



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

DO VAGABUNDO AO CIDADÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA INGLATERRA

Wagner Wiliam da Silva

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação da Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Wagner Wiliam da Silva** em 28/05/2010 e orientado pela **Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni**.*

CPG, 28/05/2010

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, is written over a horizontal line.

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Si38d Silva, Wagner Wiliam da.
Do vagabundo ao cidadão: uma discussão sobre a construção da proteção social na Inglaterra/ Wagner Wiliam da Silva. – Campinas, SP: [s.n.], 2010.

Orientador : Marcelo Weishaupt Proni
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Políticas públicas. 2. Assistência social. 3. Plano Beveridge. 4. Cidadania.
I. Proni, Marcelo Weishaupt. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

10-038-BIE

Título em Inglês: From the bum to citizen: a discussion of the construction of social protection in England

Keywords: Public policies ; Social protection ; Beveridge Plan ; Citizenship

Area de Concentração : Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora: Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni
Prof. Dr. Frederico Mathias Mazzucchelli
Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo

Data da defesa: 28-05-2010

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Dissertação de Mestrado

Aluno: WAGNER WILIAM DA SILVA

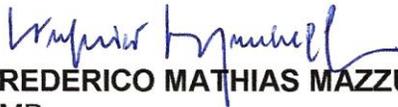
**“Do Vagabundo ao Cidadão: uma discussão sobre a
construção da proteção social na Inglaterra”**

Defendida em 28 / 05 / 2010

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. MARCELO WEISHAAPT PRONI
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. FREDERICO MATHIAS MAZZUCHELLI
IE / UNICAMP



Prof. Dr. MARIANO DE MATOS MACEDO
UFPR

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Leomara, ao André e à Maria pelo estímulo, compreensão e abstinência de esposo e de pai que viveram ao longo deste período de mestrado.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus por ter-me dado as condições ideais para ingressar no curso e, posteriormente, para acompanhá-lo.

Ao meu pai por ter-se dedicado tanto à minha família nos momentos que estive distante, buscando, sempre que possível, suprir as carências provocadas por minha ausência. À minha mãe por ter-me incentivado a chegar até aqui.

Agradeço à Leomara por ter sido pai e mãe do André e da Maria e por ter sido, em muitos momentos, o homem da casa, trazendo para si os problemas do dia-a-dia, com o objetivo de me poupar de preocupações que pudessem atrapalhar o foco no curso.

Não posso deixar de agradecer e de reconhecer a maturidade do André e da Maria que, apesar de sua pequenez e de suas carências, compreenderam tão bem a ausência do pai durante tanto tempo. Agradeço ao Wallace por ter suportado a ausência e a distância que este curso acentuou.

Agradeço aos meus professores de graduação, em especial ao Rogério e ao Antonio, por terem apostado em mim e por me terem incentivado a lecionar e depois a buscar este curso.

Ao Dari, por ter-me acolhido tão bem desde o primeiro dia em que visitei o Instituto de Economia. Ao Marcelo Proni pela amizade, dedicação e paciência na correção dos meus textos e na orientação sobre como melhorá-los.

Especialmente, agradeço ao professor e amigo Frederico Mazzucchelli pelos ricos ensinamentos, pela beleza e suavidade de sua convivência e pela serenidade e austeridade presentes no exercício da orientação deste estudo.

Finalmente, tenho que agradecer ao Vanderlei, ao Hermes, à Aurita, ao Plínio, ao Sérgio, à Elisângela e a tantos outros amigos de Apucarana que torceram e comemoram comigo esta conquista.

SUMÁRIO

Introdução	1
1. Economia de mercado, desigualdade e riscos sociais	7
1.1 As transformações e a consolidação do novo sistema	8
1.1.1 Miséria absoluta ou proteção social – alternativas para um capitalismo em mudança	9
1.1.2 Origens da Regulação do Trabalho e Proteção Social na Inglaterra	11
1.2 A formação de uma cultura operária na Inglaterra	13
2. O entre-guerras e a evolução da proteção social	19
2.1 Traços estruturais do mercado de trabalho	20
2.2 Emprego e Desemprego na Inglaterra no entre-guerras	24
2.3 Consequências da Primeira Guerra Mundial sobre a organização econômica e social na Inglaterra	25
2.3.1 A participação política da mulher e os reflexos sobre a proteção social	27
2.3.2 A pobreza e a necessidade de proteção	29
2.3.3 As pensões familiares e o debate da proteção social	32
2.3.4 O acesso à moradia como tema central do debate da proteção social	34
3. O Sentido das Preocupações de Beveridge	37
3.1 Necessidade da intervenção estatal na busca do pleno emprego	41
3.2 Gerenciamento do sistema público de saúde – posições e desafios	49
3.3 Extensão e desafios da proteção social	51
3.4 O seguro-desemprego – da assistência à proteção social	52
4. Plano Beveridge	55
4.1 Alguns traços de funcionamento do Plano de Segurança Social de Beveridge.	60
4.2 A adaptação da estrutura anterior às novas necessidades	66
5. Da elaboração à execução: estímulos e entraves à implantação do Welfare State no pós-guerra	77
5.1 Discordâncias quanto à extensão e à gestão do Sistema de Saúde	78
5.2 O analfabetismo e os desafios da educação pública	80
5.3 A Segunda Guerra Mundial e os desafios da proteção social	81
Conclusão	91
Referências Bibliográficas	99

RESUMO

A gênese da construção de uma estrutura de proteção social na Inglaterra aparece como pré-requisito à manutenção da ordem social necessária à reprodução ampliada do capital. O Estado britânico, na condição de defensor maior do desenvolvimento econômico, tratou de normatizar os comportamentos, principalmente daqueles sujeitos mais próximos à base da pirâmide social. Nesse sentido, muito mais que uma política de proteção, a Lei dos Pobres de 1834 impunha normas de conduta que penalizavam àqueles que a descumprissem, com o objetivo maior de garantir a consolidação de um mercado de trabalho que assegurasse uma oferta adequada de trabalhadores para as fábricas e os empreendimentos em expansão.

As consequências da Primeira e da Segunda Guerra Mundial e da crise de 1929 provocaram uma ebulição social de magnitude inédita, que forçou o abandono do liberalismo econômico e político. A metamorfose do Estado britânico trouxe um avanço significativo das políticas sociais, tornando-as mais abrangentes e, principalmente, com um caráter diferente daquele observado na Lei dos Pobres. Enquanto a primeira geração de políticas sociais tratava de isolar os “vagabundos” e disciplinar o comportamento dos trabalhadores, o modelo que se consolida após a Segunda Guerra busca a construção da cidadania a partir da proteção ao trabalho. O Plano Beveridge estabeleceu as diretrizes básicas da seguridade social na Inglaterra, procurando evitar que o desemprego em massa e a privação social pudessem se repetir. A construção de uma nova ordem social, no entanto, não se daria de forma espontânea. Na verdade, o sucesso eleitoral ora de trabalhistas, ora de conservadores, também determinou a intensidade e o ritmo da implantação de uma nova geração de políticas sociais.

Palavras Chaves: políticas públicas, proteção social, Plano Beveridge, cidadania.

ABSTRACT

The genesis of the construction of a social protection structure in England appears as a prerequisite to the maintenance of the social order, needed to the expanded reproduction of capital. The British state, in the condition of the major advocate of the economic development, sought to regulate the behaviors, mainly of those people closest to the base of the social pyramid. In this sense, much more than a protection policy, the Poor's Law imposed rules of conduct that penalized those who disobeyed them, with the larger goal of guaranteeing the consolidation of a labor market that would ensure an adequate supply of workers for factories and the growing enterprises.

The consequences of the First and Second World War and the crisis of 1929 caused a social boiling of unprecedented magnitude, which forced the abandonment of the economic and political liberalism. The metamorphosis of the British State has brought a significant improvement of social policies, making them more comprehensive, and especially with a character different from that observed in the Poor's Law. While the first generation of social policies look for isolating the "bums" and discipline the behavior of workers, the model that was consolidated after World War II seeks the construction of citizenship starting from the protection of labor. The Beveridge Plan established the basic policies of social security in England, seeking to prevent that the mass unemployment and social privation could be repeated. But the building of a new social order would not occur spontaneously. Indeed, the electoral success sometimes of the labors, sometimes of the conservatives, also determined the intensity and pace of the implementation of a new generation of social policies.

Keywords: public policies, social protection, Beveridge Plan, citizenship

Introdução

O advento do capitalismo promoveu de tal forma o progresso da produção que permitiu às gerações futuras obterem avanços jamais conquistados ao longo da história da humanidade. A tradução do progresso tecnológico e do desenvolvimento econômico em progresso social e consolidação de uma democracia substantiva não ocorreu, contudo, de maneira automática ou espontânea. De fato, diferentes autores têm apontado falhas no discurso otimista do século XIX que associa capitalismo, liberalismo, democracia e felicidade pública como fenômenos indissociáveis e inexoráveis. Ao contrário, o desenvolvimento da cidadania e o surgimento de uma sociedade fundada na valorização do trabalho e na promoção do bem-estar social encontraram muitas resistências dos setores mais conservadores, preocupados com máxima valorização do seu capital.

A plena constituição do capitalismo foi possibilitada pela conquista de um conjunto de liberdades individuais, mas não significou o surgimento do “reino da liberdade”. O liberalismo clássico procurou convencer a todos que o sistema econômico era regido por leis naturais e que a esfera econômica não deveria sofrer influência da política. Ao mesmo tempo, advogou que cada indivíduo deveria ser responsável pelos resultados de suas escolhas e de suas ações, isentando o funcionamento da economia de qualquer responsabilidade pelos problemas sociais que começavam a se agravar. A reação contra esse discurso e a proposição de uma nova postura do Estado em relação à questão social é o aspecto que se pretende ressaltar no presente estudo.

É verdadeiro que os sistemas econômicos sempre estiveram presentes nas diversas formas de organização social. É só, entretanto, a partir da conjugação dos resultados das Revoluções Industrial e Francesa – esta promove a transformação política que dá vida ao “*estado moderno*”, ao mesmo tempo em que aquela se encarrega de desenvolver uma “*economia de mercado*” – que o tear do tecido social

passou a ser, em grande medida, responsabilidade da economia. Se nas formas pretéritas de organização social o mercado tinha papel secundário no estabelecimento dos nexos de sociabilidade, a partir de agora (ele) passaria a ocupar papel central nesta tarefa (Polanyi, 1980).

O desenvolvimento do capital e o progresso técnico permitiriam, a muitos, acesso a um padrão de consumo provavelmente superior àquele auferido pelos reis da Europa Medieval. Ao mesmo tempo, entretanto, em que uns acumulavam riqueza e desfrutavam de um padrão de consumo de alto nível, na outra ponta da estrutura social se formava uma trupe de indigentes, o que evidenciava a capacidade do novo sistema de produção em gerar desigualdade e miséria, que fazia sombra à maioria das organizações sociais já vistas.

A teoria econômica clássica pressupunha que as distorções sociais geradas pelo capitalismo seriam naturalmente superadas, uma vez que fazia parte da natureza do sistema a tendência ao equilíbrio dos mercados e que este equilíbrio tenderia ao pleno emprego. Segundo esse entendimento, o equilíbrio dos mercados aconteceria num ponto onde toda oferta de mão-de-obra seria absorvida. Se assim fosse, a desocupação estaria relegada apenas aos “desocupados” ou “vagabundos”.

O surgimento do capitalismo implicava em algumas transformações na forma de organização da sociedade para que se pudesse consolidar. Uma dessas transformações dizia respeito à criação das condições necessárias para que um “*mercado de trabalho*” se constituísse. Daí, a necessidade da extinção de relações senhoriais, típicas de uma sociedade feudal, e o reconhecimento da “*liberdade individual*” caracterizada pela concessão de direitos civis¹. Ao mesmo tempo, essas transformações exigiam um novo modo de participação do Estado no campo da

¹ Aqui estamos utilizando a segmentação elaborada por T.H. Marshall, em que se atribui ao século XVIII, a “concessão” dos direitos civis na Inglaterra; ao século XIX, a “concessão dos direitos políticos e ao século XX, sua “evolução” para os direitos sociais. As palavras concessão e evolução estão propositadamente entre aspas, pois justamente neste quesito reside a maior discordância em relação à construção marshalliana, já que o autor tende a creditar a evolução desses conjuntos de direitos às concessões feitas pelas classes dominantes, ao mesmo tempo em que minimiza o papel da organização social das maiorias sociais (classe trabalhadora) como elemento de tensão que força a evolução desses direitos, mesmo que a contragosto das elites dominantes, conforme explicita Marques de Saes.

proteção social, passando de intervenções pontuais, isoladas e eventuais para *uma participação organicamente definida, regida por normas nacionais, com formas de financiamento sustentáveis e sem qualquer forma de discriminação política ou social* (Giovani e Proni, 2006).

Para Marshall (1967), os direitos civis garantem a liberdade individual, como a livre mobilidade, o livre pensamento, a celebração de contratos – inclusive de trabalho – e a aquisição ou manutenção de propriedade, bem como direito de acesso à justiça, como instrumento de legitimação dos direitos anteriores.

O processo de consolidação dos direitos civis aconteceu em paralelo às transformações provocadas pelos cercamentos e pelo fim do feudalismo. Estes forçaram a separação entre o homem e o meio que garantia sua subsistência, forçando-o a migrar em direção às cidades e a encontrar para si um trabalho assalariado, sob pena de padecer juntamente com sua família, caso não o fizesse. A generalização do trabalho assalariado na manufatura não tirou o controle do processo produtivo das mãos do trabalhador, já que o ritmo de trabalho era por ele ditado. Apesar disso, a manufatura serviu à desqualificação da força de trabalho, pois ao desenvolver novas ferramentas e aumentar a divisão do trabalho o trabalhador não mais precisava ser um profundo conhecedor da técnica, ao mesmo tempo em que não precisava mais ser treinado durante anos a fio. Isso permitiu que os salários fossem reduzidos, acelerando, desse modo, o processo de concentração de capital. Destaque-se ainda que a divisão do trabalho no ambiente da manufatura também contribuiu para que a produtividade do trabalho crescesse, servindo, assim, ao processo de acumulação de capital (Barbosa de Oliveira, 2002).

Já dissemos que, mesmo após a disseminação da manufatura, a natureza do processo de produção não foi alterada no período manufatureiro. Isso se daria apenas com a chegada da máquina-ferramenta na produção. Seu grande feito foi o de tornar a produção independente da força e destreza do trabalhador. Nesta fase originária do capitalismo, a força motriz da indústria desprender-se-ia do homem e seria substituída pelo vapor, esse fato permitiria, a partir de então, a utilização da mão-de-obra feminina e infantil pela indústria.

A chegada da máquina-ferramenta ao ambiente da produção significou a possibilidade de crescimento permanente da produtividade do trabalho, garantindo assim que a reprodução ampliada do capital se desse sem empecilhos. O que em alguma medida limitava esse processo era a produção de máquinas pela manufatura, ou seja, se a máquina na produção tornava o capital menos dependente do trabalho humano, essa dependência permanecia na própria produção das máquinas. Nesse sentido, Barbosa de Oliveira (2002) destaca que a conclusão da transição para o capitalismo se deu com a constituição de um setor industrial produtor de máquinas, o D1. A partir da constituição de um D1, funcionando como grande indústria, a reprodução do capital estava garantida na esfera econômica, já que, a partir de agora, as revoluções técnicas poderiam ocorrer constantemente.

Esta transformação no modo de produção se repercute inclusive sobre o processo de determinação do valor de troca dos bens. Até aqui, admitia-se ser a quantidade de trabalho - materializada no bem - o determinante de seu valor. A partir da constituição plena do capitalismo, os preços já não mais são definidos com base no trabalho necessário, mas sim, levando-se em conta os custos de produção e uma taxa de lucro que oscilaria de acordo com a magnitude do capital. É a lei do valor transformando-se na lei de valorização do capital. Em outras palavras, trata-se do capital, demonstrando ser ele o senhor supremo da sociedade, que agora passa a estar subordinada aos seus interesses de máxima valorização.

A supremacia do capitalismo encarrega-se de criar uma condição onde o homem existe em função do sistema de produção. Nunca, na história da humanidade, um sistema produtivo houvera se autojustificado; o que legitimava os modos de produção anteriores era a capacidade desse de desenvolver as condições de vida dos homens, o que não implicava numa justa distribuição dos resultados da produção. No modo de produção capitalista, a atividade produtiva passa a se justificar tão somente a partir do momento em que ela contribui para o crescimento do capital, e isso depende cada vez menos dos seus reflexos sobre as vidas das pessoas ou sobre o meio ambiente.

Essas diversas transformações, observadas ao longo da história, ao se abaterem sobre a estrutura social e sobre o sistema de produção, tratam de promover a separação quase que definitiva entre o homem e o mais natural dos meios de produção, a terra.

Além dessa separação, o novo sistema produtivo traria consigo novos riscos sociais que demandariam seu enfrentamento, sob pena de tornar a nova estruturação social instável ao ponto de fazer ruir todo o sistema. Isso graças à sua capacidade de geração de pobreza, ao mesmo tempo em que produz riqueza.

Feitas estas ponderações, pode-se, agora, colocar a questão central: como foi possível transmutar o indivíduo sem trabalho - antes visto como “vagabundo”, que era deixado à margem do sistema - num “cidadão”, isto é, um sujeito portador de uma série de direitos, que tem participação política e está integrado à vida social da nação?

O principal objetivo deste estudo é, portanto, buscar a compreensão dessas transformações para discutir a construção dos mecanismos de proteção social no século XX, olhando para o berço do sistema capitalista, a Inglaterra. Para tanto, no capítulo primeiro, se buscará entender como o sistema capitalista ordena as relações sociais, suas necessidades e sua capacidade de gerar desigualmente riscos sociais. Buscar-se-á demonstrar o enfrentamento que se deu à pobreza extrema nas primeiras décadas do novo sistema, bem como se explicitará a forma como se regulou o mercado de trabalho e se consolidou uma cultura operária na Inglaterra.

No capítulo seguinte, serão delineados alguns traços a respeito do período entre-guerras na Inglaterra; as transformações na estrutura produtiva, com enfoque especial sobre a dinâmica do mercado de trabalho. Discorrer-se-á sobre o papel da mulher naquele período e a respeito da importância da militância política feminina na conquistas sociais de então. Serão também explicitados alguns aspectos da estrutura de proteção social presentes naquele período.

O capítulo três buscará explicitar a forma como William Beveridge enxergava as transformações que aconteciam e como o Lord enxergava a questão da intervenção estatal, principalmente em relação à busca do pleno emprego. E explanará

algumas de suas visões em torno das políticas públicas, no tocante ao gerenciamento e extensão.

No quarto capítulo, serão demonstrados mecanismos de funcionamento do Plano de Segurança Social, elaborado pela comissão interministerial dirigida por Beveridge, bem como serão explicitadas as alterações que o Relatório Beveridge propôs às políticas sociais então observadas.

O capítulo cinco exporá alguns argumentos utilizados a favor ou contra a implementação do plano proposto por Beveridge. E, por fim, uma breve conclusão sobre a essência das transformações sociais impulsionadas pela nova estrutura formada e o papel da estrutura de proteção social neste contexto.

Capítulo 1

Economia de mercado, desigualdade e riscos sociais

Foi olhando para o ambiente em que nasce o sistema capitalista de produção que Castel (1999) chama atenção ao “*divórcio entre a ordem jurídico-política*”, que reconhecia os direitos dos *cidadãos*, e uma “*ordem econômica que acarreta uma miséria e uma desmoralização em massa*”. Para ele, a miséria produzida pelo desenvolvimento da grande indústria seria responsável pela desintegração do tecido social.

Ao mesmo tempo em que o capitalismo nascente permitia o surgimento de um sem-número de novos ricos, esse mesmo sistema providenciava para que muitos outros permanecessem na vulnerabilidade provocada pela instabilidade da condição de assalariado, mas de forma ainda mais cruel ele criava um grande número de “desfiliados”. Estes últimos, sequer inseridos no processo de produção da riqueza social e, portanto, excluídos do seu processo de repartição. O desafio maior dos principais países ocidentais a partir da Revolução Industrial passa a ser o de *promover a industrialização e administrar os fatores de dissociação social que ela acarreta*.

