurar a maior descentralização possível, a partir do ponto onde nos encontramos, para chegarmos a instituições situadas entre o Estado e o indivíduo (daí a forma como abordamos os fundos de pensão e a criação do Conselho de Investidores Institucionais) a fim de promover incentivos que contribuam para criar uma propriedade acionária mais responsável e um financiamento bancário de mais longo prazo, respeitando embora os novos limites introduzidos pela globalização. A meta é ter uma estrutura de mercado cujas regras provoquem a dinâmica e a cultura propiciadoras de um investimento elevado, de uma economia de alto valor acrescentado — o que, sabemos, não vai ocorrer espontaneamente.

O DESEMPREGO E A DEMOCRACIA

O desemprego e a pobreza são fenômenos que têm um aspecto geográfico, tanto quanto econômico e social. Não se concentram exclusivamente nas nossas

idades industriais do Norte, e nos portos mais antigos, mas aparecem nas regiões mais prósperas do país — como Londres e o Sudeste. Estas têm algumas áreas como East London, onde a desolação, a carência de recursos e o desemprego de longo prazo são comparáveis aos de qualquer outra parte do país. O desemprego, como o emprego e os salários elevados, não está distribuído igualmente pela Inglaterra.

Conforme mostramos no Capítulo 2, o caráter reflexivo do capitalismo contratual se manifesta fisicamente na economia nacional pela variedade das regiões e cidades em depressão ou euforia. Certas cidades são dominadas, com sua área de influência, por um ciclo virtuoso de investimento, progresso, geração de emprego e bons salários, enquanto outras estão presas a um ciclo de declínio. E esses processos não podem ser corrigidos pelas forças “naturais” do mercado; podem durar décadas. Mas o efeito geográfico cumulativo do crescimento econômico não é um acidente, e o mesmo se pode dizer do efeito geográfico cumulativo da depressão.

Ao progredir, as empresas demandam fornecedores de bens e serviços, e fica muito mais fácil administrar relações desse tipo se os contratos são reforçados pela confiança e a interação entre as pessoas. Por isso, é vantajoso manter fornecedores locais para uma porção significativa das suas necessidades, de modo que a proximidade física permita que esse vínculo seja policiado por freqüentes interações pessoais, mais fáceis se os fornecedores estão perto. As empresas em crescimento requerem necessariamente cadeias de suprimento em expansão, o que por sua vez cria um mercado para serviços de todo tipo, da contabilidade aos restaurantes populares. Em pouco tempo, toda a região estará possuída por um processo de crescimento auto-estimulante.

O mesmo acontece, naturalmente, com sinal contrário. Quando a base econômica de uma cidade começa a declinar, as conseqüências negativas repercutem em toda a linha de suprimento, e na economia da região de modo geral. A dependência em que se encontra o porto de Liverpool do transporte marítimo atlântico, que não cresce, é um bom exemplo negativo; a economia da parte central de Londres, um exemplo positivo: a partir da City, através dos bairros de joalheiros e de advogados de Hatton Garden, dos foros até o novo distrito do Soho, com a televisão independente e a indústria da publicidade. Todos esses núcleos de atividade têm vínculos de suprimento locais e cadeias individuais de fornecedores, geograficamente próximos, que ajudam a estimular ainda mais a economia local que dominam.

O desemprego é analisado muitas vezes ou como um tema macroeconômico, a ser enfrentado mediante medidas “macro”, tais como a despesa pública ou a taxa de juros, ou como um problema “micro”, a ser resolvido com o aperfeiçoamento do mercado de trabalho — idéia que, como vimos, com freqüência não passa de um código para permitir aos empregadores dispensar seus empregados, diminuir seus salários e restringir seus direitos. Na verdade, porém, o desemprego é em parte um problema espacial. Nas áreas deprimidas, com baixos salários, os trabalhadores não podem obter um pagamento razoável pelo seu trabalho; se o complexo de firmas locais é pobre, o nível de emprego não responderá de forma intensa se a demanda aumentar no conjunto do país. A garantia de emprego, os subsídios e o treinamento

têm pouco efeito nessas regiões, porque falta ali a massa crítica de empregados do setor público e do setor privado que possa elevar materialmente o nível de emprego local. Será preciso, sim, o desenvolvimento prévio de um complexo de demanda e suprimento de bens e serviços, sem o que a criação de emprego pelo Estado passará a ser um esquema desprezado, confiado a uma agência local sem legitimidade e, o que é pior, ineficaz. Os programas em que o benefício concedido em caso de desemprego fica condicionado à aceitação de qualquer tipo de trabalho são particularmente negativos; tipicamente, não há qualquer emprego disponível na área residencial do desempregado, e esse esquema se torna um exercício fútil, com o único objetivo de convencer as classes privilegiadas que o desemprego será tratado de forma punitiva — algo que, como argumenta o Relatório das Igrejas sobre o Desemprego e o Futuro do Emprego, é ineficaz e moralmente repulsivo.

Examinemos agora outro paradoxo. A política de emprego bem sucedida tem como pré-condição uma democracia local vigorosa. Os prefeitos e vereadores com autoridade lutarão pelo estabelecimento e manutenção de um desses complexos locais, porque têm interesse na região. Eles próprios se tornarão centros de poder político, cuja capacidade de financiar projetos de forma independente e de gerar iniciativas locais servirá como um magneto para as empresas. Essa é a arquitetura política que permite a uma elite local agir para fortalecer seus próprios interesses, e que se torna também um requisito importante para a criação de um complexo de suprimento e demanda.