Hobsbawm (2005a) demonstra como a revolução, ao longo de seu curso, vai promovendo vencedores ao mesmo tempo em que vai vitimando um número bastante superior ao daqueles. Os trabalhadores pobres certamente faziam parte do grupo de perdedores: os mais afortunados deles – aqueles que conseguiam empregar-se – em geral recebiam salários que mal chegavam a garantir sua subsistência, sendo assim condenados a uma vida de pobreza permanente. Próximos destes encontravam-se os pequenos comerciantes, que incapazes de acompanhar o ritmo da acumulação de capital percebida no setor industrial, iam sendo, aos poucos, expulsos do mercado

por conta da concorrência intercapitalista, sentindo na própria pele, dia a dia, a “*eficiência*” da mão invisível de Smith.

Os trabalhadores e a queixosa pequena burguesia, prestes a desabar no abismo dos destituídos de propriedade, partilhavam portanto, dos mesmos descontentamentos. (Hobsbawm, 2005a)

Se entre os perdedores o descontentamento com as mudanças na sociedade era grande, entre os que lucravam com ela é possível que a euforia fosse ainda maior. Os homens ricos acumulavam capital a um ritmo e volume tão intenso que – conforme destaca Hobsbawm – *excediam todas as possibilidades disponíveis de gasto e investimento*. Esse acúmulo desmedido de riqueza acabou por estimular o apego ao luxo e à ostentação. Também rumando nesta direção, encontrava-se grande parte da classe média que inicialmente, graças à sua parcimônia, podia acumular capital que lhe permitiu auferir a condição de “*principal público investidor*”. Obviamente, tão logo o acúmulo de capital os permitiu celebrar o sucesso econômico a parcimônia deu lugar à prodigalidade. Suas esposas tornaram-se “*madames*”, suas construções suntuosas e seus hábitos mais parecidos com aqueles que ocupavam o topo da pirâmide social.

1.1 As transformações e a consolidação do novo sistema

Se precisássemos creditar a um único movimento histórico essa vigorosa transformação social na Inglaterra, sem dúvida alguma o estabelecimento de uma *economia de mercado* é um dos principais candidatos. Também é correto afirmar que, sem as transformações ocorridas na estrutura agrária – ao longo das décadas ou mesmo séculos anteriores – a supremacia dos mercados sobre a economia inglesa não se daria na forma e intensidade observadas. Se isso é verdadeiro, pode-se atribuir aos “*Cercamentos*” o título de responsável pela *grande transformação*². É fato que a

² Aproveito aqui a oportunidade de expor mais das leituras de Karl Polanyi e Eric Hobsbawm quanto a este assunto. Para o primeiro a “Grande Transformação” teria sido uma resultante da instituição de uma economia de mercados que transformaria a Inglaterra numa “sociedade de mercados”, onde os valores e princípios que amarravam o tecido social seriam prontamente substituídos pelos valores e princípios teorizados pelo liberalismo econômico, fazendo resultar disso um novo (mas roto) tecido social.

transformação ocorrida na estrutura agrária permitiu não apenas o necessário crescimento da produção de alimentos e matérias-primas, como também tratou de prover – ainda que a um elevado custo social – o trabalhador “livre” de que necessitava a indústria nascente. Destaque-se que este provimento de mão-de-obra deu-se de forma tão intensa que em pouco tempo um exército industrial de reserva foi constituído, garantindo assim que os salários pagos pelas indústrias se mantivessem próximos ao nível de subsistência.

Uns 5 mil cercados estabelecidos por decretos gerais e particulares ocuparam cerca de 6 milhões de acres de campos e terras comuns a partir de 1760, transformando-os em propriedades privadas, e foram reforçados por numerosas regulamentações menos formais. (Hobsbawm, 2005a)

O surgimento de uma *economia de mercados* pressupunha a existência de um mercado de trabalho cujos mecanismos de funcionamento fossem muito próximos daqueles que podiam ser observados nos mercados de bens. Como será demonstrado nos tópicos seguintes, entretanto, esses mecanismos estavam impedidos de funcionar plenamente na Inglaterra até o primeiro terço do século XIX, por conta da estrutura de proteção social então vigente.

1.1.1 Miséria absoluta ou proteção social – alternativas para um capitalismo em mudança

A “*estrutura de proteção social*” criada a partir do advento do sistema capitalista seria composta de forma que as políticas sociais assumiriam papel marginal. Isso por conta da crença nas teses dos economistas clássicos, que propunham que a superação da miséria seria decorrente do “natural” amadurecimento do novo modo de produção.

Por sua vez Hobsbawm tende a creditar a “*grande transformação*” à liquidação do cultivo comunal, do pasto aberto, da cultura de subsistência e ao fim da inalienabilidade da terra. É preciso esclarecer que as interpretações dos dois autores a respeito dessas transformações não se opõem, os dois reconhecem a importância tanto das transformações na estrutura fundiária quanto as transformações provocadas pelo estabelecimento da economia de mercados, talvez a única e menos relevante discordância seja quanto ao grau de importância desta ou daquela.

Ocorre que o desenvolvimento do capitalismo fez com que as disparidades sociais se tornassem ainda mais agudas, ao mesmo tempo em que a especulação e a busca desenfreada pelo lucro o levariam à crise.

Na crise, os mais vulneráveis seriam premiados pelo agravamento de sua condição social, o que poderia vir a colocar em risco o próprio sistema capitalista. Este risco se agravaria com a presença de uma alternativa concreta ao capitalismo, no início do século XX, isso porque após a Revolução de Outubro o socialismo real conseguiu fazer com que as disparidades sociais em seus territórios fossem bastante amenizadas.

Até então, as políticas sociais eram periféricas e marginalizavam seus beneficiários. Em especial na Inglaterra – berço do capitalismo –, a principal política social – a Lei dos Pobres – era vista como uma punição por muitos daqueles que deveriam ser por ela assistidos. Importante evidenciar que foi justamente o nascimento do capitalismo e seus reflexos na estrutura social e fundiária britânica que fez surgir uma multidão de pobres vulneráveis e dependentes da caridade de outrem.

A Lei dos Pobres de 1834 foi projetada para tornar a vida tão intolerável para os pobres do campo que eles se vissem forçados a abandonar a terra em busca de qualquer emprego que lhes fosse oferecido (Hobsbawm, 2005a).

Nesse contexto, é que se coloca a necessidade da criação de políticas sociais que amenizem o sofrimento daqueles que acabaram por ficar à margem no novo sistema de geração de riqueza. Denominada por Polanyi (1980) como uma *grande transformação*, o estabelecimento da economia de mercados se reflete sobre a sociedade, transformando os valores da coletividade, de forma a fazer com que os valores da ética, da moral, da justiça e da solidariedade sejam subordinados pelos do lucro e da acumulação. (Fitoussi e Rosanvallon, 2003)

No modo de produção capitalista, ao Estado, caberia providenciar uma legislação que visava: i) penalizar o “vagabundo”; ii) prover o exército de mão-de-obra necessário ao bom funcionamento da manufatura e, posteriormente, da indústria nascente (o que se fez ao transferir a posse das terras públicas de uso coletivo a proprietários particulares que a cercaram e expulsaram os que dantes dela

sobreviviam); iii) legislar sobre o movimento dos salários; iv) estabelecer barreiras à importação de produtos que concorriam com os produzidos internamente; e v) estabelecer uma política colonialista que garantisse amplos mercados a serem explorados pelo capital mercantil nacional.

Apesar das teses de auto-regulação propostas pelo *mainstream*, ao Estado, enfim, coube o papel de regular o funcionamento do sistema de produção, promovendo um marco legal adequado e garantindo que o tecido não se esgarçasse, onde um ambiente favorável à reprodução do capital fosse observado.

1.1.2 Origens da Regulação do Trabalho e Proteção Social na Inglaterra

A organização do trabalho na Inglaterra passaria a contar, em 1536, com a Lei dos Pobres e, em 1563, com a Lei dos Artífices. Enquanto esta última cuidava de regular o exercício da atividade profissional, a primeira tratava de assistir as pessoas desprovidas de recursos para se autossustentar, bem como de estabelecer punições àqueles que, uma vez capazes, se negassem a trabalhar.

De acordo com a *Poor Law*, a paróquia teria a responsabilidade do socorro aos pobres, podendo utilizar impostos e taxaões para garantir os recursos necessários a essa assistência. As pessoas em condições de trabalhar não poderiam deixar de empregar-se, sob pena de serem punidas segundo as determinações da Lei dos Pobres.

A diferença natural entre a capacidade de as diversas paróquias atenderem seus pobres fazia por atrair para aquelas mais estruturadas os “elegíveis da política” das paróquias menos favorecidas. Isso acabou por estimular a promulgação do Act of Settlement (Decreto de Domicílio), que impedia a livre migração dos pobres entre as diversas comunidades. Tal feito, apesar de proteger as paróquias da invasão de sua comunidade por pobres advindos de outras regiões, acabou por limitar muito a mobilidade da força de trabalho, inibindo a constituição de um mercado de trabalho.

O Act of Settlement vigorou desde 1662 até 1795, quando foi abrandado, o que poderia levar à formação de um mercado de trabalho nacional. Ainda

em 1795, entretanto, com intuito de manter a proteção contra a miséria, os juizes em Speenhamland decidiram conceder abonos que funcionavam como uma política de renda mínima destinada a todos os que não obtivessem nenhuma renda ou àqueles cujos salários fossem inferiores ao mínimo estabelecido pela resolução dos juizes. Tendo vigorado até 1834, esta medida também contribuiu para impedir a consolidação de um mercado de trabalho, uma vez que diminuía o caráter estigmatizante da *Poor Law* que vigorava até então, no entanto, sem eliminar por completo esta característica perversa da política.

A reforma da Lei dos Pobres, em 1834, incumbir-se-ia de eliminar os entraves à criação de um “mercado nacional de trabalho”, já que os efeitos do Sistema de Speenhamland foram ineficazes no sentido de proteger os trabalhadores da pobreza extrema. O nascimento do mercado de trabalho, por sua vez, se deu num contexto de notório desfavorecimento aos trabalhadores, já que entre 1799 e 1800 haviam sido promulgadas as Anti-Combination Laws, que inibiam a organização política dos trabalhadores. Por conta disso, somente a partir de 1870 os sindicatos passaram a ser reconhecidos na Inglaterra. A Inglaterra da produção artesanal predominantemente rural estava pronta para tornar-se a potência industrial do século XIX.

As políticas públicas de proteção social só se tornariam uma conquista, na Inglaterra, no início do século XX, após a fundação do Partido Trabalhista e o maior poder de pressão dos sindicatos. Um sinal deste avanço está na instituição do seguro desemprego, em 1911. Pouco depois, a guerra de 1914 levaria milhões ao campo de batalha, ceifaria a vida de alguns milhões de europeus e mutilaria outros tantos. Obviamente isso contribuiria para a ampliação de algumas políticas sociais. A tentativa de compensação pelo envolvimento na campanha de guerra é o principal reflexo dessa mudança. Elas não seriam, no entanto, suficientes para superar a tendência de distanciamento social do sistema capitalista.

Nos Estados Unidos, a crise de 1929 geraria desemprego e miséria numa escala ainda não conhecida pelo já não tão novo “*sistema de geração de riqueza*”. Ainda que possa ser visto como um embrião do que viria a partir de então, tal

qual na Inglaterra o remédio encontrado – o New Deal – não seria capaz de se impor diante da capacidade de geração de disparidades do sistema capitalista.

Foi somente a partir da Segunda Guerra Mundial que a política social assiste à ampliação do conceito de “proteção social”, onde o objetivo maior passa a ser a superação das misérias geradas pelo sistema capitalista. A estrutura do *Welfare State*, observada principalmente nos países europeus, tinha por objetivo dar estabilidade a toda população, garantindo a todos um padrão de cidadania até então não vivido pelas massas nos países capitalistas.

Nesse sentido, o plano apresentado por Sir William Beveridge pode ser encarado como um divisor de águas, pois a noção de cidadania está implícita não apenas no Relatório Beveridge, mas em diversos textos e discursos do lord inglês. A publicação de seu relatório sobre proteção social, durante a Segunda Guerra Mundial, influenciou de tal modo as políticas sociais subsequentes que elas passaram a ter a construção da cidadania como uma de suas principais premissas, apesar da resistência de setores mais conservadores da sociedade.

Durante muitos anos, essas premissas praticamente não foram questionadas. A vitória de Reagan e Thatcher, porém, no final dos anos 70 deu força aos setores da sociedade que eram contrários aos modelos de políticas públicas que vinham sendo implementados desde o fim da guerra. Assim, os 80's e 90's assistiram a uma forte tentativa de desmontar aquilo que vinha sendo construído ao longo do período anterior.

1.2 A formação de uma cultura operária na Inglaterra

Ao comungar do entendimento de que a evolução da estrutura de proteção social é resultante do tensionamento da classe trabalhadora, forçando a evolução desses direitos, torna-se importante a visualização de como se compunha e se organizava este estrato da sociedade britânica.

A Inglaterra da segunda metade do século XIX era um país onde a maior parte da população se ocupava de atividades braçais não-agrícolas. O número de

trabalhadores assalariados crescia rapidamente não só lá, mas até mesmo nos países da periferia capitalista. Esse fato, sem dúvida favoreceu a formação do movimento operário na Grã-Bretanha. Por sua vez, essa formação, por um lado, criou as condições para a unificação e identificação do operariado no interior do que já era percebido como uma única “classe operária” e, por outro, favoreceu a estratificação dessa mesma classe. Tal estratificação é facilmente percebida ao se observar a figura do operário médio e a liderança do movimento operário e daquela que ficou conhecida como “aristocracia operária”. Os artífices eram considerados os principais atores da aristocracia operária e só alcançaram tal posição graças à sua capacidade de organização em sindicatos, cooperativas e associações.

No final do século XIX, enquanto, quarenta por cento da classe operária ainda vivia abaixo da linha de pobreza, os trabalhadores que compunham a aristocracia operária faziam parte da baixa classe média. Isso acabou por fazer com que seus hábitos e formas de comportamento se tornassem referência para os demais trabalhadores, contribuindo, assim, à solidificação da cultura operária.

Ainda ao final do século XIX, os empregados de escritório surgem como uma nova baixa classe média. Esses trabalhadores, apesar de seus ganhos inferiores aos dos artífices, buscavam distinguir-se dos mesmos tanto através do estilo de vida quanto pelo posicionamento ideológico mais conservador. Apesar disso, a cultura operária se manteve bastante estável até a grande transformação material ocorrida após a Segunda Guerra Mundial.

Durante o entre-guerras, programas habitacionais tornaram-se comuns na Europa, surgindo, assim, bairros operários bem urbanizados e contando inclusive com praças e áreas de lazer. Sem dúvida isso fez crescer o padrão de vida dos operários, no entanto não o suficiente para fazer com que o fosso social que os separava das classes dominantes desaparecesse. De acordo com Hobsbawm no início do século XX, *os meninos de doze anos de idade em escolas particulares (da classe média e da aristocracia) tinham em média 12,5 cm de altura a mais do que os que estudavam em escolas do governo.* Esse é um sinal claro de que as condições de sobrevivência e reprodução dos operários ainda eram insuficientes o que contribuiu

para que a classe operária adquirisse certa consciência de sua condição de classe que se expressava numa tendência crescente de afiliar-se a sindicatos e a identificar-se com um partido que a representasse. Este é um ponto que adquire grande importância, uma vez que, devido ao processo de industrialização crescente, a classe operária aumentou muito em tamanho absoluto e em concentração. Isso se deu paralelamente à expansão do direito ao voto, o que acabou fazendo com que a grande massa de operários passasse a ser olhada pelos partidos políticos com outros olhos.

Por toda a Europa surgem partidos ligados ao movimento operário, sendo a maior parte deles com orientação socialista revolucionária. A partir de 1918, na Inglaterra, o Partido Trabalhista começa a ter desempenho expressivo nas urnas, até atingir 37,5 por cento dos votos em 1929. Hobsbawm afirma que *a esta altura as amplas massas de operários britânicos consideram o voto Trabalhista como consequência automática de serem trabalhadores*. O autor ainda destaca que até a primeira década do século XX o operário britânico caracterizava-se pelo seu forte sentimento apolítico e por sua organização sindical.

A organização social dos trabalhadores também se reflete sobre a organização sindical. Os sindicatos ingleses formaram-se de maneira bastante descentralizada e com a característica de sindicato de ofícios e desenvolveram-se dentro das indústrias básicas do país – a do algodão, a da mineração, a da metalurgia, a da construção de maquinaria e, por fim, a de navios. Note-se que todas as principais indústrias da Inglaterra de então eram intensivas em mão-de-obra, mesmo se considerarmos aquelas resultadas da segunda revolução industrial. Importante insistir que apesar de os ditos sindicatos terem se desenvolvido no interior das indústrias citadas, eles caracterizavam-se por serem sindicatos de ofícios. A concentração de trabalhadores em firmas e centros urbanos cada vez maiores facilitava o modelo de organização sindical de então. Tais características, no entanto, não estavam presentes quando se falava daquela que, talvez, possa ser considerada a maior inovação da economia capitalista no século XIX, a ferrovia.

Os sindicatos dos ferroviários, especialmente dos maquinistas e dos tripulantes dos trens, revelaram-se mais difíceis de serem organizados, uma vez que

seus trabalhadores encontravam-se dispersos ao longo de toda a malha ferroviária. Ao se desenvolverem, entretanto, esses sindicatos tiveram que ser constituídos nacionalmente, o que acabou por ensinar ao movimento sindical, como um todo, que esse tipo de organização fortalecia o movimento.

Rapidamente, o governo e os empresários perceberiam como era estratégico o setor de transportes e passariam a imprimir esforços no sentido de coibir a organização sindical no seu interior. Por outro lado, os trabalhadores também teriam tal percepção e o setor passaria a ser considerado um elemento chave da luta de classes. Em breve, as grandes indústrias metalúrgicas também passariam a fazer parte dessa zona de confronto.

Já na década de 1890, sindicatos organizados nacionalmente são observados na Inglaterra, momento em que está se consolidando o “novo sindicalismo” (Hobsbawm, 1987). Em decorrência disso, algumas indústrias começam a negociar acordos coletivos de âmbito nacional, característica de negociação coletiva até então desconhecida e que se tornaria comum a partir de 1910. Outro movimento observado nesse período é do surgimento do sindicato por indústria em detrimento do sindicato por ofício.

A própria forma de organização dos estados-nação, em alguma medida, favorecia a organização sindical, uma vez que, com o desenvolvimento dos estados democráticos, os trabalhadores tinham que perseguir seus objetivos políticos por meio de pressões exercidas junto ao governo nacional. Assim, a organização política dos trabalhadores torna-se imprescindível para que as conquistas almejadas se concretizem.

Além do crescimento e da concentração, a classe operária também teve uma importante mudança na sua estrutura ocupacional, decorrente das mudanças ocorridas com a segunda revolução industrial. Como já foi possível perceber, ocupações como as dos ferroviários e dos mineiros passaram a ter crescimento exponencial fazendo com que tais categorias adquirissem um status diferenciado graças à sua capacidade de organização em nível nacional. Percebe-se também a

diminuição da utilização do trabalho infantil e a maior penetração das mulheres no mercado de trabalho, em especial na indústria têxtil.

O período que se seguiu à Primeira Guerra assistiu a consolidação do movimento operário. Na Inglaterra, além do fortalecimento do Partido Trabalhista, o surgimento de diversos movimentos favoreceu a evolução e aceitação das propostas socialistas, recém embaladas pela vitória da Revolução de Outubro, na Rússia.

A vitória socialista na Rússia influenciou as massas de trabalhadores em toda a Europa, fazendo com que os movimentos em prol do socialismo culminassem na tentativa de deflagração de processos revolucionários por todo o continente, fortalecendo os partidos ligados aos trabalhadores, permitindo que o movimento sindical se estendesse e que conquistas como a jornada de trabalho de oito horas e avanços nas políticas sociais pudessem ser percebidas em quase todos os países. Apesar da derrota desses processos revolucionários, a presença da alternativa russa e o ambiente criado após a Segunda Guerra leva a Europa ao contexto em que os Estados Unidos passam a exportar seu novo padrão de desenvolvimento capitalista, baseado no modo fordista de organização da produção. Graças aos gigantescos lucros obtidos pelas empresas estadunidenses durante a guerra, estas têm condições de transferir para a Europa seus novos métodos de produção. Isso ocorre, pois, na outra ponta, se vê uma Europa desorganizada pela guerra e que passa a conviver com elevadas taxas de inflação, o que favoreceria a aceleração da concentração e centralização do capital, diminuindo a expressão dos pequenos produtores e autônomos. Some-se a isto o fato de o centro financeiro mundial ter se deslocado de Londres para Nova York.

A perda da hegemonia britânica no mercado financeiro não seria de pronto aceita e a City imprimira esforços no sentido de recuperar tal posição. Para os banqueiros londrinos, a ausência dos Estados Unidos na Liga das Nações era vista como uma oportunidade de neutralizar o poder econômico dos Estados Unidos através do exercício do poder político dos países imperialistas europeus.

A eclosão da crise de 1929 colocaria ao governo trabalhista de então a possibilidade da adoção de políticas econômicas tradicionais ou a implementação de

políticas heterodoxas (mais tarde chamadas “keynesianas”). Tais políticas, alternativamente àquelas, caminhariam em direção ao abandono do padrão ouro, ao estabelecimento de tarifas aduaneiras protecionistas e ao controle das importações, como ferramentas que buscariam o restabelecimento do nível de emprego e da atividade econômica.

Capítulo 2

O entre-guerras e a evolução da proteção social

Se fosse possível ao observador excluir da história o período que vai do início da Primeira Guerra Mundial até o final da Segunda, este poderia dizer que de um dia para o outro o mundo foi radicalmente transformado, sendo seus reflexos particularmente importantes na estrutura social, e em especial nos países europeus.

O período entre guerras foi o grande ponto de inflexão que permitiu que a Europa do pós-guerra se reconstruísse sobre novas bases. Esses novos referenciais permitiram, dentre outras coisas, a inclusão da massa de operários no mercado de consumo, o pleno emprego e, principalmente, o estabelecimento e consolidação dos “estados de bem estar social”.

A partir do Relatório Beveridge, as políticas sociais passariam a ter em seu escopo, a ampliação do conceito de cidadania e de proteção social, em contraposição à noção de assistência social, até então observada. Apesar das evoluções observadas até então, as políticas de proteção social, em geral, e a Lei dos Pobres, em especial, mantinham, até o início do século XX, a característica de ter como objetivo principal (talvez único) o de socorrer o beneficiário (ou penalizado?) de uma situação de miséria extrema e garantir-lhe a sobrevivência ao mesmo tempo em que o penalizava por ser dependente do socorro da política, o que minimizava a tensão social e garantia condições à reprodução do capital.

A partir da Segunda Guerra Mundial, sob claras influências do Relatório Beveridge as políticas consolidaram seu caráter estruturante quando o objetivo principal passa a ser a construção da cidadania e não apenas o socorro aos casos de miséria extrema. Com esse movimento, o processo de estigmatização do beneficiário da

política perde força, uma vez que a classe média que emerge do pós-guerra passa a integrar o escopo das políticas.

O Relatório Beveridge passaria a ser visto como marco referencial na elaboração das políticas públicas de proteção social que se apresentariam após a Segunda Guerra. Sendo assim, é importante ao leitor ter alguma clareza de qual era o cenário que levou sua majestade o Rei a constituir uma comissão interministerial e dar a ela a tarefa de propor algo novo no tocante às políticas públicas sociais. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer as evoluções ocorridas no período entre-guerras nas políticas sociais, decorrentes, antes de tudo, das transformações provocadas no arranjo social observado na Inglaterra após a Primeira Guerra Mundial.

Nesse sentido, por mais que se reconheça a importância do Relatório de Beveridge, também é necessário reconhecer que as políticas sociais efetivamente implementadas após a Segunda Guerra Mundial, só o foram, pois encontraram o campo fértil de uma sociedade em mudança.

2.1 Traços estruturais do mercado de trabalho

Na Inglaterra de 1911, menos de dez por cento da força de trabalho ativa estava ligada à agricultura. Naquele ano, o total da população ocupada era de 18,3 milhões de pessoas, sendo, desses, 12,9 milhões homens e 5,4 milhões do sexo feminino. Naquele momento, a grande maioria da população da Grã-Bretanha já obtinha na indústria ou no comércio suas fontes de subsistência. Os setores mais importantes eram o de mineração, com 1.202.000 homens empregados; na metalurgia, indústria automotiva e engenharia, 1.795.000 trabalhadores; na indústria têxtil e confecções, 1.071.000. Ainda que, em termos reais, o número de trabalhadores na agricultura estivesse estável, relativamente, esse setor vinha perdendo espaço no novo padrão de organização da produção. A indústria da construção civil também se colocava entre os principais setores da expansão do período, empregando já em 1911 mais de 1,1 milhão

de trabalhadores; e se considerado como um todo, o setor de transportes (ferroviários, motoristas e marinheiros) empregava 1.262.000 homens.

A evolução do emprego no comércio, ao considerarmos um período de 60 anos, apresentou, na Inglaterra, um avanço considerável. Em 1851, eram 91.000 comerciários, ao passo que em 1911 o setor empregava 739.000 trabalhadores. Ainda naquele ano, foi observada a presença de 2.127.000 trabalhadores (na grande maioria mulheres) empregados nos serviços domésticos; vale destacar, no entanto, que a evolução nesse setor entre 1901 e 1911 fora de apenas 124.000 postos de trabalho. A presença feminina era percebida também com intensidade na indústria têxtil e de confecções.

Dessa forma, em 1911 três quartos da força de trabalho estavam empregados em postos de trabalho manual qualificado, semi-qualificado ou desqualificado. As ocupações manuais, gradualmente iriam declinando em proporção ao crescimento dos serviços para a indústria, às vendas de varejo, entretenimento e serviços de escritório.

Em relação à divisão sexual do trabalho, percebeu-se que os postos de trabalho que exigiam menos especialização foram ocupados por uma maior quantidade de homens, em detrimento das mulheres. Já os semi-especializados, incluindo os serviços domésticos, tinham uma maciça representação feminina. As mulheres também estavam bem representadas nos postos de trabalho manual qualificado, como o setor têxtil. Nos serviços de escritório, em 1901, 13% das vagas eram ocupadas por mulheres, e em 1911 a participação feminina subiria para 21% das ocupações.

Ao longo do período, não somente o número de trabalhadores na manufatura diminuiu como também se observa um intenso movimento entre os diversos setores industriais. Na indústria carbonífera, a queda é de 1.202.000, em 1911, para 702.000, em 1938; nos têxteis de 612.500, em 1912, para 393.000, em 1938; e na construção de navios observa-se a diminuição de um quarto dos trabalhadores entre 1924 e 1937. Em contrapartida, a construção civil absorveu 318.000 homens entre 1920 e 1938, e a geração e fornecimento de energia elétrica absorveu 107.000 trabalhadores no mesmo período. Os setores de vendas no atacado e vendas de varejo, juntos,

absorviam 1.773.200 trabalhadores em 1920 e chegam ao final do período sendo responsáveis por 2.438.200 empregos; foram, com isso, os que demonstraram melhor desempenho no período observado. Os esportes, serviços de bufê, lavanderias, serviços pessoais e cabeleireiros, juntos, saltam de 2.025.400 ocupações para 2.754.800 em 1938.

No tocante à temporalidade da remuneração, se observa que, em 1931, setenta por cento dos empregados recebiam salários semanalmente, ao lado deles havia um grupo de trabalhadores mensalistas, bem como aqueles que exerciam trabalhos ocasionais e recebiam suas remunerações através de diárias.

Nessa época, os artesãos independentes eram uma categoria em extinção; os trabalhadores ocasionais também começavam a diminuir, ao passo que crescia o número de trabalhadores com vínculo empregatício permanente. Assim, a tendência geral do período é de criar-se uma maior identidade entre o trabalhador e o trabalho de rotina diária, com poucos trabalhadores qualificados, poucos casuais e grande crescimento de relações – impessoais – entre patrões e empregados.

A pequena empresa deixa de ser a principal referência da organização da produção, ao passo que a média e a grande empresa assumem esse papel. Em decorrência disso, o número de trabalhadores assalariados cresce exponencialmente. Aumenta também o número de ocupações decorrentes da expansão do serviço público. Isso, tanto por conta da forma de organização que se desenvolve a partir da constituição dos novos estados-nação, como em decorrência da expansão de serviços públicos, como educação e saúde.

Obviamente, a consolidação dos Welfare States se dará somente após a Segunda Guerra Mundial; no entanto, é a partir de 1918 - em decorrência tanto da maior organização sindical, da maior participação política das mulheres e dos trabalhadores em geral e do status de ex-combatentes adquirido por uma expressiva parcela das classes baixas européias – que os modernos estados de bem-estar começaram a se moldar.

Novas possibilidades de emprego para os jovens e para as mulheres vêm junto com a nova fábrica, sendo que os jovens com menos de dezesseis anos não

poderiam exercer jornadas superiores a quarenta e quatro horas semanais, e os que estavam entre dezesseis e dezoitos anos, bem como as mulheres, não poderiam exceder as quarenta e oito horas semanais.

Paralelamente, há alguma regulação sobre o mercado de trabalho, vão se desenvolvendo nesse período a escola pública universal, as creches, os serviços sociais e de saúde. Sem dúvida, todas essas transformações facilitariam a saída da mulher para o mercado de trabalho.

Nas fábricas modernas, as condições de trabalho em geral eram melhores que nas antigas. Nelas, a boa iluminação, o sistema de calefação, de saneamento e acesso a serviços médicos, os refeitórios e os banheiros adequados, foram alguns dos luxos conquistados pelos trabalhadores braçais no entre guerras. Note-se que nas antigas fábricas as condições de trabalho mantinham-se primitivas e degradantes. Contraditoriamente, ressalte-se o alto preço pago em termos de acidentes de trabalho e enfermidades que se somaram à modernização da fábrica, com alto grau de mecanização e produção em massa.

Em 1931, já se constatava o aumento dos problemas nervosos e mentais em meio ao processo de trabalho, enquanto que o número de mortes e acidentes também se evidenciava. Os trabalhadores jovens e inexperientes eram os mais vulneráveis. Em 1937, o *Factory Act*, codificou e fortaleceu os conceitos e a regulação referente às condições impróprias de trabalho, estabelecendo regras mínimas de ventilação, temperatura e iluminação. Criaram-se, ainda, regras que visavam dar condição especial de trabalho a jovens e mulheres que fizessem parte de um processo produtivo arriscado, bem como aos trabalhadores inexperientes durante seu período de treinamento.

Quanto à jornada de trabalho, esta também se reduziu bastante entre 1918 e 1921, graças à militância dos trabalhadores industriais. Para muitas categorias, o dia de trabalho foi reduzido de uma jornada de 9 horas, com uma semana que incluía o sábado, totalizando 54 horas por semana, para uma jornada semanal de 46 a 48 horas. Enquanto nas indústrias, cujos trabalhadores estavam organizados em sindicatos fortes, a jornada de trabalho chegava a 8 horas, no outro extremo ainda se

observavam jornadas de trabalho de até 12 horas/dia. Os comércios informais, a agricultura e as pequenas empresas compunham uma área nebulosa, onde a legislação trabalhista era facilmente violada. O *Factory Act* de 1937, ainda que tenha reduzido legalmente a jornada de trabalho de jovens e mulheres, permitiu que empregos temporários pudessem ter jornadas de até 60 horas por semana durante um período de seis meses. Assim, se por um lado a legislação buscava dar melhores condições aos trabalhadores ingleses, por outro ela se mostrava frouxa em outros aspectos, deixando brechas para que fosse descumprida.

Dois aspectos importantes devem ser considerados quando se observam as condições de trabalho na Inglaterra do entre guerras. Primeiro, que em geral as categorias melhor organizadas caminhavam à frente da legislação, tendo conquistado redução de jornada e outros benefícios que iam além dos limites impostos pelo *Factory Act*; o segundo aspecto a ser considerado diz respeito ao avanço das políticas de seguridade social, incluindo aquelas relativas à assistência ao desemprego.

2.2 Emprego e Desemprego na Inglaterra no entre-guerras

Segundo Butchart (1997), o desemprego observado na Inglaterra do entre-guerras foi bastante considerável. Para o autor, apesar de o desemprego ter apresentado maiores taxas nos 1930's, quando comparados aos 1920's, a manutenção do desemprego ao longo da década de 30 não deve ser atribuída à crise de 1929. Ainda que o emprego tenha crescido substancialmente nos primeiros anos dos 1930's, em decorrência dos efeitos da crise de 1929, a recuperação do emprego não se deu imediatamente após a recuperação do nível de atividade econômica. Enquanto nos 1920's a média de desempregados manteve-se em torno de 1,5 milhão, em 1932 o número de desempregados chegou a 3,4 milhões, um em cada seis trabalhadores.

Butchart demonstra que da crise de 1929 decorreu um choque de demanda evidenciado pela queda de 42% nas exportações entre 1929 e 1931. Apesar da intensidade, esse choque não criou ondas secundárias de desemprego e falências

na economia britânica, assim, o investimento recuou 14%, a produção industrial caiu 11%, o PIB real teve uma evolução negativa de 4,9% enquanto o consumo real cresceu 2% entre 1929-32.

Apesar de, em 1934, o nível de atividade econômica ter atingido os níveis de 1929, o desemprego manteve-se elevado ao longo de toda década, não retornando aos níveis observados antes da crise. Uma característica observada no desemprego dos 1930's está na elevação da incidência de desemprego de longa duração. A primeira justificativa para o desemprego de longa duração considera o elevado número de trabalhadores de baixa qualificação. Secundariamente, o empregador, numa condição de informação imperfeita, tendia a crer que o desemprego de longo prazo poderia estar associado ao menor nível de idoneidade do desempregado. Por fim, observou-se que quanto mais longo o período de desemprego, menor teria sido o estímulo do trabalhador em continuar procurando um posto de trabalho, levando-o a uma condição de desalento. Outra observação relacionada às causas do desemprego de longa duração refere-se à observância de até 20% de portadores de deficiência física entre esses desempregados. (Butchart, 1997)

2.3 Consequências da Primeira Guerra Mundial sobre a organização econômica e social na Inglaterra

Ainda que a Primeira Guerra tenha sido responsável pela morte direta de mais de nove milhões de pessoas, nem o povo nem o governo Inglês estavam preocupados com o que seria do país após o final do conflito. Isso se devia à crença de que a guerra era um período de exceção e que uma vez restabelecida a paz, a normalidade observada no período anterior à guerra se daria automaticamente. Assim, esperava-se que ao final da guerra tanto os negócios voltariam a Londres, quanto que a condição de “principal praça financeira” não seria ameaçada. O que os anos do pós guerra trazem à Inglaterra, entretanto, é sua nova condição de devedora, bem como o fim do padrão ouro, com todas as consequências econômicas decorridas da tentativa alucinada de restabelecer as paridades monetárias observadas antes de 1914.

Importante ressaltar que, apesar do apoio popular observado no início da guerra, já em 1917, ela passa a ser vista como *impopular*. A mudança de sentimentos decorre, dentre outros, da percepção quanto ao elevado número de vítimas e que o processo inflacionário por ela desencadeado já agredia a todos. O sentimento de patriotismo só viria a ganhar força novamente após a ofensiva alemã de março de 1918, quando a possibilidade da derrota britânica se evidenciava.

Conforme destaca Zamagni (2002) foi *surpreendente que a Grã-Bretanha, a potência vencedora, se precipitara nos anos vinte numa espiral negativa que a impediu quase por completo de aumentar sua renda per capita*. A autora ainda destaca o fato de que, na Grã-Bretanha, o desemprego manteve-se elevado – entre 7% e 11% - durante toda a década de 1920.

Segundo Mazzucchelli (2008), os constrangimentos que a guerra impôs à Inglaterra não teriam sido tão severos quanto aqueles impostos aos países continentais da Europa. Sua condição de ilha, somada à presença de uma poderosa Marinha de Guerra, em muito contribuiu para que a estrutura física na Inglaterra fosse menos agredida que nos demais países europeus envolvidos no conflito.

Ainda que, em decorrência da Primeira Guerra Mundial, as perdas na Inglaterra tenham sido bastante significativas – somente no que diz respeito a vidas humanas o conflito foi responsável pelo óbito de 950.000 ingleses – elas foram inferiores às da Áustria-Hungria, da França e da Alemanha.

Dentre os determinantes daqueles resultados desastrosos sobre o cenário econômico, está o fato de que no decorrer da Grande Guerra a Grã-Bretanha teria perdido boa parte de sua planta industrial, e o que dela restou no após guerra estava obsoleta e, portanto, sem grande competitividade. Disso resultou a queda nas exportações e, justamente, num momento em que havia contraído uma dívida de 4,7 bilhões de dólares com os Estados Unidos, com vistas a prover os aliados de recursos para enfrentar a situação de guerra. Após a guerra, esses créditos com os aliados se mostrariam insolúveis.

Além disso, durante a guerra a inflação na Grã-Bretanha (100%) foi superior à inflação nos Estados Unidos (69%), o que levaria à desvalorização cambial,

tão logo o câmbio se tornasse flutuante. Isso, justamente num momento em que era generalizada a crença quanto à necessidade da valorização cambial, cujo objetivo era “recriar” as condições existentes no período anterior à guerra.

Vale notar que a crença quanto aos resultados positivos da valorização cambial era tão grande que a decisão de Churchill, nesse sentido, contou com apoio inclusive da Confederação dos Industriais, que não pareciam estar preocupados com a perda de competitividade de suas exportações. Em seguida à valorização da Libra, Keynes publicou um artigo³ onde criticava a iniciativa do governo, argumentando tratar-se de uma ação construída a partir do entendimento de uma teoria obsoleta, sem correspondência com os acontecimentos reais.

As transformações na estrutura econômica, mais, principalmente, a metamorfose social que ocorreu na Inglaterra nos anos que se seguiram à Primeira Guerra Mundial, forçariam a ocorrência de transformações na estrutura das políticas sociais que predominaram até então.

É possível que um dos principais motivadores dessa metamorfose tenha sido o *status* adquirido pelos soldados que retornaram da guerra, bem como o reconhecimento de algo como uma dívida social para com aquelas famílias que perderam seus pais e filhos nas trincheiras do conflito. Outro elemento que pode ter contribuído pra a transformação social diz respeito ao papel desempenhado pela mulher durante o período.

2.3.1 A participação política da mulher e os reflexos sobre a proteção social

A literatura do início do século constrói a imagem da mulher proletária como sendo uma dona de casa, pobre, ignorante e digna de pena. Essa percepção foi-se transformando na medida em que a mulher passa a ocupar espaço na política londrina, no princípio do século XX. A militância política das mulheres não foi de pronto aceita pela sociedade britânica, antes, até mesmo os maridos das mulheres com

³ Las consecuencias económicas del Sr. Churchill, *in* Ensayos sobre intervención y liberalismo. Apud Zamagni, 2002.

alguma atividade política eram alvo de chacotas e hostilidades. Isso porque, enquanto as militantes políticas da baixa classe média em geral eram mulheres solteiras e as oriundas do proletariado eram casadas. Algumas, esposas de maridos já envolvidos em atividades políticas e outras, esposas de trabalhadores, muitos dos quais adoecidos nas minas de carvão, outros desempregados crônicos. (Stenberg, 1998)

Vale ressaltar que a participação da mulher na política foi facilitada pela reforma de 1894 que, dentre outros, aboliu a exigência de propriedade ao candidato. Em Southwark, até 1894, apenas Janet Johnson ocupara uma representação num conselho local. Nas eleições daquele ano, cinco mulheres foram eleitas e, até 1913, vinte mulheres haviam sido escolhidas para o Conselho Local da Lei dos Pobres. Esse exemplo é suficiente para demonstrar o rápido avanço das mulheres no cenário político britânico do início do século XX. Misra (2003) atribui a evolução das políticas sociais aos grupos de interesse que se organizavam para defender seus interesses, e destaca a importância da organização feminina no interior desses grupos.

While interest groups, class and state actors are clearly important to explaining welfare state variations, bringing gender into the analysis helps reconceptualize these frameworks so that they have great explanatory power. (Misra, 2003)⁴

O eclodir da Primeira Guerra Mundial faria com que o papel da mulher na sociedade britânica alçasse um novo paradigma. Apesar de não terem sido consultadas a respeito da declaração de guerra, as mulheres passaram a ter importante participação no esforço de guerra, onde, num primeiro momento, desenvolveram importantes ações no sentido de prover insumos (vestimentas e outros) para os combatentes. (Ward, 2001)

⁴ Embora os grupos de interesse, classe e atores estatais são muito importantes para explicar variações de estado de bem-estar, a análise de gênero ajuda conceituar estes quadros para que eles tenham um grande poder explicativo. (tradução do autor)

Se, no primeiro momento, a participação das mulheres se deu de forma espontânea, não tardou para que o Estado tomasse consciência do importante papel que elas poderiam desempenhar. Por isso, a propaganda do Estado tinha como objetivo encorajar as mulheres a fazer parte do esforço de guerra, uma vez que a indústria de munições e uniformes militares demandava seus serviços.