A falta de uma autoridade administrativa em Londres está começando a ameaçar a sua prosperidade, em especial no que se refere à condição desastrosa do transporte coletivo, onde a falta de um sentido estratégico e de representação política permitiu a subcapitalização e a decadência. Mas nas áreas urbanas onde a base econômica natural já é débil, a centralização política da Inglaterra exacerbou essa debilidade econômica local. Os Conselhos de Treinamento Empresverdana, por exemplo, não têm flexibilidade suficiente para atender às necessidades locais, nem a garra que a legitimidade local lhes daria, preservando embora a sua responsabilidade representativa democrática. Pior ainda: não têm a capacidade de levantar fundos ou tomar recursos emprestados, de modo a fortalecer a sua capacidade.

Assim, a reforma política, delegando poder às cidades e regiões, provocaria outra dinâmica importante, dando às comunidades locais uma certa capacidade de atuar sobre a sua base econômica. Se isso acontecesse juntamente com as iniciativas que já mencionamos, no setor do investimento, o novo contexto financeiro e político daria um ímpeto significativo à regeneração dos complexos econômicos locais em todo o país, vitalizando os mecanismos de âmbito nacional destinados a reduzir o desemprego. Os Conselhos poderiam dirigir sua demanda de bens e serviços para estimular as empresas locais. Vínculos mais fortes poderiam ser forjados entre as universidades e os empresários locais. As iniciativas locais pela nova onda de “empresários de sensibilidade social” teria um apoio mais amplo e comprometido. Gradualmente, o capital social diminuído poderia ser restaurado, o que em si mesmo é uma pré-condição importante para empreendimentos exitosos. Os empresários locais passariam a ter mais influência sobre o que acontece no seu quintal, em vez de precisar pedir ajuda a Londres. Começariam a ressurgir as

comunidades que costumavam dirigir nossos grandes centros regionais, fundamentais para a regeneração do país, e que foram desmembrados, desmoralizados e abatidos pelo modo como funciona o sistema atual.

Essa é uma condição necessária para reduzir o desemprego, mas não é suficiente. É preciso que haja iniciativas nacionais. Dar emprego a quem está desempregado há mais de um ano é uma ação arriscada, e potencialmente cara; essa pessoa pode não estar capacitada e terá perdido o hábito e a disciplina necessários para o trabalho regular. No entanto, o sistema governamental de benefício e treinamento não distingue entre os que estão sem emprego há alguns meses ou há vários anos. Assim, o empregador escolhe imediatamente aquele que está desempregado há menos tempo, embora do ponto de vista social fosse mais vantajoso contratar o que está desempregado há mais tempo.

Esse cálculo racional do empregador precisa ser modificado, criando-se um subsídio que reflita o tempo em que o desempregado permaneceu fora do mercado de trabalho. Em certo sentido, isso corresponderia a dar à firma o apoio financeiro que de outra forma seria pago ao desempregado; é um investimento que o Estado faz para reduzir o desemprego de longa duração, e para ajudar os que estão desempregados há muito tempo a sair dessa situação. Cada ano a mais que o desempregado está sem trabalhar aumenta a possibilidade de que continue desempregado por mais um ano — um desperdício desastroso de vida assim como um ônus financeiro para o Tesouro que seria melhor transformar em investimento. Vale notar, porém, que um esquema de subsídio ao emprego desse tipo funciona melhor em interação com uma comunidade local dinâmica e um setor empresarial em crescimento; daí a necessidade de que seja combinado com outras mudanças nas políticas governamentais.

AS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS

Há um grande número de iniciativas que podem ser experimentadas, mas elas só terão êxito se o governo central estiver imbuído da cultura do investimento, e se considerar que tem obrigações para com todos os seus cidadãos. Esta é uma das deformidades mais perigosas do sistema democrático inglês, que se desenvolveu dentro da cultura conservadora prevalecente: a idéia de que a despesa pública é um custo que traz poucos benefícios. A preocupação legítima de qualquer ministério da fazenda — equilibrar as finanças públicas e controlar a dívida do Estado — tornou-se um fetiche: a despesa governamental precisa ser uma proporção constante da renda nacional, sem levar em conta o impacto sobre os cidadãos, de modo geral, ou as vantagens potenciais dos investimentos públicos.

Na raiz do problema está a constituição britânica. O papel do parlamento, que é tanto um corpo legislativo como a fonte do executivo, significa que na verdade o governo está sujeito a pouco escrutínio ou sanções efetivas. O sistema de votação, que dá a vitória ao candidato com o maior número de votos, faz com que regiões inteiras tenham poucos membros eleitos do partido governista (e até mesmo nenhum membro), e portanto exerçam uma influência negligível sobre o processo decisório político. E a doutrina da soberania parlamentar significa que a máquina

governamental termina por servir o partido governista, e não o interesse público. Em consequência, as medidas que implicam em recompensa mais demorada, e que beneficiam uma comunidade mais ampla precisam sempre disputar a prioridade política com os projetos preferenciais do partido governista e os interesses que os defendem. A estrutura política da Inglaterra só faz acentuar esse fenômeno, que ocorre em todas as democracias.

Mais do que qualquer outro setor do governo, o Tesouro incorpora do modo mais perfeito os defeitos da estrutura constitucional de que participa: em parte é um instrumento do Ministro que está no poder, para implementar mudanças marginais na receita tributária e na despesa pública que refletem suas prioridades políticas, ou as do seu partido; em parte, como o contador-mor do governo, garante o fechamento das contas. Não há uma delegação aos interesses locais ou regionais, acompanhada pelo direito de levantar fundos e determinar despesas localmente — o que o sistema centralizado não permite. Qualquer preocupação em maximizar uma vantagem nacional é prejudicada constantemente pela necessidade de atender os interesses partidários (não há um contrapeso de poder que compense essa tendência). O planejamento de longo prazo está subordinado às mudanças orçamentárias mais visíveis, com inversões públicas adiadas ou cortadas porque há uma vantagem mais imediata em outro ítem, ou então um programa de redução de impostos — e, outra vez, falta a pressão de um contrapeso. O Tesouro parece incapaz de escapar do ciclo de planejamento anual dos gastos públicos, para tentar avaliar programas em um prazo mais longo.

A não ser que o sistema de governo da Inglaterra mude, e até esse dia, o Tesouro continuará a ser uma barreira às iniciativas públicas criativas; ele é prisioneiro de uma ideologia em que só o setor privado cria “riqueza”, que o Estado pode distribuir de acordo com as exigências do momento e as prioridades do partido que se encontra no poder. A “assistência social” é assim promovida por meio da despesa pública ou de novos impostos, dependendo das idéias prevalentes. Fica afastada a noção de que o próprio Estado possa iniciar e orientar os movimentos de uma economia de mercado (que em si mesma pode ter efeitos profundos sobre a sociedade). Essa noção implicaria a obrigação por parte do Tesouro de ser mais do que uma mera agência de contabilidade, vendo o bem-estar social essencialmente como um modo de distribuir a despesa pública pelos vários órgãos do governo. O Tesouro passaria a ser um empresário das políticas públicas, assumindo uma visão muito mais holística do modo como o econômico interage com o social, e de como a despesa pública pode produzir benefícios reais.

Mas os poderes formais do Tesouro têm diminuído. O processo decisório financeiro está migrando para outros centros, notadamente para o Banco da Inglaterra, no que se refere à política monetária, e para o Conselho de Ministros da Europa, no concernente aos traços gerais da política orçamentária. Com efeito, desde que estabelecidos apropriadamente, o maior poder e a possível autonomia do Banco da Inglaterra representariam um importante contrapeso potencial ao predomínio institucional do Tesouro. A delegação de poder político às nações que constituem o Reino Unido, às regiões e cidades do país, incluindo maior participação local na fixação dos orçamentos, nas decisões de gastar, tributar e recorrer

ao crédito, aceleraria essa tendência.

Medida grosseira e imperfeita do endividamento público, o Public Sector Borrowing Requirement [Necessidade de Financiamento do Setor Público] deveria ser abandonado e substituído por uma nova medida, o Déficit Financeiro Geral do Governo, que permitisse às empresas públicas — das associações habitacionais aos Correios — contrair empréstimos para investimentos. As despesas públicas precisam ser planejadas genuinamente por períodos de pelo menos três anos. Todas essas tendências e esses desenvolvimentos se reforçam mutuamente como “gatilhos” para as desejáveis mudanças de comportamento; no longo prazo eles prometem criar um quadro de política econômica muito mais saudável e democrático. Se o Tesouro quiser manter o papel que desempenha no governo inglês, terá que merecê-lo.

COMPARTILHANDO OS RISCOS

Como procuramos demonstrar no Capítulo 2, outro componente importante de uma política econômica e social exitosa é a redução da desigualdade, ou pelo menos sua estabilização. A desigualdade de renda desestabiliza a demanda, com o efeito tudo-para-o-vencedor distorcendo seriamente a distribuição de recursos. A desigualdade dos riscos exacerba a visão de curto prazo, pois as pessoas compensam a incerteza futura buscando ganhos maiores no presente. Além disso, as conseqüências sociais da desigualdade têm efeitos econômicos crescentes, pois os que ocupam posição mais modesta na escala social passam do desemprego ao subemprego, e vice-versa, com pouco estímulo para treinar ou melhorar sua sorte. A deterioração das estruturas familiares impõe um custo mais elevado; é a sociedade que precisa pagar pelas conseqüências das famílias desfeitas e o aumento da criminalidade. Entrementes, o alto nível de gastos dos ricos atrai recursos excessivos para a oferta privada de saúde, educação e serviços de luxo. A economia cresce em desequilíbrio, a sociedade se fragmenta e passa a ser mais difícil unir as classes sociais em um esforço comum, dada a divergência dos sistemas de valor.

Uma das instituições intermediárias mais importantes para proteger o cidadão comum dessas tendências é o sindicato, que tem sido muito criticado, pelo menos pela imprensa popular. Não se pode descrever as mudanças ocorridas no mercado de trabalho nos últimos quinze ou vinte anos sem levar em conta a marginalização dos sindicatos e o declínio dramático do número de trabalhadores sindicalizados. Em certos aspectos essa mudança é salutar. Desenvolvidos no século dezanove como defensores importantes dos direitos dos trabalhadores, exigindo a melhoria da sua situação em muitos campos e contribuindo para reequilibrar a relação de poder entre as empresas e a força de trabalho, na década de 1970 os sindicatos se tinham transformado em grupos de pressão, exigindo aumentos contínuos de salários e, em alguns casos, práticas injustificáveis nas condições de trabalho, sem aceitar qualquer obrigação paralela.