A mass of material was aimed directly at women, whether to encourage them to go into munitions factories or uniformed military services, or as often to encourage women in the home to act in a patriotic manner. (Ward, 2001)⁵

Não resta dúvida de que o envolvimento das mulheres trabalhadoras, primeiramente na política e, posteriormente, com o esforço de guerra, contribuiu para a alteração de seu status na sociedade, com consequências óbvias sobre o grau de proteção social que lhes seria conferido após o término do conflito e, em especial, após a estrutura do *welfare state* consolidado com a implantação do Plano Beveridge. Isso se confirma pelo reconhecimento da monarquia ao patriotismo das mulheres no período. Ward (2001) destaca que *"The awarding of honours to women in wartime was recognition of citizenship emerging from their patriotism"*.⁶

2.3.2 A pobreza e a necessidade de proteção

Segundo Hatton e Bailey (1998), nas primeiras décadas do século XX, diversos pesquisadores desenvolveram estudos que visavam a entender a extensão e as causas da pobreza tendo, a partir daí, referência para avaliação do alcance da estrutura de proteção social de então. Os autores citam os estudos de Charles Booth,

⁵ Um conjunto de argumentos estava dirigido às mulheres, seja para incentivá-las a ir para as fábricas de munições ou de serviços de uniforme militar, ou tão frequentemente para encorajar as mulheres em casa para agir de forma patriótica. (tradução do autor)

⁶ A concessão de honrarias para as mulheres em tempos de guerra foi o reconhecimento da cidadania emergente de seu patriotismo. (tradução do autor)

Rowntree e Bowley como iniciativas que trilharam este caminho; irão, no entanto, basear seu trabalho na *New Survey of London Life and Labour*⁷ (NSLLL). Isso porque, desta pesquisa, realizada entre 1929 e 1931, se teve o cuidado de preservar quase que por completo sua base de dados original. Ao comparar os resultados de algumas dessas pesquisas, os autores chamam atenção ao fato de que o crescimento do desemprego após a crise de 1929, resultou num crescimento da pobreza de menor magnitude.

The results indicate that the percentages found to be in poverty increased somewhat in the 1930s when unemployment was rather higher than it had been in the 1920s. Hatton e Bailey (1998)⁸

Quanto aos grupos mais atingidos, os autores demonstram ter havido maior incidência de pobreza entre as crianças, os idosos e as famílias de desempregados e também se destacou a maior incidência de pobreza sobre as mulheres adultas, quando comparadas aos homens adultos. Esses setores se organizaram em diversas agremiações com intuito de reivindicar ampliação e/ou manutenção das políticas de proteção social. O impacto da previdência social sobre a pobreza foi analisado em alguns estudos onde se constatou que, dentre seus beneficiários, apenas 1/3 estavam abaixo da linha de pobreza. Quando se consideram o seguro desemprego, o seguro saúde e a assistência pública, entretanto, o número de beneficiários abaixo da linha da pobreza saltava para 83%, segundo o estudo de Rowntree citado por Hatton e Bailey.

⁷ Nova Pesquisa sobre a Vida dos Trabalhadores em Londres - a referida pesquisa foi coordenada por Hubert Llewellyn-Smith e contou com a presença em seu conselho de Lord Passfield (Sidney Webb), William Beveridge e A. L. Bowley. Tratou-se de uma pesquisa amostral, com objetivo de observar casas de trabalhadores proletários. Os critérios que definiam os proletários diziam respeito às suas profissões ou à renda anual de £250, no caso de trabalhadores autônomos. A linha de pobreza foi definida com base numa escala de custos mínimos de alimentação, vestuário, luz, aquecimento doméstico e despesas pessoais. Onde, para cada domicílio, se comparavam esses custos aos seus rendimentos do trabalho na semana de referência, e assim se definia a classificação do domicílio. Foram considerados 38 municípios da região londrina.

⁸ Os resultados indicam que o percentual de pobres aumentou ligeiramente na década 1930, quando o desemprego era bastante superior ao que tinha sido na década de 1920. (tradução do autor)

Such findings were used by different pressure groups to argue for family allowances and for increases in pensions and unemployment benefits. Pressure groups such as the Children's Minimum Council, the National Conference on Old Age Pensions, and the National Unemployed Workers' Movement campaigned at different times and with different degrees of success for increases (or against decreases) in benefits. (Hatton e Bailey 1998)⁹

De acordo com os autores, a maior incidência de pobreza sobre os idosos se explica pelo fato de que algumas de suas necessidades se ampliam nessa fase da vida, resultando assim em maiores gastos com aquecimento da casa, com vestuário e outras necessidades específicas que podem ser associadas ao avançar da idade. Os gastos com aluguel são apontados como um dos determinantes na elevação desse índice, ao passo que a previdência social contribuiu no sentido oposto.

As pesquisas desenvolvidas ao longo do período entre-guerras, a respeito da estrutura de proteção social na Inglaterra, influenciaram a visão de Beveridge, bem como a elaboração das propostas que comporiam seu relatório. Por conta disso, nos primeiros anos do pós-guerra, o *welfare state* deu conta de praticamente eliminar a pobreza na Inglaterra, onde o número de domicílios que se encontravam abaixo da linha de pobreza declinou de 31%, em 1936, para 4,6%, em 1951, conforme apontaram os estudos elaborados por Rowntree e Lavers, *apud* Hatton e Bailey.

De acordo com os critérios utilizados por Hatton e Bailey na releitura dos questionários da NSLLL, do universo das famílias dos trabalhadores, foi observado que 10,47% encontravam-se abaixo da linha de pobreza. Os autores fizeram uma reclassificação, retirando os rendimentos provenientes da previdência social, com intuito

⁹ Estes resultados foram utilizados por diferentes grupos de pressão para defender os abonos de família e para os aumentos das pensões e dos benefícios de desemprego. Os grupos de pressão, como o Conselho Mínimo das Crianças, a Conferência Nacional de Pensões de Velhice e o Movimento Nacional dos Trabalhadores Desempregados, fizeram campanhas em épocas diferentes e com diferentes graus de sucesso para o aumento (ou contra diminuições) dos benefícios. (tradução do autor)

de mensurar seu impacto sobre a pobreza. Assim, foram deduzidos os benefícios de seguro desemprego, seguro de saúde, pensões e aposentadorias, lei dos pobres e outros benefícios compensatórios direcionados aos trabalhadores. O resultado desse exercício demonstrou que, na sua ausência, a incidência de pobreza teria crescido para 17,22%. Quando observados apenas aqueles com idade superior a 65 anos, se percebe que na NSLLL 18,46% eram classificados como pobres, e quando se retiram os mesmos benefícios essa taxa salta para 50,06%. Esta constatação demonstra a importância e a efetividade dos mecanismos de proteção disponíveis na Inglaterra naquele período.

Conforme já destacamos, as políticas de proteção social da Inglaterra do entre-guerras eram resultantes das pressões dos grupos de interesse sobre o Estado, bem como das transformações sociais que conferiam aos soldados, às suas viúvas e às mulheres em geral um status diferente daquele observado antes da guerra. As políticas sociais previam alguma transferência de renda à família, aposentadoria, seguro saúde, seguro desemprego, dentre outras.

2.3.3 As pensões familiares e o debate da proteção social

A instituição das pensões familiares é um exemplo da importância da organização dos grupos de pressão na estruturação de um modelo de *welfare state*. Inicialmente, elas eram vistas como benéficas pelos movimentos de mulheres, e se constituíram, a partir da pensão que compensava a separação da esposa e dos filhos dos militares na Primeira Guerra Mundial. Os resultados das pensões para as esposas e filhos de militares apontaram para o significativo aumento da independência daquelas mulheres, bem como para a melhoria na saúde e nutrição delas e de suas crianças. Já, no entre-guerras, as reivindicações para a universalização dessas pensões aconteciam a partir de diversos segmentos. Naquele período, entretanto, ainda não se observava um consenso mesmo entre os grupos afins. Tanto os sindicatos de trabalhadores quanto os partidos de esquerda defendiam que a ampliação fosse apenas para as mulheres divorciadas, uma vez que temiam que esta política resultasse

na diminuição dos salários dos homens. Enquanto isso, as organizações de mulheres eram fortes proponentes dessa política, articulando-se com os partidos políticos. Esta falta de consenso foi determinante para que a universalização da pensão familiar fosse adotada somente após a Segunda Guerra Mundial (Misra, 2003), quando passou a contar inclusive com a orientação do Relatório Beveridge para sua universalização. Esta situação, entretanto, ilustra muito bem a intensidade dos debates relativos ao papel e extensão da proteção social que a sociedade britânica estaria disposta a disponibilizar aos seus cidadãos.

Misra (2003) procurou identificar os elementos determinantes na instituição de uma política pública. Para tanto, analisou um conjunto de 18 países em dois momentos: o entre-guerras e o pós-Segunda Guerra Mundial. Observou como nesses países se deu o debate em torno da implementação de uma pensão familiar. A pesquisa considerou cinco fatores explicativos para a adoção das pensões familiares: o tamanho da população católica, a organização e unicidade do estado, a força da classe trabalhadora, a força da Democracia Cristã e a participação dos movimentos de mulheres nos partidos de esquerda.

No período entre-guerras, a pensão familiar foi implantada apenas na França, Bélgica, Países Baixos e Nova Zelândia. Sendo que nos três primeiros os fatores explicativos foram a presença de grandes populações católicas, estados fortes e unitários e uma esquerda bem organizada, mas sem a participação dos movimentos de mulheres. Enquanto isso, na Nova Zelândia se observou a presença de estado unitário forte, uma esquerda forte, a ausência da Democracia Cristã, uma população católica grande e participação importante das mulheres na esquerda e na condução do processo de adoção da pensão familiar.

No período após a Segunda Guerra Mundial, outras doze nações implantaram esse tipo de política, com três caminhos distintos. O primeiro, com apenas o Canadá, tinha apenas a presença de uma população católica grande, não sendo observado nenhum dos quatro outros fatores explicativos, aparecendo como um caso atípico. Uma explicação do caso canadense diz respeito à influência do Relatório Beveridge sobre sua burocracia estatal.

O segundo caminho adotado nesse período decorreu da combinação da presença de uma esquerda forte e da participação dos movimentos de mulheres na esquerda. Composto este grupo aparece a Austrália, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Noruega, Suécia e o Reino Unido. Nesse caso, as mulheres tiveram papel fundamental, colocando na pauta dos partidos de esquerda a discussão sobre a pensão familiar. Por fim, o terceiro caminho adotado foi o que conjugou a presença de uma população católica expressiva, esquerdas fortes e a Democracia Cristã consolidada. Compunham este grupo a Áustria, Alemanha, Itália e a Suíça.

2.3.4 O acesso à moradia como tema central do debate da proteção social

Tanto a habitação quanto a geração de emprego são temas que foram incorporados à pauta das novas políticas de massa no início do século XX. A centralidade do tema habitação era reforçada pela aceitação quanto à responsabilidade do governo em relação aos "heróis de guerra". Apesar das discordâncias quanto ao papel do público e do privado nesse tipo de investimento e do volume de subsídios estatais, a habitação passou a ser um tema de destaque da disputa política, tendo sido utilizado pelos dois maiores partidos na disputa eleitoral.

Segundo Morgan (2005), a discussão em torno da questão habitacional não considerava apenas a ampliação da oferta de moradias e de moradias melhores, o tema buscava dar consideração às expectativas da sociedade quanto à construção da *igualdade* e da *comunidade*. A política habitacional, por um lado, separava espacialmente os estratos sociais, ao mesmo tempo em que buscava considerar os *direitos comuns de cidadania* em contraposição às formas diferenciadas de uma sociedade estratificada. Aqui residia um ponto de discordância entre os partidos Trabalhista e Conservador, uma vez que o Trabalhista era contrário à adoção de um padrão de construção que sinalizasse para uma *"inferioridade das residências da classe trabalhadora"*.

O papel da indústria da construção civil foi de grande importância na orientação da política habitacional que prevaleceu na Inglaterra do entre-guerras. Já, em 1916, este setor começa a se organizar para discutir as questões relacionadas ao

segmento. As discussões evoluem ao ponto de, em 1918, ser criado o *Industrial Council for the Building Industry*, com uma composição paritária de trabalhadores e empregadores. Os debates sobre o caráter, organização e função da indústria da construção também permeavam o Partido Trabalhista desde sua fundação, em 1918. Com a eleição em 1924, o governo Trabalhista nomeia John Wheatley para o Ministério da Saúde, que, por sua vez, formula uma política habitacional, consubstanciada no *Wheatley Housing Act* de 1924. A política é menos influenciada pelos princípios socialistas e mais resultante da cooperação dos trabalhadores e da indústria em torno de um esforço nacional. Foi das ideias, políticas e práticas da indústria da construção civil que advieram as principais influências na composição da Lei de 1924, e o ambiente criado pela legislação permitiu a construção de meio milhão de moradias até 1933.

Apenas oito dias após ter assumido o ministério, Wheatley convocou uma reunião com os sindicatos de trabalhadores e empregadores da construção civil atribuindo-lhes a tarefa de apresentar caminhos para o atendimento das necessidades habitacionais no país, tarefa que foi cumprida com a apresentação de um relatório dez semanas depois.

Um dos grandes problemas relacionados à questão habitacional dizia respeito ao custo de produção, crescido durante a guerra. Seu enfrentamento se deu a partir da concessão de subsídios ao setor, o que se mostrou insuficiente, uma vez que mesmo subsidiadas as moradias tinham preço superior ao suportado pelos estratos de renda inferior. Uma alternativa adotada foi a de permitir que os valores das parcelas diferissem, adequando-se à capacidade de pagamento do trabalhador; apesar disso, a busca na redução dos custos de produção continuou sendo objetivo do setor. Nesse sentido, a adoção de novos materiais, novas técnicas e a questão da padronização eram recursos testados no anseio da redução dos custos de produção. (Morgan, 2005)

A centralidade adquirida pelo tema no período entre-guerras fez com que a habitação se tornasse objeto de discussão em um variado grupo de agremiações. Desde a *Fabian Society* até a *Architectural Association, the Association of Architects, Surveyors and Technical Assistants (AASTA)*, passando pela *Architects' and Technicians' Organization (ATO)* de orientação comunista, debatiam a respeito da

questão habitacional. Os debates focavam questões relacionadas até mesmo ao modelo dos bairros residenciais, considerando a destinação de áreas de lazer, os interesses da comunidade envolvida e a relação do bairro com o processo educacional. O acesso à moradia foi visto como um serviço social pelo comitê que é criado em 1938 para formular as políticas do setor. Destaque-se que, diferentemente da experiência de 1924, o comitê de 1938 não contava com a participação de membros da indústria da construção civil.

Capítulo 3

O sentido das preocupações de Beveridge

Os trabalhos da comissão coordenada por William Beveridge resultaram no relatório conhecido como “Plano Beveridge”, e que será oportunamente pormenorizado neste trabalho. Antes, no entanto, interessa entender qual era o olhar com o qual Beveridge observava a Inglaterra de então. Entende-se que esta leitura influenciou profunda e diretamente a construção do Plano e, conseqüentemente, a construção da Inglaterra dos anos posteriores à Segunda Guerra.

Uma das observações de Beveridge diz respeito justamente à diferença dos cenários que precederam as duas guerras, já que, ao longo da segunda, ninguém sonhava com a volta do passado simplesmente pelo fato de que os anos anteriores foram ruins. Assim, o desafio posto era o de fazer com que o país avançasse para algo novo ao invés de retroceder ao passado. Ao apresentar seu plano, Beveridge demonstraria que esta nova Inglaterra deveria oferecer “segurança social” a cada um de seus cidadãos; o Plano de Seguridade Social deveria combater os cinco gigantes que causavam males à sociedade: a miséria, a enfermidade, o analfabetismo, a questão sanitária e o desemprego. Para ele, esta nova Inglaterra deveria ser fruto do esforço e contribuição do povo britânico.

Em seu artigo denominado “Novo Espírito para a Guerra Total”, Beveridge demonstraria que a *“crença cega na tese de que a ganância individual conduziria à maximização da satisfação da sociedade”* acabou por produzir uma sociedade com grandes desigualdades e que tais desigualdades não mais poderiam ser toleradas na nova Inglaterra que emergiria do pós-guerra. Para ele, a vitória na guerra só estaria garantida se cada cidadão inglês se envolvesse no esforço de guerra, e este envolvimento somente se daria a partir do momento em que cada cidadão tivesse a

certeza de que estava lutando ao lado de um governo que se preocupava e se comprometia com seu futuro. Com outras palavras, um importante pré-requisito para a vitória da Inglaterra na guerra era o estabelecimento de um pacto social onde as mazelas produzidas pela sociedade de mercados fossem permanentemente monitoradas e combatidas pelas políticas sociais do governo.

Uma importante característica dessa sociedade deveria ser a manutenção da ocupação plena da mão-de-obra. Conforme o entendimento do autor, o pleno emprego observado no período de guerra decorria do fato de o Estado ter-se ocupado de organizar as forças produtivas com vistas a atender as novas necessidades surgidas com a guerra. Obviamente o retorno à “normalidade”, conquistada com o fim do conflito, promoveria uma profunda alteração nas necessidades do povo Inglês, entretanto, o novo perfil da demanda não promoveria espontaneamente a perfeita reorganização das forças produtivas. Esse equilíbrio somente aconteceria a partir do momento em que houvesse mais uma vez a intervenção do Estado no ambiente da produção, direcionando os recursos para o atendimento das novas necessidades. Uma das possibilidades consideradas defendia a estatização das indústrias vitais para o bom andamento da economia, bem como destacava a responsabilidade do Estado na gestão da melhor distribuição das rendas obtidas pela sociedade.

Desenvolvendo, ainda, seus argumentos a respeito da Inglaterra que deveria emergir no pós-guerra, Beveridge chama atenção para a necessidade do estabelecimento de um Plano de Seguridade Social que transcenderia o “*simples*” conceito de distribuição de renda. Este plano precisaria compreender um programa completo de seguros sociais que alcançasse todos os cidadãos, ainda que de maneira diferenciada, segundo as necessidades de cada um. Na sua complexidade, um Plano de Proteção Social - ao estilo do idealizado pelo lorde inglês - compreenderia desde pagamentos em dinheiro, passando por um sistema de benefícios voltados para o atendimento da infância – este, independente da condição de empregabilidade dos pais –, dos desempregados e dos enfermos, além de um amplo programa de saúde pública com atendimento médico garantido para toda população.

O plano de seguridade Inglês deveria atingir a todos os cidadãos, mesmo aqueles com as maiores rendas, no entanto, apesar do conceito de “*universalidade*” alguns benefícios impunham “*condicionalidades*”. Um exemplo seria o seguro desemprego. Os pagamentos dos seus benefícios deveriam durar enquanto persistisse o desemprego, porém o beneficiário deveria, a partir de determinado período de desemprego, dirigir-se a um “Centro de Trabalho” ou de Instrução. Semelhantemente, o benefício que se dirigia aos incapacitados era condicionado ao aceite do beneficiário em submeter-se ao tratamento médico adequado. No próximo capítulo buscar-se-á explicitar melhor os mecanismos que deveriam compor o programa de seguridade da Inglaterra.

Por hora, o que importa é demonstrar que na Inglaterra durante o período da Segunda Guerra Mundial existia um amplo consenso de que o país que emergiria no pós-guerra deveria ser diferente daquele de então. Para Beveridge, a miséria, as enfermidades, o analfabetismo, o desemprego e a questão sanitária eram os males mais importantes a serem superados pela nova Inglaterra.

O combate à miséria certamente foi o principal objetivo do Plano Beveridge. Também a questão das enfermidades foi tratada pelo relatório. A visão do pesquisador, no entanto, era bastante mais abrangente que aquela explicitada no plano. Nos seus escritos, fica clara a noção de cidadania, de uma forma muito parecida com a que se percebe atualmente. Isso fica perceptível quando se observa sua posição em relação à educação; para ele, o sistema educacional não deveria preocupar-se apenas com os jovens, mas também com os adultos. Deveria ainda ir para além da simples formação tradicional e formar cidadãos capazes de entender questões relacionadas à política, à economia, à história e ao mundo em geral.

Outra necessidade a ser suprida, dizia respeito àquilo que se denomina aqui por questão sanitária. Nesse aspecto, o autor destacou a urgência de construir mais casas, bem como, que estas fossem mais bem adequadas. Chamou atenção, ainda, à necessidade de se planejar melhor o crescimento das cidades, bem como a expansão das atividades no campo. Para tanto, defendeu a intervenção do Estado no sentido de disciplinar o uso e exploração do solo – tanto no meio urbano quanto no

rural. Beveridge tinha clareza da dificuldade que seria disciplinar as atividades no campo e nas cidades, bem como sabia que o progresso das cidades também demandaria a intervenção do Estado.

Es muy difícil decir qué poderes se necesitan para decidir cómo se utilizará la tierra, y cuando se empiezan a ejercer esos poderes se tropieza con problemas muy difíciles de derechos de propiedad, de valor, de indemnización por inmiscuirse em la utilización de la tierra.¹⁰ (Beveridge, 1944)

A preocupação com a questão sanitária derivava de outra discussão que o autor evidenciava. Para William Beveridge, ao final da guerra, o mundo deveria se reconstituir a partir de novas bases, onde a democracia e os direitos individuais dos cidadãos precisariam ser assegurados em todas as nações, independentemente do porte ou da importância geopolítica do país. A manutenção desta ordem era, entretanto, consequência da existência de algumas grandes nações que deveriam ter força bélica suficiente para “*manter a ordem internacional*”. Assim, para o autor, caberia à Inglaterra a decisão de tornar-se ou não uma destas nações e, caso optasse por ser uma delas, deveria criar condições favoráveis ao crescimento populacional.

Não é necessário grande esforço intelectual para entender que as condições sociais e sanitárias da Inglaterra Vitoriana não eram as mais adequadas, não tendo passado por avanços tão significativos nos primeiros anos do século XX e, portanto, pouco estimuladoras ao crescimento populacional. Por conta disso, a taxa de natalidade na Inglaterra vinha caindo e sua população obtinha um crescimento negativo. Beveridge argumentava quanto à necessidade de inverter esta realidade, pois, do contrário, a Inglaterra não conseguiria impor-se como uma das potências que controlariam o mundo do pós-guerra.

Sendo assim, o estímulo ao crescimento da população dependeria não apenas da disseminação de uma cultura favorável à constituição de famílias mais numerosas, mas também da criação de um ambiente concreto que favorecesse esse

¹⁰ É muito difícil dizer que poderes são necessários para decidir como a terra será utilizada, e quando se começa a exercer esses poderes se defrontará com problemas difíceis como os direitos de propriedade, valor, e indenizações interferindo no uso da terra. (tradução do autor)

crescimento. Nesse aspecto, a questão sanitária ganharia grande importância, mas vale insistir que a questão sanitária, conforme destacado por Beveridge, era bastante ampla, pois sua discussão partia desde a questão da utilização planejada do solo, buscando fazer com que o crescimento das cidades fosse mais disperso e não concentrado apenas nos tradicionais polos industriais. Para isso, o planejamento adequado em relação aos meios de transporte também cumpriria um papel de grande importância, uma vez que não se deveria conceber uma realidade onde um trabalhador gastasse duas ou três horas, deslocando-se para seu trabalho. Ao mesmo tempo, dever-se-ia atentar para a criação de uma infraestrutura que privilegiasse o transporte de mercadorias ao invés do de pessoas – estas deveriam estar morando próximo ao local de trabalho.

Até este ponto, dificuldades poderiam ser enfrentadas, o que facilitaria o estabelecimento de um consenso na sociedade inglesa em torno desses objetivos. Beveridge, no entanto, chamaria atenção para o fato de que o sucesso, principalmente de um programa de seguridade social, era diretamente dependente da extinção do desemprego estrutural. É justamente neste ponto que a Inglaterra poderia não conseguir construir um consenso na sociedade, pois o combate ao desemprego traria consigo a discussão de qual deveria ser o grau de intervenção estatal na economia ou, ainda, em que grau esta economia deveria, ou não, ser planejada pelo Estado; ou mesmo, ainda, quais haveriam de ser as relações entre o Estado e a iniciativa privada na Grã-Bretanha do pós-guerra.

3.1 Necessidade da intervenção estatal na busca do pleno emprego

Sem dúvida alguma, estas questões iriam dividir os partidos políticos, ameaçando, assim, o sucesso da meta. O comprometimento da meta de superação do desemprego em massa e de longo prazo, por sua vez, poderia inviabilizar o desempenho das demais políticas sociais, em especial daquelas que diziam respeito ao estabelecimento de um programa de garantia de renda mínima para todos os cidadãos. Cômico dessas dificuldades, Beveridge insistiria na importância da superação do desemprego estrutural observado no período que antecederia à guerra. Para tanto,

destaca a importância de dois pontos que se irá desenvolver a seguir: a) a manutenção da livre mobilidade da mão-de-obra e dos recursos; b) a manutenção da planificação das necessidades da nação e da alocação dos recursos para atendê-los. A defesa desses dois pontos derivava da crença de que as “forças do mercado” – tal qual após a 1ª Guerra – não seriam capazes de alocar eficientemente a mão-de-obra com vistas à expansão do emprego.

É provável que o ambiente de guerra de algum modo tenha contribuído para o sucesso das políticas do governo e da melhor utilização da mão-de-obra na Inglaterra. Um dos fatores que soma pontos nesse sentido é o sentimento de nacionalismo que aflora junto das massas e que facilita a coordenação central, diminuindo muito a resistência às mudanças. Por outro lado, o crescimento na demanda pelas forças militares contribui em muito para que algum excedente de mão-de-obra seja rapidamente absorvido pelo esforço de guerra. Fato inegável é o de que a condição de pleno emprego observada decorria da planificação da economia realizada pelo governo central. Essa planificação, por sua vez, mostrou-se necessária diante das novas necessidades que surgiam à medida que o país se envolvia no esforço de guerra, exigindo que os recursos fossem realocados de forma a atender a essas necessidades.

No artigo intitulado “Mantendo a ocupação”, Beveridge destaca que o retorno à condição de paz traria consigo um leque de novas necessidades e que o atendimento a essas necessidades seria a oportunidade de manter a ocupação da mão-de-obra. A eficácia desse processo dependeria, entretanto, da manutenção da planificação da economia pelo governo central. A dificuldade está que, em tempos de paz, decresce a disposição tanto das pessoas, mas principalmente do capital, em submeter-se aos ditames do governo. Para ele seria papel do governo facilitar a mobilidade da mão-de-obra e dos recursos, inibindo a criação de barreiras à entrada, mas também identificando as reais necessidades e orientando a economia na direção do seu suprimento. Nesse sentido, tanto o governo poderia atuar em alguns setores como produtor, como poderia, somente, orientar o investimento privado.

Para a execução do planejamento econômico da nação, Beveridge sugeriu a criação de um “Estado Maior Econômico”. Esse organismo de governo estaria para a economia na mesma condição que o “Estado Maior dos Militares” está para a guerra, ou seja, seria responsável pela organização de todo o esforço de investimento e produção.

Em 1920, o Relatório Dawson observou que importante parcela da população britânica vivia em situação de penúria. Essa parcela da população era privada de benefícios básicos da vida civilizada e entre estes ainda não se observavam hábitos saudáveis de saúde. As pesquisas sociais demonstravam claramente as consequências prejudiciais da pobreza, da falta de saúde e de uma rede adequada de apoio social. Demonstravam, ainda, serem as mulheres pobres as que mais sofriam.

Ainda sob a influência da crise, depois de 1931, a ortodoxia econômica permitiu alguma ampliação nos gastos com políticas de bem-estar. Posteriormente, à luz da experiência do New Deal, e com a expansão das idéias de Keynes sobre o papel dos gastos públicos no aumento da atividade econômica em geral, a ortodoxia começa a receber críticas mais consistentes. Com articulação mais completa, as idéias de Keynes, entretanto, só seriam vistas após a publicação de sua Teoria Geral, em 1936, e não seriam aceitas pela maioria dos economistas e administradores até a década seguinte.

No pós-guerra, consolidar-se-ia a idéia de que o orçamento nacional deveria ser usado com objetivos macroeconômicos, quando o objetivo a ser alcançado era a obtenção de um nível de emprego alto e estável. Aqui fica clara a contribuição de Keynes nesse processo. Como já citado, Beveridge incluiria o pleno emprego como uma das premissas fundamentais de seu esquema de seguro social. A obtenção do pleno emprego ao longo dos 30 anos seguintes promoveu mais mudanças concretas nas vidas das pessoas que qualquer outro elemento dentro do “contrato social do pós-guerra”. (Glennester, 2000)

O pleno emprego era uma das premissas da Seguridade Social de Beveridge, no entanto, não é correto enxergá-lo como sua derivação. O próprio Beveridge (1947) destacaria que a manutenção do pleno emprego é um fim em si

mesmo, e que o país deveria imprimir esforços para libertar sua população do desemprego.

A nação deveria buscar uma situação onde o desemprego estrutural não fosse observado, e onde o resíduo de desemprego existente fosse uma resultante do desemprego friccional, ou seja, o desemprego deveria ser percebido apenas no período considerado normal entre a perda de um trabalho e a busca de outro.

Para Beveridge, o pleno emprego consistia basicamente em que a oferta de vagas de emprego fosse sempre superior à oferta de mão-de-obra. Obviamente, o autor observa que a qualidade técnica de um e outro devem ser equivalentes, sendo que os desajustes nesse campo deveriam ser objeto da atenção das políticas voltadas ao mercado de trabalho. No entendimento do autor, a situação de desemprego causa à pessoa o dano da perda de rendimentos, mas também pode fazer abater-se sobre ela o sentimento de inutilidade. Este último, convertendo-se numa tragédia pessoal, com prejuízos psicológicos que levam à desmoralização do indivíduo.

Para que a condição de pleno emprego fosse alcançada na Inglaterra, tanto os trabalhadores quanto seus sindicatos deveriam estar dispostos a abrir mão de práticas que restringiam a migração espacial ou setorial da mão-de-obra, bem como deveriam estar dispostos a obter o maior proveito possível dos recursos de produção.

As mudanças na estrutura ou no padrão tecnológico da indústria poderiam resultar numa situação de desemprego estrutural, no entanto, a velocidade de adaptação a esta nova realidade teria como resultante - diretamente proporcional - a redução e o desaparecimento deste tipo de desemprego.

Outro argumento utilizado pelo autor em favor do pleno emprego diz respeito à sua contribuição para o progresso técnico¹¹. Para Beveridge, a escassez de mão-de-obra acabaria por estimular a adoção de mais máquinas no processo produtivo, contribuindo dessa forma para que o progresso técnico se acelerasse.

¹¹ Neste ponto surge um conflito com a leitura marxista. Para Marx, é justamente o processo de mecanização da produção que a torna cada vez mais independente da mão-de-obra humana. Sendo que o ápice desse movimento se deu justamente no momento que as máquinas passaram a produzir outras máquinas, tornando o homem um mero apêndice do processo produtivo.

Para Keynes (1985), o aumento do emprego teria por virtude elevar o nível da demanda agregada, resultando assim num acréscimo na renda. Segundo sua teoria, os empresários estariam dispostos a aumentar a demanda de mão-de-obra até o limite em que sua renda marginal fosse maior ou igual a um. Se o emprego aumenta, aumenta por consequência, a renda agregada. O aumento da renda faz aumentar o consumo agregado, no entanto esse incremento é menos que proporcional, fazendo, com isso, crescer a poupança. A magnitude desta última, bem como o volume do investimento, é dependente da taxa de juros.

Segundo Keynes, *“a demanda efetiva associada ao pleno emprego é um caso especial, que só se verifica quando a propensão a consumir e o incentivo para investir se encontram associados entre si numa determinada forma”*. O autor continua o raciocínio argumentando que esta seria uma *relação ótima* que só seria verificada por acidente ou por desígnio.

Tanto para Keynes quanto para Beveridge, a sociedade não deveria esperar pelo acidente. Antes o Estado deveria estar desenvolvendo ações deliberadas no sentido de promover o “equilíbrio” entre a demanda agregada e o pleno emprego.

Macedo (1999) demonstra que *a renda de pleno emprego é aquela correspondente a um nível de produção suficientemente alto para que os mercados de trabalho estejam em equilíbrio*, no entanto, o autor não trabalha com a hipótese de que exista algum tipo de mercado que tenda naturalmente a um estado de equilíbrio.

Este entendimento traz implícita a noção da necessidade de um agente capaz de interferir no ambiente do mercado, influenciando o processo decisório dos agentes econômicos. Isso porque apenas numa situação de exceção as *“livres forças do mercado”* conduziriam a economia em direção à situação de equilíbrio de pleno emprego. Entende-se ainda que, não é do ambiente do mercado que surgiria o agente ideal, por isso, este papel deve ser desempenhado pelo Estado.

Nos momentos em que o grau de incerteza se eleva, em tese cresce junto o nível de risco do investimento. Nessas condições a tendência natural dos agentes econômicos é a de manterem-se mais cautelosos em relação a novos investimentos; esta postura em nada contribui para que o pleno emprego dos recursos

seja alcançado. Se este tipo de comportamento se generaliza, ao invés de a economia caminhar na direção da plena utilização dos recursos, ela pode caminhar no sentido oposto, que é o da estagnação ou mesmo da depressão. Ao Estado cabe o papel de manter elevado o nível de demanda agregada, direcionando seus investimentos a setores com maior capacidade de utilização de mão-de-obra ou mesmo àqueles setores que têm maior capacidade de contagiar outras indústrias, mesmo que para isso o déficit público seja percebido por algum período de tempo.

Beveridge observou que durante as duas guerras o pleno emprego foi uma realidade na Inglaterra. Para ele, esse fenômeno resultava tão somente do fato de que em tempos de guerra o Estado tratava de organizar a utilização dos recursos de produção com vistas a atender todas as necessidades da nação. Continuando a linha de raciocínio, o lorde inglês buscava demonstrar que também nos tempos de paz a Inglaterra teria necessidades que deveriam ser atendidas, bem como, que as necessidades do povo inglês seriam sempre mais que suficientes para ocupar toda a mão-de-obra disponível.

Para Beveridge, o que tornou possível a supressão do desemprego nos tempos de guerra foi justamente o planejamento efetuado pelo Estado quanto à utilização dos recursos mais importantes, bem como garantir que o uso desses recursos pudesse adaptar-se às necessidades e isso incluía a mão-de-obra.

O autor ainda chamava atenção ao fato de que os países que confiavam a tarefa da alocação de recursos pelo mecanismo de preços não vinham obtendo bons resultados, fato este que mais uma vez justificava sua proposição anterior, a planificação da economia¹². Em sua preocupação com a manutenção do nível de emprego, Beveridge ainda criticava a postura geral das nações capitalistas frente ao desemprego provocado pela ineficiência dos mecanismos de mercado. Segundo seu entendimento, a superação dessas dificuldades não se daria na esfera do

¹² Em geral, este termo é utilizado para descrever as economias do bloco soviético. Parece correto, no entanto afirmar que Beveridge sugeria exatamente isso: A economia é alvo de constante orientação estatal, inclusive com a participação do estado na produção de alguns setores estratégicos. O autor chega a defender a estatização de alguns setores, porém não abre mão da manutenção daquilo que ele denomina como sendo as liberdades essenciais. O texto principal tratará deste tema.

mercado, mas somente através de uma forte tutela estatal dando a ele novo direcionamento.

Sendo assim, no pós-guerra, a manutenção do nível de emprego apenas se daria se fossem garantidos a manutenção da mobilidade da mão-de-obra e dos recursos, bem como a continuação de um amplo planejamento nacional.

Com relação à mobilidade da mão-de-obra, deveriam ser derrubados os obstáculos contra a entrada de novos trabalhadores nos ofícios em que isso se fizesse necessário, bem como que os trabalhadores não fossem resistentes ao deslocamento de mão-de-obra para os novos ofícios. Conforme o entendimento de Beveridge, o governo britânico estava certo ao direcionar os esforços de produção para as necessidades do país no período de guerra. Sem dúvida, a guerra trazia consigo necessidades novas e que demandariam novos esforços. Ocorre que o restabelecimento da paz no pós-guerra novamente provocaria uma alteração no conjunto das necessidades da nação, o que demandaria novo esforço no sentido de readequar a capacidade produtiva.

La manera de hacer desaparecer los obstáculos para el movimiento de la mano de obra a los oficios en los que se necesita es hacer desaparecer el miedo a la desocupación, al paro forzoso.¹³ (Beveridge, 1944)

Além da facilitação à mobilidade da mão-de-obra, o planejamento da produção cumpriria papel essencial. O Estado deveria estudar a melhor forma de satisfazer as necessidades da nação, contando com as habilidades de seus cidadãos e seus recursos naturais.

Tal planejamento também deveria atentar para a necessidade de geração de divisas em volume suficiente para dar conta das necessidades externas do país.

¹³ A maneira de remover obstáculos à livre circulação de mão-de-obra entre os ofícios é eliminar o medo do desemprego, o desemprego forçado. (tradução do autor)

Assim, o plano deveria planificar o número de fábricas disponíveis em cada indústria e o número de homens e mulheres disponíveis para a produção em cada área.

En la postguerra tiene que establecerse una relación entre los recursos y las necesidades por medio de acción deliberada del estado. No podemos confiar en el mecanismo de los precios.¹⁴
(Beveridge, 1944)

Havia clareza para o autor que a elaboração do plano era algo a estar sob a responsabilidade do Estado, mas isso não significava que sua execução seria também estatal. Ainda que a execução do plano demandasse a presença da empresa privada, Beveridge defendia a estatização de certas indústrias, bem como a descentralização regional da produção.

Apesar da intensidade da intervenção proposta, Beveridge entendia que a ação do governo não poderia ferir o que ele denominou como “*liberdades essenciais*”. Segundo sua proposta, o plano deveria ser capaz de conservar: a liberdade de opinião e de poder expressá-la; a liberdade de associação para fins políticos, ou outros; a liberdade de escolher para si ocupações; a propriedade individual; a liberdade de escolher como gastar ou poupar seus próprios recursos.

Beveridge observaria que o desemprego em massa em tempos de paz originava-se de três vertentes: por deficiência crônica da demanda de produtos da indústria; pelo mau direcionamento da demanda; ou pela falta de organização do mercado de trabalho. Seu argumento destaca que esses três pontos devem ser objeto da ação da política de pleno emprego, assinalando, contudo, que especial atenção deve ser dada ao primeiro ponto.

A manutenção de um nível de demanda adequado ao pleno emprego se faz necessária, pois se não se obtiver este nível elevado de demanda de produtos industriais o desemprego tenderá a reaparecer. Os ataques às outras vertentes do

¹⁴ No pós-guerra deve ser estabelecida uma relação entre recursos e necessidades por meio da ação deliberada do Estado. Nós não podemos confiar no mecanismo de preços. (tradução do autor)

desemprego são vistos por Beveridge como complementares, porém independentes, e necessários para vencer o desemprego.

Com relação à mobilidade da mão-de-obra, Beveridge destaca que os danos à estrutura social são menores quando a migração ocorre de um setor para o outro, ao passo que crescem quando a migração é territorial. Isso implica em que o Estado deveria exercer algum tipo de controle sobre a localização da indústria – com vistas a levar a demanda para perto da oferta de mão-de-obra – e que os sindicatos não deveriam se opor à migração setorial dos trabalhadores.

Beveridge argumentaria que o crescimento da riqueza da nação era o bem menor proporcionado pelo pleno emprego. Para ele, o aumento do bem-estar da nação superaria o crescimento da riqueza e eliminaria a miséria, sendo esta última considerada um grande mal.

3.2 Gerenciamento do sistema público de saúde – posições e desafios

No final dos 1920s, W. A. Robson – ao fazer a crítica da estrutura do sistema de saúde então prevalecente – chama atenção para a multiplicação das autoridades de saúde, para o desperdício de recursos, ineficiência, caos e para o fracasso da política de saúde em poder tratar de forma adequada as diferentes comunidades e as diferentes faixas etárias.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial contribuiu para quebrar a inércia do regime estabelecido, isso porque, com velocidade notável, os bombardeios aéreos fizeram pelo menos 100.000 vítimas e contribuíram para acelerar a transformação dos serviços médicos. Por conta da guerra, todos os hospitais passaram a ser coordenados por uma administração regional da defesa civil. Cabia a esta administração supervisionar o treinamento e distribuição de pessoal e a modernização dos hospitais; também foi organizado pela primeira vez um serviço de transfusão de sangue regional, um serviço de laboratório de saúde pública nacional e instalações regionais de especialidades como fraturas, cirurgias plásticas, neurologia e psiquiatria. (Webster, 2002)

O serviço médico de emergência e os muitos agrupamentos sociais que demandavam mudanças radicais na saúde ressaltavam a importância da construção de um sistema que viesse a satisfazer as necessidades da população na condição de paz que se instalaria no pós-guerra. O ministro da Saúde assumiu o compromisso de criar um serviço de saúde inclusivo após o término do conflito.