No entanto, exagerou-se a crítica aos sindicatos, e seu papel como medida de proteção contra certas tendências poderosas presentes no mercado de trabalho foi totalmente subestimado. Precisamos uma vez mais dos sindicatos, não como

tropas de choque da classe trabalhadora na construção de uma Jerusalém socialista, mas como um canal institucional para compensar menores aumentos salariais com maior segurança e continuidade de emprego. Os sindicatos podem manifestar a aspiração de contratos de trabalho mais justos por parte dos trabalhadores individuais, exercendo por outro lado um certo policiamento dos temas que preocupam os trabalhadores, relacionados com a saúde, a previdência e a segurança nas condições de trabalho, de uma forma que está fora do alcance de qualquer outra instituição que opera no mercado de trabalho. O sindicato defende os interesses dos trabalhadores, e enquanto tiver direitos de organização e representação, é um mecanismo fundamental para limitar certos custos econômicos e sociais da flexibilidade excessiva do mercado de trabalho. Assim, ele pode insistir, por exemplo, que se a dispensa compulsória não puder ser evitada, os empregadores pelo menos considerem a questão com seriedade, propondo condições generosas aos trabalhadores dispensados, de modo que os custos dessa flexibilidade do mercado sejam repartidos mais igualmente entre empregadores e empregados.

Em suma, os trabalhadores individuais precisam de associações que defendam seus interesses, e que tenham um poder compensatório genuíno. As normas que impedem os sindicatos de recrutar membros e de obter reconhecimento oficial devem ser liberalizadas; os sindicatos devem deixar de ser burocracias monolíticas para tornar-se verdadeiras associações profissionais, buscando a defesa dos interesses de todos os trabalhadores, defendendo desde o fornecimento de serviços bancários em áreas de pouca vitalidade econômica até o aconselhamento a respeito dos contratos de trabalho. Uma possibilidade é que se desenvolvam mais como cooperativas de empregados, defendendo individualmente os trabalhadores da mesma profissão em diferentes empresas. Argumenta-se também que se poderia mudar a lei que regulamenta as empresas tornando obrigatória a representação sindical na sua diretoria, assim como a representação dos grandes fundos de investimento. Isto obrigaria os dois lados da indústria a uma parceria, aperfeiçoando profundamente a dinâmica desse relacionamento.

Contudo, não é muito o que se pode realizar através de instituições intermediárias: é preciso que haja também uma iniciativa nacional. Afinal, um sistema tributário progressivo é o melhor instrumento tanto para assegurar mais igualdade como para financiar o Estado de forma razoável. Com esse mecanismo, a renda, a riqueza e os gastos com consumo são tributados, de modo que os que têm mais pagam proporcionalmente mais. O clamor crescente da direita em favor de tributos com alíquotas uniformes, flat-rate taxes, e de modo geral pela redução desses impostos, especialmente no caso dos ricos, implica em negar que a desigualdade crescente tenha qualquer impacto econômico ou social adverso, em defender as afirmativas controvertidas de que a criação da riqueza tem como base exclusivamente a perspectiva do ganho individual, e que essa riqueza pode ser distribuída confiável e equitativamente pelos mecanismos do próprio mercado, de cima para baixo: o chamado processo de “trickle-down”. Na verdade, porém, por trás da criação de riqueza estão os grupos, as instituições e a cultura. Ninguém pode negar o papel do gênio individual, mas é ridículo dizer que a alíquota marginal dos impostos é de alguma forma um fator fundamental para o desenvolvimento do gênio

empresverdana dos indivíduos e de uma cultura que estimula os empreendimentos. Além disso, se o mercado pudesse distribuir a renda de forma justa não teríamos como resultado a desigualdade.

Dois outros instrumentos, em nível nacional, poderiam ajudar a reduzir a desigualdade: um salário mínimo, que propiciaria um “chão” para a remuneração do trabalho, e medidas orientadas para vincular mais diretamente ao sucesso da firma, no longo prazo, a compensação paga aos seus diretores, introduzindo assim alguma forma de “teto salverdana”. Como observamos no Capítulo 1, os salários dos empregados que ganham menos estão caindo, o que leva os empregadores a uma “corrida para pagar menos”, em que a vantagem competitiva em muitos setores industriais depende da redução cada vez maior do custo do trabalho. As empresas podem não querer entrar nesse leilão diabólico, mas se não o fizerem ficarão menos competitivas, e perderão oportunidades de negócios. Ao mesmo tempo, crescem os pagamentos assistenciais feitos pelo Estado, à medida que as famílias que recebem salários mais baixo procuram garantir sua subsistência através do sistema de seguridade social.

Essa situação está longe de ser eficiente do ponto de vista econômico. Aumenta a taxa de mudança nos empregos que pagam menos, e fica cada vez mais difícil preencher as vagas com postulantes adequados. A qualidade da mão de obra diminui, e a demora em preencher essas vagas compromete a produção: as empresas não podem atingir o máximo da sua capacidade produtiva se não têm o número necessário de empregados. Mas a dinâmica do mercado não lhes permite oferecer salários mais elevados, o que as obrigaria a elevar os preços, e com tanta competição acabariam perdendo mercado. Portanto, é uma armadilha.

A adoção de um salário mínimo servirá para desarmar essa armadilha, alterando a dinâmica do mercado. Sinalizará o fato de que há um limite mínimo para a remuneração do trabalho e em conseqüência para o preço do que é produzido, e a espiral de queda em que nos encontramos será detida. E determinará um “chão” para os salários, que não pode ser ultrapassado, contribuindo preventivamente para compensar um dos fatores da desigualdade.