É verdade que o Relatório Beveridge criaria uma expectativa tal na população que no imediato pós-guerra não seria aceita nenhuma proposta que tivesse por objetivo montar uma estrutura de proteção social limitada. Ao contrário, os conceitos de universalidade e de inclusão estavam bem plantados na população. Beveridge tornou-se o foco conveniente daqueles que defendiam uma nova estrutura na saúde pública, construída a partir de princípios mais modernos, onde não mais prevalecessem a humilhação e a estigmatização características das agências de caridade da Lei dos Pobres.

Além da abrangência da política, outra questão polêmica dizia respeito à forma como ela seria administrada. Desde as primeiras décadas do século XX, estabeleceu-se uma permanente disputa em torno da gestão do sistema de saúde. Dentre os personagens que disputavam a gestão da política estavam os hospitais, os médicos, os governos locais, o Ministério da Saúde, bem como Trabalhistas e Conservadores.

Uma grande controvérsia estava em a administração ser submetida ou não a um conselho local. Tanto hospitais quanto os médicos forçavam na direção oposta já que nenhum desses atores concordava em estar submetido a esse sistema. Os médicos defendiam que a administração do sistema não os incluísse, já que preferiam participar do sistema apenas como profissionais contratados.

Os anos de guerra foram, também, anos em que o debate em torno da política de saúde ideal foi incessante. As propostas que surgem em 1945 têm como objetivo fazer com que o planejamento e a execução da política sejam feitos pelo mesmo agente. Por sua vez, os agentes propostos seriam conselhos regionais, tendo como referência as áreas de influência das universidades que ministravam cursos de

Medicina. Dentre as atribuições dos conselhos regionais, estava a tarefa de aconselhar o ministro quanto ao desenvolvimento das especialidades de cada hospital.

As novas propostas não apenas congelaram a participação do governo local no nível em que estava, como fez com que as autoridades locais servissem os conselhos regionais, facilitando-lhes o planejamento regional.

3.3 Extensão e desafios da proteção social

Apesar do crescimento dos gastos com políticas sociais no período entre-guerras¹⁵, a natureza da política social não mudaria até os 1940s. Influenciado pelo conservadorismo, o entendimento em relação à política social era o de que algum critério de elegibilidade deveria existir para apontar quem era ou não merecedor de ser beneficiado pela política. Também prevalecia o entendimento de que as políticas sociais deveriam ser financiadas a partir das contribuições individuais de seus candidatos e, não, a partir de um fundo financiado através da arrecadação geral de impostos. Observava-se também a preocupação de não permitir que os pagamentos em dinheiro de programas de auxílio financeiro não fossem superiores aos mais baixos salários. Isso, tendo em vista o entendimento de que pagamentos mais elevados poderiam estimular a preguiça e a acomodação, principalmente daquelas pessoas com “fraqueza moral”. (Stevenson, 1986)

Estas atitudes seriam reforçadas pelas políticas econômicas ortodoxas, tão prevalentes naquele período. A ortodoxia econômica ainda contava com poucos dissidentes antes dos 1940s, de tal modo que se observava a defesa do orçamento equilibrado e a prudência na execução dos gastos públicos. Tudo isso com vistas a manter a confiança dos empresários no governo, bem como a preservar o valor da moeda nacional.

¹⁵ Em 1913, a despesa do governo com políticas voltadas à pobreza, seguro saúde, pensões e seguro desemprego era de £ 22 milhões; em 1921-22, este valor alcançou a cifra de £ 179 milhões, tendo chegado aos £ 204 milhões em 1933-34. Em termos relativos, a despesa com serviços sociais representou em média 36% dos gastos públicos totais ao longo dos 1920s e chegou perto dos 50% nos piores anos da depressão.

Conforme destaca Glennerster (2000), a polarização observada na Segunda Guerra, tendo de um lado a Alemanha de Hitler, do outro a União Soviética e por outro ainda os aliados – leia-se aqui Inglaterra –, servia como fator estimulador de uma disputa de sistemas estatais inteiros. O autor argumenta que a disputa não era apenas entre seus exércitos, mas sim de modelos diferentes de gestão estatal. Isso num contexto quando, nos 1930s, o desemprego e a recessão econômica contribuía para questionar os princípios nos quais a sociedade capitalista britânica estava baseada.

A Inglaterra vitoriana havia se interessado apenas em regular o tratamento dado aos pobres, e para isso estabelecera a Lei dos Pobres. Pensadores daquele tempo já sonhavam em mitigar as consequências bruscas do capitalismo. Já nos primeiros anos do século XX, a Inglaterra daria os primeiros passos na direção da construção de um Welfare State, mas, ainda em 1945, esta estrutura de proteção limitava-se a prover algum alívio para a pobreza, financiar ou oferecer a educação e o cuidado médico.

Foi nos 1930s que o conceito de “Estado de bem-estar” começou a se consolidar na Inglaterra, mas foi só a partir dos 1940s que o “Estado de bem-estar” passa a ser entendido como responsabilidade da sociedade. Esta deveria se preocupar em prover a todos os cidadãos a saúde, moradia, educação e previdência social, o que significa a provisão financeira contra a interrupção de salários por doença, acidente, velhice ou desemprego.

3.4 O seguro-desemprego – da assistência à proteção social

Geralmente, foi creditada às administrações Liberais, antes de 1914, a composição de toda legislação que compunha a estrutura de proteção social de então. Nela, as pensões por idade, os serviços de saúde e o seguro desemprego eram fundados em contribuições do Estado, dos empregadores e dos empregados. Juntamente com este sistema, convivia a Lei dos Pobres, que até 1929 trouxe consigo o legado da “assistência social” com base na caridade, que tinha como objetivo o alívio da condição de pobreza. Como já mencionado neste trabalho, a estrutura de

atendimento da Lei dos Pobres, no entanto, também era responsável por estigmatizar seus beneficiários, de forma que a humilhação pela qual o socorrido passava, acabava fazendo com que ele preferisse não ser atendido por ela. A realidade, entretanto, nem sempre permitia isso, e muitas vezes o sujeito se via impelido a submeter-se aos ditames da Lei dos Pobres.

Até 1914, o seguro desemprego cobria apenas uma pequena porção de trabalhadores e somente por um período de 15 semanas a cada ano. A explosão da Primeira Guerra Mundial trouxe junto de si a ampliação da cobertura: 12 milhões de trabalhadores, e também um aumento no número de benefícios, além de um incremento no valor desses benefícios. (Stevenson, 1986)

Segundo Gilbert, *apud* Stevenson, essas concessões eram resultantes da experiência de guerra e parte de um processo de reconstrução social que era por um lado produto de um idealismo e, por outro, pela derivação do medo de um motim social. Ainda, em 1920, os benefícios do seguro desemprego eram concedidos apenas por 15 semanas.

Em 1921, contudo, a *Unemployed Workers' Dependants Act* passaria a prover benefícios para a esposa e filhos do trabalhador desempregado. Apesar de ampliado, após a primeira guerra e de incluir a maioria dos trabalhadores manuais, o seguro desemprego do período entre guerras deixava fora de sua área de proteção grupos importantes, como trabalhadores agrícolas, trabalhadores domésticos e autônomos. Aos membros desses grupos a alternativa única que restava era recorrer ao socorro da Lei dos Pobres; apesar de sua natureza insatisfatória já estar sendo reconhecida desde meados dos 1910s.

Capítulo 4

O Plano Beveridge

Como mencionado no capítulo anterior, as propostas do Relatório Beveridge buscavam combater os cinco gigantes que causavam mazelas sociais: a miséria, a enfermidade, o analfabetismo, a questão sanitária e o desemprego.

Também já foi demonstrado que o período que sucedeu a Primeira Guerra Mundial na Inglaterra revelou uma dinâmica social bastante intensa. É correto afirmar que se tratava de uma sociedade em mudança, quando as relações entre as classes sociais estavam sendo permanentemente discutidas. Tal situação exigia do Estado uma resposta aos muitos anseios que brotavam da base desta sociedade mutante.

A metamorfose da estrutura social Inglesa demandava a existência de uma proposta de sistema de proteção social que apontasse na direção do arranjo possível e necessário. Por conta disso, Sua Majestade, o Rei da Inglaterra, propõe a composição de uma comissão interministerial com a incumbência de olhar para as experiências de proteção social de diversos países, para o dinamismo social vivido pela Inglaterra e propor uma estrutura de proteção social que desse conta de atender às demandas de então. Os trabalhos dessa comissão resultaram no Plano Beveridge, que acabaria caracterizando-se como um ponto de inflexão na elaboração das políticas públicas de proteção social na Inglaterra, com importante influência sobre a constituição das estruturas de proteção social dos demais países capitalistas, e ainda mais intensamente nos europeus. Publicado em 1942, o relatório da comissão constata tanto a fragilidade quanto a jovialidade das principais políticas sociais inglesas. À exceção da Lei dos Pobres, as demais políticas sociais inglesas datavam da última década do século XIX e das primeiras décadas do século XX.

Conforme apresentado pelo relatório, ao longo das primeiras décadas do século XX a estrutura de proteção social na Inglaterra passaria a contar com *indenização por acidente de trabalho, seguro desemprego, lei de pensões, seguro social, socorros médicos e serviços de proteção à infância*. Apesar da diversidade dos programas foi constatado, entretanto, que eles não apenas estavam administrativamente desarticulados, como, também, o valor dos pagamentos era insuficiente para garantir aos beneficiários deixarem de estar expostos a uma condição de miséria.

Feita esta constatação, o Plano Beveridge é construído tendo como base três princípios: a) considera a experiência das políticas anteriores e as proposições não devem estar limitadas por interesses setoriais, mas chama atenção à necessidade de ousar e superar todas as experiências anteriores; b) considera a criação de um seguro social cujo objetivo é o combate à miséria, no entanto alerta que a questão social não se extingue no combate à miséria, e enfatiza as necessidades relacionadas ao combate das doenças, do analfabetismo, do desemprego e da necessidade de saneamento, sendo a miséria o desafio de mais fácil superação; c) considera a cooperação do Estado e do indivíduo na constituição de um fundo próprio para o seguro social, e tal contribuição daria a cada beneficiário direito a um mínimo social para cada indivíduo puder obter, no mercado, mais que o mínimo que lhe é assegurado.

O segundo princípio deixa claro que a comissão elaboradora do Relatório Beveridge preocupava-se muito mais com a questão social como um todo, não se limitando ao esforço de combate à miséria, objetivo do plano por eles elaborado. Esta discussão ficaria em suspenso tão somente pelo fato de que ela transcendia os objetivos iniciais da comissão. Dois anos mais tarde, já em 1944, Beveridge publicaria um segundo relatório tratando exclusivamente da questão do pleno emprego, onde buscava dar atenção àqueles pontos que não foram tratados à exaustão no relatório de 1942.

Como demonstrado no capítulo dois deste trabalho, nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial foram feitos na Inglaterra diagnósticos a

respeito da dimensão e das causas da miséria em algumas das principais cidades. Dentre as causas destacou-se a interrupção ou perda da produtividade e em seguida a incapacidade de obter rendimentos proporcionais ao tamanho da família. Com base nessa constatação, conclui-se que a abolição da miséria exigiria que os seguros sociais fossem eficientes no sentido de inibir a interrupção e perda da produtividade, e que seus benefícios fossem equivalentes às reais necessidades dos beneficiários. Esta equivalência apresentava-se para a comissão como um desafio, uma vez que a diferenciação do número de membros das famílias acabava por diferenciar as necessidades. Considerando isto, os benefícios deveriam se ajustar conforme o número de filhos da família. Além disso, o plano de seguridade social deveria ainda estabelecer serviços nacionais de saúde, de reabilitação e de manutenção de empregos.

Importante destacar que a orientação da comissão em relação ao estabelecimento das políticas de proteção social era de que elas deveriam ser de caráter universal, não excluindo mesmo os cidadãos que auferiam as maiores rendas. Cada política traria consigo, entretanto, seus critérios de elegibilidade, mas esses não estariam de nenhuma forma subordinados ao nível de renda ou ao estrato social do cliente da política.

Além do diagnóstico sobre as causas da miséria, a comissão não deixou de considerar a questão demográfica, tendo constatado que a taxa de natalidade na Inglaterra vinha decrescendo e, conseqüentemente sua população estava envelhecendo. Esta nova constatação traria consigo duas preocupações: a primeira, relacionada à aposentadoria, uma vez o rápido crescimento do número de aposentados poderia trazer consigo o problema de falta de recursos. Por isso, a comissão sugere a ampliação do período de trabalho necessário para requerer o benefício, e tenta manter o trabalhador ativo por mais tempo ao permitir que as pensões crescessem para além do mínimo se ele continuasse trabalhando depois de ter direito de requerer a aposentadoria.

A segunda preocupação era a de inverter a tendência à queda na natalidade. Para tanto, a comissão entendia que o estabelecimento de programas de amparo à infância e a proteção à maternidade poderiam contribuir neste sentido. Já se

destacou anteriormente neste trabalho a preocupação do relator do plano quanto ao crescimento populacional na Inglaterra, e como ele entendia ser essa condição indispensável a uma nação que pretendia ocupar lugar de liderança na geopolítica do pós-guerra.

Uma vez observado o ambiente, o próximo passo da comissão seria dividir a população em classes, para as quais seriam desenvolvidas as políticas. Esta divisão ficou da seguinte forma: I) Empregados; II) Empregadores, trabalhadores independentes, comerciantes e profissionais liberais; III) Donas de casa, em idade ativa; IV) Outros profissionais; V) Pessoas abaixo da Idade produtiva; VI) Aposentados.

As políticas deveriam ser constituídas, buscando atender a essa ou aquela classe de pessoas, e os raros casos omissos a esta divisão deveriam ser objeto de atenção de uma política nacional de assistência social. O atendimento e tratamento médico, a reabilitação, bem como as despesas de funerais seriam um direito de todas as classes. A quinta classe receberia um “*subsídio à infância*” a ser pago pelo Tesouro Nacional.

Aos empregados seria dado o direito de receber o seguro contra desemprego e incapacidade, mas esses deveriam em contrapartida contribuir para o sistema quando estivessem trabalhando. Os membros da classe II não teriam direito ao seguro desemprego, mas sim a um seguro contra a incapacidade após a 13ª semana de incapacidade. As pessoas da terceira classe teriam direito ao amparo à maternidade e à viuvez, a separação e a pensões de aposentadoria, graças às contribuições de seus maridos. As mulheres trabalhadoras ainda teriam direito a um seguro maternidade por treze semanas.

O seguro social seria baseado em seis princípios, conforme segue: horizontalidade da taxa de auxílio-subsistência; horizontalidade da taxa de contribuição; unificação da responsabilidade administrativa; adequação do auxílio; racionalização e classificação.

A horizontalidade da taxa de auxílio-subsistência pressupunha uma mesma taxação para as principais formas de cessação de salários – desemprego, incapacidade e aposentadoria –, independentemente da magnitude dos salários que

foram interrompidos. Abria-se exceção para o caso de incapacidade prolongada, resultante de acidente ou doença industrial, bem como, adotava-se temporariamente taxa mais elevada para a maternidade e a viuvez.

Quanto à horizontalidade da taxa de contribuição, era requerida de cada segurado ou de seu empregador, contribuição a uma taxa unificada, independente dos seus recursos individuais. Cada um pagaria as mesmas contribuições a troco da mesma segurança. A exceção ficava por conta dos empregadores de setores industriais de maior risco. Nesse sentido, no § 88 do relatório, Beveridge afirma que *“a carga especial que recai sobre os empregadores, para estimular a prevenção dos acidentes e doenças, pode restringir-se, na prática, às indústrias nas quais são necessárias precauções especiais”*. O objetivo da sobretaxação era fazer com que as indústrias por ela penalizadas dessem maior atenção à prevenção de acidentes de trabalho, tendo por objetivo deixar a lista no momento seguinte.

O princípio da unificação da responsabilidade administrativa tinha por objetivo primeiro promover maior eficiência e economia ao plano. Dessa forma, unificava-se numa única contribuição todos os benefícios de que os segurados tinham direito. Todas as contribuições também seriam recolhidas numa única caixa, e, dela, proveriam todos os benefícios.

Outro princípio pressupunha que todo auxílio fosse adequado quanto ao montante e à época, sendo suficiente para prover o mínimo de rendimento necessário à subsistência, em todos os casos normais, e independentemente de outros recursos. Importante destacar que esse princípio trazia consigo a não exigência da prova de recursos, enquanto persistissem as necessidades.

A racionalização do seguro social se daria tanto em relação às pessoas quanto às necessidades delas. Todos os riscos que justificassem o seguro social deveriam ser cobertos por ele, não ficando a cargo da assistência social ou mesmo de um seguro voluntário. Por fim, o princípio da classificação deveria levar em conta os diferentes modos de vida das diferentes camadas da comunidade. Note-se, entretanto, que a estratificação não era social, mas sim conforme a posição na ocupação do

beneficiário (classe I, II, III, IV ou V). Dessa forma, o seguro abrangia cada cidadão independentemente de sua classe econômica ou de seus recursos individuais.

Identificadas as **causas**, tendo dividido a população em **classes** de pessoas e estabelecidos os **princípios** que norteariam a nova estrutura de proteção social inglesa, o próximo passo da comissão seria partir para a elaboração propriamente dita do plano, entretanto, a comissão o fez sem desprezar toda estrutura já existente. Antes, foram feitas 23 propostas que visavam alterar políticas e estruturas já existentes, de forma a absorvê-las pelo plano de então. Descrever essas proposições de alterações será o desafio do próximo tópico¹⁶.

4.1 Alguns traços de funcionamento do Plano de Segurança Social de Beveridge

A pretensão primeira da Comissão, ao estabelecer uma proposta de seguridade social foi a de garantir um rendimento a todo cidadão que por algum motivo tivesse repentinamente sua renda cessada. O seguro implicava no estabelecimento de uma remuneração ao segurado que desse a ele condições de ter acesso ao mínimo necessário para sua subsistência. A impossibilidade de obter emprego, para a pessoa que dependesse dele, foi a primeira causa de necessidade que justificava a inclusão da pessoa no rol de beneficiários do seguro social. A *incapacidade*, ou impossibilidade de exercer profissão remunerada, à pessoa em idade de trabalhar foi a segunda dessas causas. Outra causa de necessidades que justificava a inclusão do cidadão no seguro social seria a *perda dos meios de subsistência*, numa pessoa que não dependesse de um emprego remunerado. A *aposentadoria* também foi considerada pela comissão uma causa justificadora da inclusão num programa de segurança social. Às mulheres, as coberturas deveriam suprir necessidades – algumas permanentes, outras momentâneas – relacionadas ao casamento, à maternidade, à interrupção ou cessação dos salários do marido, à viuvez, à separação e a conseqüente perda do sustento pelo

¹⁶ O leitor que se interessar pelo aprofundamento da leitura das mudanças sugeridas pela comissão as encontrará entre os parágrafos 41 e 192 do Plano Beveridge.

marido, e a incapacidade para os deveres domésticos. As *despesas de funeral* também deveriam ser supridas por um seguro constante do Plano de Segurança Social. A *infância* seria protegida pelos subsídios para as crianças de até 16 anos. E a *doença* ou *incapacidade física* seriam assistidas por tratamento médico, domiciliar e institucional.

De fato, a preocupação maior da comissão interministerial era a de garantir à população condições mínimas de subsistência, de tal modo que esta pudesse estar despreocupada neste sentido e que pudesse concentrar suas forças e habilidades na construção da Inglaterra que emergiria no pós-guerra.

Os pagamentos do plano de seguridade social poderiam ser divididos em quatro grupos: auxílio, pensão, bonificação e subsídio. Os auxílios seriam pagos semanalmente e, em geral, persistiam enquanto durasse a necessidade, mas, às vezes, apenas durante um limitado período. Pensão designa um pagamento semanal, e pressupõe a perda definitiva ou prolongada da capacidade produtiva. A bonificação, ou abono, refere-se a um único pagamento, destinado a um fim específico, enquanto o subsídio se refere a um pagamento semanal destinado a uma pessoa dependente.

Segundo a regra geral, não deveria haver acumulação de auxílio e pensão, a não ser nos casos de *incapacidade parcial*, quando uma pessoa que receba a *pensão industrial parcial* e seja capaz de trabalhar pode habilitar-se a receber o *auxílio desemprego e de incapacidade*. A comissão propunha que todos os cidadãos tivessem direito ao auxílio pleno, à exceção dos que não dependiam de salário (trabalhadores que trabalham apenas em certa estação do ano ou aqueles com trabalho acidental, sem continuidade), ou aos chegados à Inglaterra já na idade madura ou que saem dela por algum tempo. Assim, poucas seriam as pessoas que receberiam o auxílio reduzido, mas quando houvesse caso assim, este poderia ser reduzido tanto em seu valor quanto em relação ao período de pagamento, dependendo de lei posterior que regulamentaria a questão.

Tanto no auxílio desemprego quanto no auxílio incapacidade haveria um *tempo de espera* de três dias, sobre o qual não incidiriam pagamentos, a não ser que o período se prolongasse por mais de quatro semanas. Nesse caso, o pagamento dos três primeiros dias seria efetuado de forma postecipada. Os auxílios e pensões

poderiam dividir-se ainda em *simples* ou *conjunto*. A distinção aqui ficava a cargo do estado civil do sujeito. Dessa forma, os homens casados, sempre que recebessem auxílio ou pensão, receberiam auxílio ou pensão conjunta, ou seja, ela seria acrescida de um valor que serviria para custear as necessidades do cônjuge. Quanto aos solteiros, estes receberiam apenas o auxílio ou pensão simples, uma vez que não dividiam sua vida com outra pessoa. A exceção aconteceria quando existisse alguém em idade de trabalhar na dependência de um solteiro que trabalhasse. Neste caso, o *subsídio de dependência* apenas seria concedido caso a condição de dependência houvesse anteriormente sido cadastrada como tal.

O auxílio desemprego consistiria num pagamento semanal, sem prova de necessidades ou recursos, enquanto perdurasse a condição de desemprego. Algumas condicionalidades, no entanto, deveriam ser observadas para que o indivíduo tivesse direito ao recebimento do benefício. Ele passaria a ter direito ao auxílio desemprego depois de ter realizado ao menos 26 contribuições semanais para a Caixa do Seguro Social. Para ter direito a receber o benefício por mais de 52 semanas consecutivas o beneficiário deveria já ter realizado mais que 156 contribuições. Vale destacar que o auxílio incapacidade ou doença industrial não exigia esta contrapartida.

A comissão propunha ainda que o auxílio desemprego fosse inicialmente concedido de forma incondicional por um período de seis meses. Após esse período, todas as pessoas que tivessem direito ao auxílio pleno poderiam requerer sua continuidade, desde que não se negassem a aceitar um trabalho oferecido ou que estivessem à disposição de um centro de treinamento. Ao ministro, caberia dilatar esse tempo quando uma depressão na economia assim o exigisse. Aqueles trabalhadores que estivessem à disposição de um centro de treinamento ou que tivessem se obrigado a aceitar um trabalho longe de suas residências receberiam uma *bonificação de remoção e alojamento*.

O *auxílio incapacidade* seria concedido às pessoas das classes I e II (empregados, empregadores, trabalhadores independentes, profissionais liberais). Aos pertencentes à classe II (empregadores, trabalhadores independentes, profissionais liberais) o auxílio somente seria concedido a partir da 13ª semana de incapacidade,

sendo que nas 13 primeiras semanas o beneficiário somente teria direito ao tratamento médico. Aos beneficiários pertencentes à classe I (empregados), o *auxílio incapacidade* seria concedido logo no início da incapacidade, decorridos os três dias do *tempo de espera*. Nas 13 primeiras semanas, o beneficiário receberia o *auxílio incapacidade*, enquanto durasse a necessidade. Decorridas as 13 semanas, o pagamento do auxílio incapacidade seria substituído pela *pensão industrial*.

No programa desenvolvido pela comissão de Beveridge também estaria incluído um seguro cobrindo *acidente e doença industrial*, cujo objetivo era proteger financeiramente o trabalhador ou seus dependentes de eventuais incapacidades ou morte geradas no ambiente de trabalho ou mesmo fora dele. Sempre que a incapacidade durasse mais que 13 semanas o *seguro de acidente ou doença industrial* seria substituído pela *pensão industrial*. O valor do seguro asseguraria ao trabalhador o mínimo necessário à sua subsistência, ao passo que a pensão industrial partiria desse valor, mas asseguraria ao beneficiário dois terços do valor de seu salário e limitar-se-ia a um máximo de três libras por semana.

Quando a perda de capacidade produtiva não fosse total, poder-se-ia estipular um *auxílio parcial*, proporcional à dimensão da perda da capacidade. Neste caso, a *pensão industrial parcial* poderia acumular-se ao auxílio de desemprego e de incapacidade. Se, ainda, o acidente ou doença industrial resultasse em morte, a viúva receberia uma bonificação, denominada bonificação industrial. Para os casos de doença ou acidente industrial, não haveria condições de contribuição para recebimento do seguro industrial ou da bonificação industrial, diferentemente do que ocorria em relação ao seguro de desemprego.

Quanto à aposentadoria, o Plano Beveridge propunha como idade mínima 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, sendo que o valor do benefício também seria diferenciado conforme o estado civil do beneficiário, bem como dependendo de a esposa exercer ou não atividade remunerada. O plano ainda colocava a possibilidade de as aposentadorias ou pensões crescerem para além da taxa básica sempre que o beneficiário – uma vez atingida a idade de aposentar-se – optasse por continuar trabalhando e contribuindo. Assim, para cada ano de contribuição adicional

seria acrescido um fator ao valor do benefício quando ele se aposentasse. Se depois de aposentar-se o cidadão voltasse a ter uma atividade lucrativa, o valor de seu benefício seria reduzido conforme a magnitude dos salários auferidos nesta atividade.

A comissão interministerial também preocupou-se em proteger de forma especial as mulheres casadas. Neste trabalho, já se citou a preocupação de Beveridge quanto a estimular o aumento da taxa de natalidade na Inglaterra, preocupação esta que acaba por fazer com que a comissão olhe com especial atenção para as mulheres casadas, buscando assim criar condições adequadas para que elas optassem por construir suas vidas dentro de uma relação conjugal estável e, conseqüentemente, mais favorável ao aumento do número de filhos.

Logo ao se casar, a mulher receberia uma *bonificação de casamento*, cujo valor tinha relação direta com o número de contribuições que ela tinha feito antes do casamento, bem como com o fato de ela continuar ou não exercendo profissão lucrativa após o matrimônio. Outra bonificação proposta pela comissão para as mulheres casadas era a *bonificação de maternidade*. Neste caso, o benefício alcançava todas as mulheres, independentemente de exercerem ou não atividade lucrativa. Para aquelas que exercessem atividades remuneradas, o seguro social ainda daria o direito de receberem por 13 semanas um *auxílio maternidade*, com o objetivo tanto de ajudar a cobrir gastos extraordinários advindos com o parto, como de permitir que elas se afastassem de sua profissão lucrativa ao menos durante este período.

Além das políticas acima descritas, as mulheres casadas também seriam beneficiadas pelo incremento do valor no *seguro desemprego ou incapacidade* do marido, além de obter direito à *pensão de aposentadoria* mediante as contribuições do marido, neste caso, condicionada a ela não estar exercendo profissão remunerada que lhe garantisse o direito de aposentar-se.

As mulheres que exercessem profissões remuneradas poderiam ainda optar por pedir a isenção de suas próprias contribuições, mas nesse caso perderiam também o direito de receber o auxílio desemprego ou de incapacidade, bem como a pensão de aposentadoria. Quando o marido se aposentasse, no entanto, ela estaria

inserida no cálculo de valor de aposentadoria do cônjuge, sendo deste modo beneficiada.

Outra das preocupações da comissão em relação à proteção da mulher diz respeito ao fim do casamento. Quando essa situação se desse pela morte do marido e a viúva estivesse em idade de aposentar-se – mais de 60 anos –, ela receberia pensão de aposentadoria na taxa de pensionista solteiro. Caso ela estivesse em idade de trabalhar receberia um *auxílio-viuvez* por um período de 13 semanas e poderia ainda requerer o *auxílio aprendizado*. Se a viúva fosse ainda responsável por filhos ela receberia o *auxílio tutelar*. A viúva teria ainda direito de receber a *bonificação de funeral*. Caso o determinante da morte do marido houvesse sido um acidente ou doença industrial a viúva ainda teria direito de receber uma *bonificação industrial*, calculada com base nos salários do marido.

Quando o fim do casamento tivesse como causa o divórcio ou desquite, o abandono do lar ou mesmo a separação voluntária, as necessidades da mulher poderiam assemelhar-se às da viúva; no entanto, a sugestão da comissão era a de que a mulher somente teria direito aos benefícios do seguro social se ela não tivesse “culpa” pelo término da relação conjugal. Mesmo reconhecendo que, na prática, este tipo de julgamento traria grandes dificuldades aos gestores da política, dada sua subjetividade, a proposta foi mantida pela comissão.

Já, em relação às mulheres solteiras que viviam maritalmente, a comissão entendia que as mesmas poderiam – desde que previamente inscritas como dependente do companheiro – ser motivo de incremento no auxílio desemprego e incapacidade do homem solteiro. Isto não seria válido se o homem já tivesse outra mulher “legal”. Em relação ao auxílio-viuvez e o auxílio tutelar, só deveriam ser pagos à esposa legal do falecido. As mulheres solteiras teriam ainda direito à *bonificação e ao auxílio maternidade*.

O *auxílio aprendizado* seria destinado às pessoas da classe II que, porventura, viessem a perder seus meios de vida, às viúvas em idade de trabalhar, e às pessoas em idade de trabalhar que não estivessem na condição de empregados. Este auxílio poderia se estender por 26 semanas e ser acrescido de bonificações de

remoção e alojamento quando a necessidade assim o exigisse. A contrapartida do beneficiário seria a de apresentar, ao longo do período de treinamento, um bom aproveitamento no centro de capacitação que frequentasse.

Em relação ao financiamento, o seguro social receberia as contribuições dos empregados, dos empregadores e do Tesouro Nacional. As contribuições dos empregados e empregadores seriam comprovadas mediante a anexação de selos nos documentos pessoais de cada contribuinte. Outra fonte de receita para o financiamento do programa seria o imposto industrial que incidiria sobre as indústrias classificadas como de risco superior ao normal. Essa contribuição deveria ser suficiente para custear dois terços dos gastos adicionais de incapacidade. A contribuição estatal por sua vez, seria responsável tanto por contribuir para o caixa do seguro social quanto por arcar com todas as despesas relativas aos subsídios para a infância e pela assistência nacional.

Também sob a responsabilidade do Ministério da Segurança Social estaria a *assistência nacional*, e a ela caberia a responsabilidade de suprir as necessidades que não fossem atendidas pelo seguro social. A assistência nacional deveria apresentar-se de forma menos atraente que o seguro social, com intuito de não desestimular os contribuintes deste. Por conta disto, a assistência nacional exigira dos seus beneficiários a “prova das necessidades” e o “exame dos recursos” dos mesmos.

4.2 A adaptação da estrutura anterior às novas necessidades

Na seção anterior, foram explicitadas algumas linhas gerais do funcionamento das políticas sociais da Inglaterra beveridgiana. Nesta seção, ainda que de forma bastante superficial, busca-se demonstrar como a estrutura de proteção social inglesa, observada nas primeiras décadas do século XX, se transforma na estrutura proposta pelo Relatório Beveridge.

Como já explicado neste trabalho, a comissão interministerial preocupou-se em aproveitar a experiência que já existia na execução de diversas políticas públicas, entendendo que as políticas já existentes deveriam ser absorvidas pelo novo plano. Também se entendia que o seguro social deveria ser unificado, não apenas do ponto de vista arrecadatório como também sob a ótica da gestão da política e que isso somente ocorreria caso a máquina administrativa fosse reformada de maneira a adequar-se à nova realidade.

Assim, ao invés de criar toda uma nova estrutura, o Plano Beveridge olha para a estrutura existente, apropria-se de sua experiência e propõe adaptações e alterações, com intuito de transformar a estrutura de proteção social antiga naquela que a comissão entendia como sendo adequada à realidade da Inglaterra do pós-guerra.

Mesmo reconhecendo que se trata de um exercício tedioso, a seguir serão explicitadas as vinte e três alterações propostas pela comissão interministerial às políticas então existentes.

A primeira alteração sugerida foi a da unificação das contribuições do seguro social. A proposta da comissão era a de que o recolhimento das contribuições de todos os programas sociais a que o cidadão tem direito seria feito de forma unificada, diferentemente do que ocorria até então, quando cada programa era resultado de uma contribuição. Ao diminuir o volume de burocracia, a medida facilitava a vida dos contribuintes e, segundo observado pela comissão, somente os empregadores teriam uma redução de despesa da ordem de £ 400.000 por ano, apenas poupando esforço para controlar as diversas guias de pagamento de programas sociais.

A segunda alteração foi a unificação da gestão do seguro e da assistência social em um Ministério da Segurança Social. Conforme a leitura da comissão, essa medida acabaria por resultar na maior aprovação dos segurados em relação à estrutura de proteção. Essa maior satisfação decorreria de alguns fatores: a partir de então, os segurados teriam uma autoridade a quem se dirigir, sem mais ter que andar daqui para ali à procura de solução para suas demandas; a unificação acabaria com a disputa de autoridades sobre de quem seria a competência de atendimento em cada caso; evitaria a duplicação de benefícios. A unificação da gestão ainda facilitaria o

atendimento no caso do surgimento de novas demandas sociais; daria maior segurança quanto ao recebimento do auxílio; contribuiria para que, de fato, houvesse uniformidade nas cotas de auxílio e no processo de determinação desse montante. Obviamente, essa alteração dependia da criação de um Ministério da Segurança Social, bem como do estabelecimento de suas agências pelo país.

A próxima alteração dizia respeito à supressão do sistema de Sociedades Reconhecidas (*Approved Societies*). Essas sociedades concediam auxílios desiguais para contribuições compulsórias iguais e isso se chocava com um dos princípios sobre os quais o novo programa se estabeleceria. Fundadas com base numa Lei de 1911 que permitia sua criação, as “sociedades reconhecidas” podiam ser agrupadas nos seguintes blocos principais: *sociedades mutualísticas com ramificações*; *sociedades mutualísticas sem ramificações*; *Ofícios da Vida Industrial (Industrial Life Officers)*; *Sindicatos Operários (Trade Unions)*; e *caixas de previdência dos empregadores*. Em cada um desses grupos, poderiam diferir não apenas no método, como também no tamanho (podiam ser constituídas a partir de 50 membros e chegou-se a ter sociedade com 4.000.000 de participantes).

Essas sociedades ofereciam aos seus membros seguros que poderiam provir desde o resultado de uma negociação entre empregados e empregadores, via sindicato, até mesmo mediante a contribuição individual de cada segurado. Durante o período de vigência deste modelo, era comum encontrar, numa mesma cidade, segurados por dezenas ou mesmo centenas de sociedades. A Comissão Real de 1924-1926 propusera que essas sociedades assumissem a responsabilidade de gerir o sistema de saúde, o que efetivamente se concretizou; isso também se chocava com a comissão responsável pelo Relatório Beveridge, pois ela entendia que era o momento de nacionalizar o seguro de saúde; entendia que o sistema das Sociedades Reconhecidas era incompatível com a política de um mínimo nacional, pois as sociedades concediam benefícios de acordo com seu resultado financeiro; e que havia desvantagens naquele sistema para os segurados.

A quarta alteração proposta sugere a supressão do plano de indenizações por acidentes de trabalho, vigente desde 1897, e a inclusão em seu lugar

de um seguro por acidentes e doenças industriais dentro do projeto de um seguro social unificado. No antigo sistema, era do empregador a responsabilidade de indenizar o empregado pela perda de capacidade produtiva decorrente de acidente de trabalho. Apesar de reconhecer que o sistema anterior cumpria seu papel e tinha, ao longo de seu período de vigência, beneficiado tanto empregadores quanto empregados, o Relatório Beveridge, ao longo do parágrafo 79, explicita uma série de desvantagens naquele sistema que seriam superadas a partir da instituição do novo modelo. Dentre as desvantagens, destaca-se o fato de o sistema, então vigente, não assegurar a renda necessária ao trabalhador indenizado, além disso, o sistema original também apresentava a desvantagem de ter custas de administração mais altas, de estar permanentemente sob a ameaça de litígio, pois seu mecanismo de funcionamento acabou por não criar nenhuma estrutura onde o empregado pudesse registrar suas queixas sobre possíveis injustiças causadas na fixação do valor da indenização. O sistema antigo também falhou naquele que deveria ser seu principal objetivo: o de promover, o mais rápido possível, a restauração da capacidade de trabalho do empregado lesado.

Alguns eram os argumentos utilizados para defender a existência de distinção entre doença ou acidente industrial das demais formas de incapacidade. Primeiramente, considere-se que muitas das indústrias vitais para a sociedade são também perigosas e que os trabalhadores que se dispõem a se expor a um maior grau de risco nessas indústrias devem ser recompensados não apenas na obtenção de salários mais elevados, como também na obtenção de um seguro especial quando o risco materializar-se numa incapacidade industrial. Em segundo lugar, se vê a consideração de que o homem incapacitado no exercício de um trabalho obteve a incapacidade quando trabalhava debaixo de ordens.

Inicialmente, a provisão de recursos para a indenização por conta da incapacidade gerada no exercício da profissão recaía somente sobre o empregador. Este princípio já estava superado, uma vez que, no momento da constituição do Relatório Beveridge, o entendimento da sociedade era de que as indústrias tinham uma

comunhão de interesses e, por isso, deveriam compartilhar entre si os custos relativos ao seguro de seus trabalhadores incapacitados.

A quinta alteração sugeria a *“separação entre o tratamento médico e a administração dos auxílios em dinheiro e o estabelecimento de um serviço médico racional para cada cidadão, abrangendo todo o tratamento e todas as formas de incapacidade, com a supervisão dos departamentos de saúde”*.

A sexta proposta de alteração buscava classificar as donas-de-casa numa classe distinta de profissionais, com direito a auxílios adequados às suas necessidades especiais. No antigo sistema, a mulher era considerada como uma dependente adulta do marido; no entanto, o entendimento de que as mulheres casadas não deveriam mais ser consideradas como “sem ocupação” e de que sua ocupação doméstica era necessária para que o marido pudesse trabalhar, e de que sem esse trabalho a nação não poderia sobreviver, exigia algumas alterações no antigo sistema. Deveria ser criado um seguro especial para mulheres casadas e, nesse caso, as coberturas incidiriam sobre o casamento, sobre a maternidade, sobre a viuvez e sobre o desquite. As donas-de-casa que exercessem atividades lucrativas também teriam direito a um auxílio especial para o desemprego.

A alteração seguinte propunha que fosse estendido o *“seguro contra a incapacidade prolongada a todas as pessoas que exercem profissões remuneradas e das pensões de aposentadoria a todas as pessoas em idade de trabalhar”* independentemente de exercerem ou não atividades remuneradas. Nesse caso, a primeira proposta dizia respeito tão somente às pessoas que estivessem exercendo atividade remunerada, já que aquelas que não recebiam salários não perderiam seus rendimentos no caso de serem impedidas de trabalhar por estarem doentes. Esses benefícios deveriam ser pagos somente quando a incapacidade durasse mais de 13 semanas e pelo período que durasse. Já, em relação às pensões, a proposta buscava abranger todos os cidadãos, tendo em vista o entendimento de que as mudanças nas circunstâncias familiares poderiam afetar mesmo as pessoas que não precisaram exercer atividades remuneradas ao longo de suas vidas.

A alteração de número oito visava à *“concessão do auxílio de aprendizado, para facilitar a mudança de profissão a todas as pessoas que abandonam as suas atividades primitivas”*, fossem remuneradas ou não. O auxílio-desemprego limitava-se às pessoas que tinham efetiva dependência de emprego (salário) para viverem. Por sua vez, o auxílio de aprendizado poderia atender até mesmo pessoas de outras classes, como empregadores, trabalhadores independentes, donas-de-casa e profissionais liberais que por algum motivo precisassem qualificar-se para nova atividade. Este auxílio também poderia sobrepor-se ao auxílio-desemprego no caso dos sujeitos pertencentes à classe dos empregados assalariados.