Sem um “salário máximo”, os instrumentos disponíveis no nível superior da sociedade são as alíquotas maiores dos impostos e uma disciplina mais estrita da remuneração dos diretores das empresas. Especialmente nocivas são a renovação contínua dos seus contratos, por períodos de dois ou três anos, com a garantia de compensação caso sejam descontinuados, e a opção de compra de ações sem distinguir o movimento geral dos preços de ações e o rendimento de cada empresa no longo prazo. Uma pesquisa recente mostra que cada vez mais deixa-se de levar em conta a relação entre o rendimento das empresas e o que elas pagam aos seus diretores; às vezes essa relação é negativa, ou seja, quanto pior a situação da empresa, maior a remuneração da diretoria! As normas propostas pelas Comissões Cadbury e Greenbury, sobre a administração das empresas e o pagamento aos seus diretores, precisam ser reforçadas e transformadas em lei. Os pagamentos desmedidos projetam uma mensagem importante, mostrando à força de trabalho que seus esforços são pouco importantes em contraste com os do patrão-herói, especialmente se esses pagamentos refletem simplesmente o aumento geral do preço das ações; e

afirma que os muito ricos têm valores e códigos diferentes dos demais. Portanto, é um fato divisório, em termos econômicos, sociais e culturais.

No entanto, embora esse raciocínio leve à defesa de alíquotas tributárias marginais mais elevadas, os impostos não devem ser superiores ao necessário para custear aqueles bens e serviços que precisamos fornecer coletivamente, por meio do Estado, e para assegurar aos pobres um padrão de vida razoável em relação à média da sociedade. Se for possível chegar a esse resultado com a presente estrutura tributária da Inglaterra, tanto melhor; mas a evidência diante dos nossos olhos mostra que a despesa governamental em tudo, do transporte ao ensino primário, precisa ser aumentada. Os impostos são baixos, precisam ser elevados para evitar o crescimento da desigualdade, para financiar serviços públicos como a educação e a saúde, e para a reequilibrar a economia entre o consumo e o investimento.

Neste ponto, é preciso reafirmar um princípio importante. Há certos riscos contra os quais se pode fazer um seguro mais eficiente de forma coletiva, e não individual. Os novos desenvolvimentos na tecnologia médica dão ênfase a esta afirmativa; por meio de testes genéticos sofisticados as pessoas podem descobrir o que as espera em termos de saúde. A Associação Britânica de Agentes de Seguro já anunciou que as empresas seguradoras não aceitarão seguro de vida de mais de cem mil libras de qualquer indivíduo cujos genes prenunciarem alguma doença fatal. A cobertura do risco de saúde ainda é feita pela Serviço Nacional de Saúde, financiado pelos impostos, mas se for substituída por um seguro individual surgirá a mesma dificuldade. O seguro completo só estará disponível para aquelas pessoas cujos genes prometerem que elas não vão precisar recorrer à empresa seguradora. Afinal, as companhias de seguro não querem perder dinheiro.

Com efeito, o seguro de saúde individual é tão limitado por exclusões, tetos, etc. que mesmo os beneficiados estão cada vez mais conscientes de que a cobertura de que dispõem é apenas parcial, e diminui à medida que envelhecem, e mais precisam dela. No entanto, o risco-saúde afeta todos os seres humanos, o que confirma a idéia de que o seguro mais eficiente é o que incorpora o maior universo possível. Se pudéssemos organizar uma conferência de massa sobre a melhor maneira de instituir esse tipo de seguro, a conduta racional consistiria em evitar o sistema de loteria e usar um acordo de seguro coletivo que garantisse no futuro assistência médica a baixo custo qualquer que fosse nossa saúde (em vez de verificar se nossos genes predizem uma perspectiva saudável, e portanto se podemos conseguir um seguro pessoal). O papel de um governo democrático consiste em garantir que se adote a decisão racional, protegendo as pessoas dos inconvenientes do seguro individual. Além disso, a vantagem de custear o Serviço Nacional de Saúde com recursos obtidos através de impostos é que há nisso um elemento de redistribuição de renda: os ricos pagam proporcionalmente mais, contribuindo assim para garantir a saúde de todos. Naturalmente, deve haver certos limites: a remoção de tatuagens ou o embelezamento do nariz, por exemplo, só podem ser justificados se constituem uma necessidade clínica; caso contrário, o sistema sofrerá abusos e sua legitimidade desaparecerá. Como David Halpern e Stuart White argumentam de forma persuasiva, há uma distinção entre os riscos que todos compartilhamos e os que (como os derivados do hábito de fumar) resultam de uma escolha pessoal.

Por isso se justificaria cobrar um prêmio sobre as vendas de cigarros e repassá-lo ao Sistema Nacional de Saúde. De qualquer forma, o princípio geral permanece válido. Afinal, a boa sociedade é uma sociedade saudável e o seguro social é a melhor maneira de segurar contra a sorte que a vida nos vai impor.

Por outro lado, o espírito individualista da contratação competitiva não deve ser admitido na estrutura da provisão de assistência médica porque ele propõe modelos de conduta diferenciada, que contrariam a ética universal que fundamenta o Serviço Nacional de Saúde. A famosa divisão entre compradores e fornecedores de serviços, entre os clínicos com ou sem o apoio de fundos significa que estão surgindo diferenças importantes no tratamento dos pacientes, dependendo do status do médico, a política de preços do hospital local e sua capacidade de atrair financiamento privado para novos investimentos. O serviço médico se tornou outra vez uma loteria, dependente das estruturas de cada distrito; e são os distritos mais pobres que mais sofrem, por terem menos fundos particulares para garantir as facilidades médicas, e apresentarem condições sanitárias geralmente mais pobres (associadas à renda mais baixa). No entanto, o acesso a um sistema de atendimento médico básico é sem dúvida um direito democrático fundamental; negá-lo significa negar a cidadania.

Isto não quer dizer que as “reformas” do sistema de saúde pública, baseadas no mercado, devam ser abandonadas. A autonomia conferida aos clínicos gerais teve efeitos benéficos sobre sua capacidade de garantir bom atendimento para seus pacientes. Mas não significa que se precise deixar de lado as estruturas competitivas do mercado, que forçam os hospitais a maximizar sua “produção” de cirurgias de baixo custo, evitando ao mesmo tempo qualquer procedimento potencialmente oneroso. O que é preciso é que haja mais estruturas que incentivem a colaboração, enfatizem a importância do investimento e da prestação de serviços em resposta às necessidades dos pacientes, e não a regras financeiras. Além disso, as comunidades locais precisam ter voz nos conselhos da administração da saúde pública, com fundos hospitalares organizados para incorporar os interesses dos pacientes, atuando como participantes.

Princípios semelhantes devem ser aplicados à educação. Nesse campo, os mesmos três cavaleiros do Apocalipse — o subinvestimento sistemático, a contratação competitiva e um próspero setor privado — estão prejudicando a idéia de um sistema de educação universal com o qual todos terão a ganhar, e no qual as necessidades educacionais de cada indivíduo podem ser atendidas por estruturas locais. O tamanho das classes nas escolas primárias e secundárias é grande demais para o ensino adequado — tipicamente, essas classes têm o dobro do número de alunos das escolas particulares. Os salários dos professores diminuíram sensivelmente, embora a demanda por eles tenha aumentado. Os prédios, equipamentos e instalações esportivas das escolas são inadequados.

A doutrina da omissão demonstrou ser perniciosa, reduzindo os recursos educacionais com que as autoridades locais podem contar. No seu modelo clássico, baseado na contratação competitiva, as escolas disputam entre si os “bons alunos”, que promoverão o seu conceito, mas os estudantes ignorados pelo processo são deixados de lado, ao mesmo tempo em que diminui o conjunto de escolas locais

que cooperam para oferecer aos seus estudantes uma ampla gama de oportunidades educacionais. O que temos é um “caos organizado”, influenciado pelo desagrado das autoridades locais e uma recusa ideológica de aceitar o fato de que a contratação no mercado tem efeitos secundários negativos, que o próprio mercado exacerba.

Pior ainda: o status social e a qualificação pedagógica das escolas particulares têm levado a classe média e as elites locais, em grande parte, a se afastar das escolas públicas, deixando assim de pressionar em favor de qualquer melhoria; na verdade, elas têm defendido a continuação de um sistema público precário e a redução dos custos absorvidos pelo governo, para ampliar as oportunidades de seus filhos ingressarem nas melhores universidades, adquirindo assim um bilhete de entrada na sociedade regida pela norma que confere todos os prêmios aos vencedores. As escolas particulares têm provocado também a distorção do sistema de exames, garantindo para seus alunos o acesso às juntas de exame menos rigorosas, e insistindo em que as provas com notas abaixo de um certo nível sejam reavaliadas. Raramente uma estrutura educacional chegou a provocar tanta desigualdade sistemática e injustiça social.

O financiamento da educação precisa ser muito ampliado, e dirigido às escolas em regiões que mais o necessitam, assim como às escolas primárias, onde o retorno é maior do ponto de vista educacional. Com efeito, as escolas primárias são a chave para o aperfeiçoamento de todo o sistema. Se a qualidade da educação pudesse ser aprimorada para todos os alunos com idade entre 5 e 11 anos, todas as escolas secundárias poderiam alcançar os níveis hoje atingidos pelos ginásios que recebem estudantes de escolas primárias de alta qualificação. Um programa para aumentar a proporção dos professores com relação ao número de alunos nas escolas primárias, no valor de quatro bilhões de libras, juntamente com a melhoria das instalações dessas escolas, seria em si mesma a medida mais criativa de qualquer governo, do ponto de vista econômico e social, e potencialmente a de resultados mais dramáticos. Para garantir plena diversidade nas áreas locais, é preciso que suas autoridades educacionais recuperem a jurisdição que já tiveram sobre todas as escolas, incluindo uma quota de vagas nas escolas particulares para alunos carentes, explorando assim os recursos do sistema de ensino criado pela iniciativa particular e fazendo com que ele retorne à vocação original que teve na Inglaterra: a educação dos mais pobres. É preciso também que as autoridades locais sejam novamente legitimadas pela revitalização da democracia local. Os privilégios fiscais das escolas particulares precisam ser condicionados à contribuição dada ao atendimento das necessidades educacionais do lugar e ao investimento feito no sistema governamental. A chamada “educação compreensiva” precisa tornar-se compreensiva no melhor sentido, oferecendo toda a gama de oportunidades educacionais às crianças, em uma variedade de escolas. É preciso atribuir uma nota ao valor dado em cada caso ao processo educativo, para que a qualificação das escolas não reflita exclusivamente sua área de recrutamento.

Para garantir o rigor pedagógico e a organização adequada das escolas e classes por especialidades, é preciso que os procedimentos seletivos se baseiem na necessidade e no mérito, certamente até os 14 anos de idade. Esta simples proposta, essencial em qualquer sistema bem organizado, e quase universalmente

empregado nos outros países europeus, é resistido porque, alega-se, corresponderia ao retorno das chamadas “grammar schools”, embora a estrutura atual signifique que as escolas privadas locais são de facto “grammar schools” para a classe média, com a penalidade adicional de que a matrícula é paga. Embora compreensíveis em termos do que ocorria na Inglaterra no passado, essas objeções precisam ser resistidas com firmeza.

Com respeito às universidades, a melhor opção é financiá-las apropriadamente através de aumento dos impostos. As universidades de elite já estão cheias de alunos egressos de escolas particulares, e a introdução do sistema de empréstimos pessoais e cobrança de taxas contribuirá para dificultar cada vez mais o acesso dos alunos de escolas do sistema público, mais pobres. Se não for possível aumentar os impostos, a opção menos ruim será cobrar uma taxa após a graduação, que aumente progressivamente com o aumento da renda do ex-aluno, e que seja dispensada se sua renda for baixa. A idéia de diminuir o custeio pelo Estado e introduzir o financiamento privado faria com que essas universidades se parecessem cada vez mais às escolas particulares, aproximando Oxford e Cambridge de Eton e Harrow, que são reservas dos ricos, custeadas privadamente. O que corresponderia a um desastre educacional, transformando a Inglaterra inteiramente em uma sociedade de castas, em que o caminho para o topo só estaria aberto aos filhos da classe favorecida. Isto seria não só uma forma de vandalismo social mas negaria ao país a aptidão e a capacidade dos nascidos sem um berço de ouro. Embora com imperfeições, Oxford e Cambridge ainda recebem alunos das escolas governamentais, em proporção que declinará com a privatização do sistema. A premissa implícita é a de que só aqueles que trazem os genes dos ricos poderiam ter a expectativa de ingressar nas melhores universidades. Seria o abandono dos princípios fundamentais da civilização ocidental, tudo para manter baixo o imposto de renda e estender o princípio do mercado a uma área onde não há motivo para que ele seja aplicado.

O que dissemos a respeito da educação e da saúde pública vale também para o sistema de pensões e, de modo geral, para os pagamentos da seguridade social. Embora obviamente os ricos possam enfrentar o desafio da velhice, da doença e do desemprego protegidos por reservas de renda e poupança que os pobres não têm, esses riscos são universais. O problema é como distribuir o seguro correspondente. Haverá um sistema que possa acomodar todos os interessados? Deve a responsabilidade pelo risco ser imposta em caráter individual, com um “chão” mínimo fornecido pelo Estado?

A segunda hipótese é a resposta dos conservadores, que colhemos nas suas propostas a respeito das pensões e do atendimento dos idosos. Contudo, como argumentamos ao longo de todo este livro, este não deve ser um princípio universal, com que a comunidade confronte o risco — o que Halpern e White qualificam de “brute luck” — a “sorte bruta”. Uma vez mais temos o modelo de contratação individual, condimentado agora com o apelo à responsabilidade pessoal e o desejo de retirar o Estado desse campo. Mas o seguro individual desse tipo de risco coloca o maior ônus sobre os ombros dos que têm a maior probabilidade de precisar de ajuda, e que são ao mesmo tempo os menos habilitados a pagar prêmios de seguro satisfatórios, e por isso terão maior dificuldade em conseguir

uma cobertura razoável. Em *The State We're In* estimei, por exemplo, que para receber uma pensão de nove mil libras [cerca de R\$16.000] por ano seria preciso uma poupança individual de mais de duas mil libras [cerca de R\$3.500] por ano durante vinte e cinco anos — o que está fora do alcance da grande maioria das pessoas. Um relatório recente da Fundação Joseph Rowntree mostrou que em apenas três áreas sociais — o desemprego, a assistência médica permanente em casos de incapacitação por longos períodos e o custeio de enfermagem — o custo do seguro é de aproximadamente novecentas libras [cerca de R\$1.600] por ano no caso de um homem casado com 45 anos de idade — ou seja, mais do que seis vezes o resultado do aumento de apenas um pence na alíquota básica do imposto de renda. Além disso, o relatório nota que, dada a incerteza a respeito do custo e das necessidades assistenciais, a maior parte das apólices têm tantas exclusões e qualificações que garantem bem pouco. E, como é natural, qualquer que seja o seguro contratado, aos pobres cabe pagar uma parte proporcionalmente maior da sua renda. Assim, o seguro individual é uma forma de redistribuir renda dos pobres para os ricos.

Por isso os mais humildes, impossibilitados de adquirir um seguro individual suficiente para cobrir os riscos de saúde, desemprego e velhice, serão obrigados a recorrer ao valor mínimo; e este será menor do que se o sistema funcionasse mediante um seguro coletivo, pois as classes de maior renda não terão interesse em filiar-se ao sistema, e portanto não contribuirão para ele. Haveria uma queda dos pagamentos feitos à seguridade social, não há dúvida, mas os riscos seriam redistribuídos justamente para os que têm menos condição de enfrentá-los. Para a direita, essa situação é moralmente boa, porque os pobres, e os progenitores solteiros precisam ser estimulados a não depender do Estado, assumindo a responsabilidade pela sua vida. Mas há outro argumento moral em sentido oposto: ao transferir o risco para os mais fracos, os que estão melhor situados na sociedade negam sua humanidade e a responsabilidade moral recíproca para com a comunidade de que participam, e que lhes permite usar livremente seus recursos. Pior ainda: eles estão contribuindo para a desigualdade, cujo crescimento ameaça a “boa sociedade” de que se beneficiam, e cuja desintegração acarreta leis autoritárias e repressivas que por fim vai ameaçar sua liberdade. Assim, o argumento moral e o interesse próprio apontam na mesma direção: é do interesse dos ricos apoiar um seguro social universal e o welfare state. Nesse ponto, o sistema político inglês interage com a dinâmica das classes, da cultura e da sociedade; como o Partido Conservador tem dominado com tanta facilidade a House of Commons, embora eleitoralmente minoritário, devido ao sistema que confere plena vitória ao primeiro colocado em número de votos, ele conseguiu promover políticas sistematicamente distorcidas em favor da classe média, cujo apoio foi suficiente para levá-lo ao poder. Se as coalizões governantes precisassem ser construídas com um apoio eleitoral mais amplo, as classes mais favorecidas teriam sido forçadas a reconhecer que não poderiam seguir seus interesses com tamanha parcialidade: o clima político e as políticas governamentais seriam bem diferentes.

Esses, portanto, são os tijolos com que se pode construir uma economia e uma sociedade de participação. Criar uma cultura de investimento e de autonomia

mais democrática tem por objetivo dar maior dinamismo econômico a todo o país, enquanto um sistema adequado para distribuir e compartilhar o risco sustenta uma sociedade mais abrangente. Muitas iniciativas podem ser tomadas por um Estado nacional mesmo no chamado “mercado global” dos nossos dias. Contudo, isso está sendo cada vez mais difícil: o país precisa buscar aliados, e há quatorze deles do outro lado do Canal.

NOTAS

1. Vide John Gray, *False Dawn: The Utopia of the Global Free Market* (Granta Books, a ser publicado); David Held, David Goldblatt, Antony McGrew e Jonathan Perraton, *Global Flows, Global Transformation* (Open University, a ser publicado); *The Politics of Globalisation* (Nexus, a ser publicado).
2. Gray, *False Dawn*, op. cit.
3. Vide W. Ruirok e R. van Tulder, *The Logic of International Restructuring* (Routledge, 1995); Paul Hirst e Grahame Thompson, *Globalisation in Question* (Polity, 1996).
4. Relatório de George Bulkeley e Richard Harris no *Economic Journal* (março de 1997) mostra como os analistas têm dificuldades em prever os lucros das empresas: segundo os autores, os investidores deveriam estimar a lucratividade de uma empresa aplicando valores médios em vez de basear na previsão desses analistas.
5. Vide IPPR, *Promoting Prosperity: A Business Agenda for Britain* (Vintage, 1997).
6. O livro inspirador de Charles Leadbetter, *The Rise of the Social Entrepreneur* (Demos, abril de 1997), dá uma idéia desse potencial.
7. Vide *The British Springs* (Demos, abril de 1997).
8. Vide Alan Hughes e outros, e seu trabalho no Centre for Business Research (ESRC), em Cambridge.
9. Martin Weale, do National Institute of Economic and Social Research, estima que é preciso elevar o nível de tributação em 2 por cento do PIB, ou seja, 14 bilhões de libras (*Observer*, 16 de março de 1997).
10. Artigo de David Halpern e Stuart White a ser publicado em *Renewal*.
11. John Hills, *Private Welfare Insurance and Social Insecurity: Pushing the Boundaries* (York, 1997).

RESUMO

O Estado Futuro Will Hutton

A noção de que não podemos escolher, que estamos predestinados a continuar como sempre somos, é a doutrina mais insidiosa da nossa época. Precisamos aceitar estoicamente o desemprego, a ociosidade e a pobreza. Quanto à propriedade pública, ou qualquer forma de iniciativa do setor público, a idéia é natimorta.

Está surgindo, contudo, o ponto de vista contrastante de que os “globalizadores” exageraram e que ainda existem opções disponíveis, mesmo quando o mundo muda rapidamente. Os estados têm claramente menos autonomia do que no passado, mas seria um erro dizer que perderam todo o seu poder.

ABSTRACT

The State of the Future Will Hutton

The belief that we are doomed to be like we have been always is the most insidious doctrine of our epoch. We have to accept stoically unemployment, idleness and poverty. As to the public property, or any sort of government enterprise, everything is hopeless since the beginning.

However, a contrasting realization has pointed out that “globalizers” have exaggerated and there are still some choices available, even in the face of a rapidly changing world. And states are clearly less autonomous than they were in the past, but it would be a mistake to admit they have lost all their power.

O AUTOR

WILL HUTTON é editor do jornal “Observer”. Trabalhou na BBC como correspondente econômico, foi editor econômico do “The Guardian”, e recebeu o prêmio de “Jornalista Político” de 1992. É membro do Conselho de Diretores do “Policy Studies Institute”, do “Institute for Political Economy” e da “London School of Economics”. É professor visitante da Manchester Business School, e do Nuffield College da Universidade de Oxford. Autor do livro sobre economia Keynesiana intitulado “The Revolution that Never Was” (1986), e do bestseller “The State We’re In” (1995).