A nona alteração tratava da *“equiparação das taxas de auxílio e de pensão para o desemprego, para a incapacidade – que não fosse a prolongada por acidente ou doença industrial – e para a aposentadoria”*. O primeiro motivo para tal proposta decorria do entendimento de que as necessidades de subsistência das pessoas não tinham diferenças tão substanciais que justificassem a diferenciação do tipo de auxílio ou pensão. A uniformidade também contribuía para que fossem evitados conflitos de interesses entre os possíveis beneficiados das políticas. Ela evitaria que um beneficiário do auxílio-incapacidade preferisse receber um auxílio-desemprego, justamente por este ser de maior valor.

A *“equiparação das condições do auxílio-desemprego e do auxílio-incapacidade, inclusive na incapacidade por acidente ou doença industrial”* foi a décima alteração proposta pela comissão interministerial. Anteriormente, o tempo de espera para a concessão dos benefícios diferia de uma política para outra; a comissão propôs que essas diferenças fossem suprimidas e que os procedimentos quanto ao tempo de espera e quanto ao pagamento fossem unificados.

A décima primeira alteração tratava da *“equiparação das condições de contribuição para o seguro-desemprego e o seguro incapacidade e a revisão das condições de contribuição para pensão”*. Nesse caso, não estaria considerado o seguro incapacidade por acidente ou doença industrial, já que o acesso a esse benefício independia de ter ou não havido contribuição anterior. Já, quanto aos seguros desemprego e incapacidade, a comissão sugeria que o número de meses de

contribuição necessários para dar direito ao seguro fosse o mesmo nos dois casos. Com relação às pensões, a idéia era estender a política para toda a população em idade de trabalhar, e não apenas aos empregados sob contrato de trabalho formal.

A alteração seguinte versava sobre a *“duração indefinida do auxílio-desemprego, em sua plenitude, sujeita à exigência de expectativa por trabalho ou por um centro de aprendizado, após limitado período de desemprego”*.

A décima terceira alteração proposta pela comissão dizia respeito à *“duração indefinida do auxílio-incapacidade, em sua plenitude, sujeita à imposição de condições especiais de comportamento”*. Nesse caso, a primeira preocupação da comissão era com a manutenção do valor do auxílio enquanto durasse a necessidade. Por outro lado, as contrapartidas que se exigiam dos segurados eram as seguintes: 1) o beneficiário deveria procurar e aceitar toda oportunidade razoável de trabalho; 2) a partir de determinado período recebendo o auxílio, o desempregado deveria estar num centro de aprendizado. O objetivo dessa última medida era tanto o de qualificar a mão-de-obra desempregada, quanto o de inibir a malandragem que porventura pudesse existir.

A décima quarta alteração condicionava as *“pensões não-industriais ao afastamento do trabalho, crescendo o seu valor cada novo ano de contribuição continuada após a idade mínima de aposentadoria, isto é, após os 65 anos para os homens e os 60 anos para as mulheres”*. A flexibilidade na idade de aposentadoria, por um lado, respeitava as diferenças de capacidade produtiva entre as pessoas, permitindo que as pessoas em idade de aposentar-se pudessem continuar trabalhando caso assim preferissem; por outro lado, esta medida também buscava aliviar a pressão existente sobre as contas da Caixa de Seguro Social, tendo em vista o envelhecimento da população britânica.

A alteração seguinte tratava da *“fusão dos planos de seguro-desemprego para agricultura, banco, finança-e-seguro com o plano geral do seguro social”*. O seguro desemprego havia sido criado em 1911 e, em seguida, se permitiu que fossem criados diversos selos de contribuição, fazendo com que o valor do seguro fosse diferente para cada indústria. O passar dos anos buscou fazer revisão dessa

prática, no entanto, o “direito adquirido” daqueles que já faziam parte dessas indústrias acabou sendo respeitado e as diferenças permaneceram. Assim, os planos especiais dos setores de seguros, bancos e finanças acabaram perdurando até a sugestão da comissão de *“unificar o seguro social”*. Esta medida também estendeu-se sobre os “privilégios” que eram concedidos ao setor agrícola.

A décima sexta alteração sugeria a *“abolição das isenções de seguro: a) das pessoas de ocupações particulares, tais como os funcionários do serviço civil, governo local, polícia, casas de saúde, estrada de ferro e outros empregados suscetíveis de pensão, e, em relação ao seguro-desemprego, das que trabalham no serviço doméstico privado; b) das pessoas que percebem anualmente remuneração superior a 420 libras, em ocupações não-manuais”*. Essas alterações também vinham ao encontro do princípio de unificação das políticas sociais. Assim, enquanto a primeira proposta buscava não diferenciar as pessoas pelo setor de ocupação de cada uma, a proposta buscava não diferenciar as pessoas, e os direitos de cada uma delas, conforme o montante de remuneração recebida ao longo do ano.

A décima sétima sugestão de alteração que partiu da comissão propunha a *“substituição das inadequadas pensões incondicionais de viuvez por provisões adaptadas às várias necessidades das viúvas, inclusive um auxílio temporário de viuvez de taxaço especial em todos os casos, um auxílio-aprendizado, quando pedido, e um auxílio-tutelar, enquanto existirem crianças dependentes”*. A comissão entendia que era inadequado o sistema anterior, pois ele concedia um único valor de pensão a todas as viúvas, independentemente da quantidade de filhos ou da idade da viúva. Entendia-se que a partir de então as viúvas sem filhos e em idade de trabalhar não deveriam ter direito à pensão, e que o valor da pensão das viúvas com filhos por educar deveria variar juntamente com o número de filhos. A todas as viúvas deveria ser concedido um auxílio-viuvez por 13 semanas, com valor 50% superior ao do auxílio-desemprego, para que esta pudesse ajustar-se às novas condições de vida. Enquanto houvesse filhos dependentes, que se concedesse um seguro-tutelar para garantir a subsistência dos mesmos. E que fosse concedido um auxílio-aprendizado para que ela pudesse exercer uma nova profissão remunerada.

A *“inclusão da bonificação universal de funeral no seguro compulsório”* foi a décima oitava alteração sugerida. Ela decorria do entendimento de que a morte traz consigo despesas de funeral e que nem sempre são facilmente absorvidas pelas pessoas que se responsabilizam pelo funeral. Vale destacar que o auxílio funeral já existia nas antigas sociedades mutualísticas e que sua presença no todo do seguro social era tão somente uma continuidade de algo já existente na estrutura anterior.

A *“transferência para o Ministério da Segurança Social das funções remanescentes das autoridades locais a respeito da assistência pública, excetuando as que se referem a serviços de caráter institucional”* foi a décima nona alteração proposta. No período de vigência da Lei dos Pobres, foram as paróquias locais as responsáveis por prevenir o desemprego e prestar socorro à pobreza extrema. Posteriormente, também entra em cena a Junta de Assistência. A proposta da comissão era de passar o controle do Plano de Segurança Social a uma única autoridade nacional, parte integrante do Ministério da Segurança Social. Esta administração do ministério seria descentralizada e os agentes locais deveriam estabelecer contato direto com os problemas e especificidades de cada localidade. A partir de então, às autoridades do antigo sistema caberia a atenção às atividades beneficentes.

A vigésima alteração preocupava-se em transferir *“para o Ministério da Segurança Social a responsabilidade pela manutenção dos cegos, e a elaboração de um novo plano de sustento e bem-estar com a cooperação entre o Ministério, as autoridades locais e as iniciativas voluntárias”*. A Lei de Proteção aos Cegos já houvera estabelecido algumas medidas de proteção, dentre elas, dava a eles o direito de receber pensões não-contributivas a partir dos 40 anos. A comissão entendia que a cegueira não necessariamente torna o cego inválido aos 40 anos e que esta pensão poderia funcionar como um desestímulo ao trabalho. Considerando dados de 1941, percebeu-se que apenas 2,2% dos cegos tinham menos de 16 anos e que, portanto, no ano de irrupção da cegueira normalmente se dá após o cidadão já ter iniciado suas contribuições para o seguro social. Assim, poder-se-ia abolir o antigo modelo sem deixar a descoberto, os cegos. A proposta prática é que os cegos passariam a receber um auxílio-incapacidade a partir do momento que a cegueira realmente os tornasse

incapazes de exercer sua atividade produtiva. O sucesso dessa política, sem dúvida, requereria do gestor da política, especial atenção diante de cada novo caso. A comissão também sugeria que a todos os cegos se destinaria uma espécie de provisão para incapacidade parcial, mas que não necessariamente esta provisão deveria constituir-se num auxílio em dinheiro, mas sim em matéria de tratamento e de bem-estar pessoal, através de instituições especiais.

A “transferência para o Ministério da Segurança Social das funções da Junta de Assistência, do serviço do Customs and Excise Department relativo às pensões não-contributivas e, provavelmente, do serviço de emprego do Ministério do Trabalho e Serviço Nacional, suplementar do seguro-desemprego, e do serviço de outros departamentos, conexo com a administração dos benefícios de caixa de toda espécie, inclusive indenizações por acidente de trabalho” foi a vigésima primeira alteração proposta pela comissão interministerial dirigida por Beveridge. A associação da administração da assistência e da administração do seguro favoreceria tanto o cidadão, que passaria a lidar com uma só agência, quanto favoreceria a administração das políticas, proporcionando maior eficiência no enquadramento dos cidadãos nessa ou naquela política. Em relação às pensões não-contributivas administradas pelo *Customs and Excise Department*, o entendimento era de que elas deveriam combinar-se com a administração das pensões de assistência. Quanto ao serviço de emprego, a comissão entendia que sua gestão deveria estar subordinada ao mesmo órgão que estivesse gerindo o seguro-desemprego, atendendo assim o princípio de unificação da gestão das políticas num só órgão.

A penúltima alteração proposta sugeria a *“substituição da Comissão Legal do Seguro-Desemprego por uma Comissão Legal do Seguro Social, com poderes similares, porém mais extensos”*. À Comissão Legal do Seguro-Desemprego cabia supervisionar as finanças da Caixa de Desemprego, opinar sobre a regulamentação das pretensões e opinar sobre outras matérias requeridas pelo ministro. A nova comissão deveria funcionar em moldes similares aos da Comissão do Seguro-Desemprego, mas estaria incumbida de olhar para o seguro social como um todo.

Por fim, a comissão propôs a “*conversão do negócio do seguro industrial num serviço público, subordinado a uma Junta de Seguro Industrial*”. O seguro industrial do antigo sistema era um seguro de vida cuja incumbência ficava a cargo dos ofícios da vida industrial e tinha um alto custo administrativo, pois além das despesas burocráticas, precisava ainda remunerar seus acionistas e contribuir para o imposto de renda. Sua conversão num serviço público eliminaria muitos desses custos e faria com que o serviço servisse mais aos interesses da população.

Capítulo 5

Elaboração, execução e resistências: estímulos e entraves à implantação do Welfare State no pós-guerra.

No pós-guerra, o relatório escrito por Beveridge, passaria a servir de referência ao programa do Partido Trabalhista inglês. As premissas das quais Beveridge partiu acabaram incorporadas às políticas britânicas, a saber: a necessidade de um serviço nacional de saúde pública; de um esquema adequado de pensão estatal; do pagamento de auxílio financeiro às famílias e de algo próximo ao pleno emprego. Como já se disse, o pleno emprego servia de base para todo o sistema, ainda que não fizesse parte do programa previdenciário; era a partir desta premissa que o sistema seria financiado, uma vez que os recolhimentos estavam diretamente vinculados aos ganhos salariais.

Ainda que a implantação do Plano Beveridge tenha se dado apenas no pós-guerra, é importante destacar que a política social britânica não é resultante apenas do esforço da comissão elaboradora do relatório. Antes, como já mencionado neste trabalho, ela resulta tanto da observação de diversas experiências no mundo, quanto na própria evolução da política social na própria Inglaterra.

Seguindo o padrão de outros estados europeus, o Reino Unido acumulou uma vasta legislação que orientava a execução de políticas de saúde pública, regulamentava as profissões relacionadas à saúde e disponibilizava serviços variados para diversos grupos sociais distintos. Os mecanismos da Lei dos Pobres, da saúde pública, da educação e do seguro de saúde foram garantidos pelo Estado numa gama crescente de serviços de saúde e, mesmo antes de 1939, algumas autoridades locais já defendiam a execução de um serviço de saúde mais inclusivo. (Webster, 2002)

5.1 Discordâncias quanto à extensão e à gestão do Sistema de Saúde

Durante a guerra, o governo de coalizão estendeu a cobertura do seguro nacional de saúde a toda população, o que acabou fragilizando as finanças dos hospitais. O sistema que prevaleceu nos 1930s, entretanto, não era baseado num consenso de todas as partes envolvidas. Ele recebia críticas de setores da população que se sentiam discriminados, pois a amplitude da cobertura do sistema estava relacionada ao fato de o cidadão ter ou não ocupação anterior, bem como de que tipo de ocupação este tivera. Por outro lado, a Associação Médica Britânica também tecia críticas a pormenores do sistema.

Estava claro que o estabelecimento de um serviço nacional de saúde universalista não seria fruto de uma progressão inevitável das políticas públicas britânicas. Antes, não se percebia nenhum processo evolutivo natural, bem como se observava uma notável ausência de consensos relativos à maioria dos aspectos básicos da política de saúde.

As discordâncias não cessaram e, mesmo após 1945, a forma como seriam geridos os hospitais e o sistema público de saúde era alvo de polêmicas. Os médicos se opunham à implantação de um sistema de saúde de caráter universal e se recusavam a estar submetidos às autoridades locais incumbidas de gerenciar o sistema. Apesar disso, no pós-guerra, o Serviço Nacional de Saúde (NHS¹⁷) estabeleceu-se como uma das instituições mais populares do seu tempo.

The National Health Service soon established itself as the most popular of the institutions created at this time.¹⁸ (Glennester, 2000)

Os hospitais acabaram sendo nacionalizados e sua administração ficou a cargo das autoridades locais. Dentre os hospitais estatizados, encontravam-se alguns praticamente falidos e outros muito bem equipados, o que acabaria por exigir

¹⁷ National Health Service – NHS – Serviço Nacional de Saúde.

¹⁸ O Serviço Nacional de Saúde logo se consolidou como a mais popular das instituições criadas no período. (tradução do autor)

investimentos diferenciados na modernização dos mais carentes e até mesmo no tipo de atendimento que cada um poderia oferecer. À família era assegurado o direito de escolher o médico que lhes atenderia, sendo-lhes facultado o direito de mudar de médico quando este não os atendesse a contento. Ainda eram gratuitos os serviços de oftalmologia e odontologia, e além das consultas o NHS oferecia gratuitamente até mesmo os óculos ao paciente.

Toda esta estrutura não foi montada sem que houvesse muitas resistências, principalmente por parte da Associação Médica Britânica. Diversos embates foram travados, inclusive na Câmara dos Comuns, no entanto, o então Ministro da Saúde e Habitação, Aneurin Bevan¹⁹, obteve sucesso em seus propósitos e conseguiu encaminhar suas propostas.

As pressões sociais e políticas mostrar-se-iam mais eficientes que os conflitos provocados por interesses corporativos e, já em novembro de 1946, o Rei sancionou o projeto de lei encaminhado pelo Parlamento, onde muitos programas de bem-estar social passaram a ser efetivamente implantados. Deste então, e até 1948, Bevan trabalhou incessantemente para vencer as resistências e conseguir sacramentar o Serviço Nacional de Saúde. Em 5 de julho de 1948 seria ratificada a Lei do Serviço Nacional de Saúde. Os programas de bem-estar social e o NHS seriam, juntos, responsáveis por uma significativa melhora na qualidade de vida da população britânica. O acesso aos serviços não dependiam de nenhum registro de contribuição anterior, ao contrário, todos os cidadãos que necessitassem tinham acesso assegurado ao NHS.

¹⁹ Após a vitória do Partido Trabalhista nas eleições gerais de 1945, Bevan foi nomeado pelo primeiro ministro Clement Attlee como Ministro da Saúde e da Habitação. A vitória conquistada nas urnas deu aos Trabalhistas a maioria necessária para que as propostas defendidas por Bevan fossem aprovadas. Bevan fica no cargo até 1951, quando se demite em protesto aos cortes orçamentários no NHS em função da elevação dos gastos militares com a Guerra da Coréia.

5.2 O analfabetismo e os desafios da educação pública

O analfabetismo era outro aspecto importante destacado por Beveridge. Por isso, a lógica dos serviços de educação não diferia muito da saúde, ou seja, a educação pública passaria a ser acessível a toda a população.

Já, em meados do século XIX, a Prússia, a França e alguns estados americanos passaram a oferecer o serviço de educação pública gratuita, mas a Inglaterra não o fez temendo que uma população mais instruída pudesse vir a desafiar a autoridade estabelecida. Assim, embora já em 1870 a Inglaterra tenha instituído a educação pública, o acesso aos serviços não eram gratuitos. Em 1890, as taxas já haviam sido retiradas da educação básica, no entanto, sendo, para o nível secundário, mantidas (Glennester, 2000).

O acesso ao ensino superior era ainda mais restrito. Dentre aqueles que concluíram o ensino médio, entre 1913 e 1922, menos de 2% prosseguiram para a universidade. A tônica do sistema educacional inglês não se chocava com a demanda por mão-de-obra no sistema produtivo, isso porque, mesmo nos 1940s, dois terços dos trabalhos eram manuais.

O acesso à instrução e à saúde tinha estado na agenda política desde a Primeira Guerra Mundial, mas o progresso de uma e outra reivindicação no período entre-guerras se deu de forma desigual. A população esperava que, finda a Segunda Guerra Mundial, estes objetivos fossem finalmente alcançados.

Tal qual a saúde, a educação também foi objeto de estudo de uma comissão cujas propostas igualmente foram alvo de críticas e resistências. Enquanto, na saúde, a maior resistência era oriunda do meio profissional, na educação, os questionamentos partiam da Igreja. Isso porque até então eram as igrejas as principais responsáveis pela educação das massas na Inglaterra. As discussões envolviam desde o formato dos cursos básicos e secundários, até mesmo a preservação do direito de as escolas vinculadas às igrejas inserirem em suas grades o ensino religioso em conformidade com a crença daquela doutrina.

É importante destacar que, apesar das controvérsias, também na educação pública a Inglaterra do pós-guerra obteve significativo avanço, permitindo o acesso de um maior número de crianças à escola pública, até mesmo no nível secundário e superior.

5.3 A Segunda Guerra Mundial e os desafios da proteção social

O fim da guerra trouxe consigo o retorno a um ambiente de maior estabilidade política e que permitiria a implantação das proposições do relatório de 1942. Vale notar que ainda em 1945, os cuidados com os idosos eram essencialmente os resultantes da Lei dos Pobres, enquanto o cuidado com as crianças órfãs ou socialmente vulneráveis estava um caos.

O fim do conflito permitiu o retorno para casa, de milhões de soldados e a interrupção abrupta da produção para a guerra. Isso fez surgirem ao menos dois fantasmas que assombravam os políticos. Um deles era o medo do desemprego em massa, enquanto o outro dizia respeito à desilusão destes milhões de ex-combatentes que, ao retornar, dar-se-iam conta do precário estado de suas famílias e das poucas perspectivas positivas em relação ao futuro. Sem dúvida, esses fantasmas exigiam ações rápidas e contribuíram para minimizar as resistências em relação à implantação das políticas sociais.

O custo da política social não seria baixo, sendo que, já em 1949, a previdência social era responsável por 17% do total dos gastos públicos. (Judt, 2008)

Se por um lado os gastos com o “estado previdenciário” assumiam tendência crescente, por outro, as finanças públicas da Grã-Bretanha tendiam à direção oposta. A guerra fizera a Inglaterra passar da posição de maior nação credora do mundo para a de maior nação devedora do mundo. Churchill empreendeu todos esforços na guerra, não se preocupando em limitar o esforço de guerra às reais condições do país. No decorrer da Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra perdeu 25% da riqueza nacional, tendo vendido patrimônio britânico ao exterior e captado

empréstimos norte-americanos. Durante a guerra, de um universo de 21,5 milhões de adultos empregados não menos que 10 milhões de homens e mulheres empunhavam ou fabricavam armas.

Este majestoso esforço de guerra sem dúvida trouxe à tona o debate em torno das questões ligadas à justiça social, sendo que uma vez terminada a guerra estava dado o meio ambiente necessário à implementação de um programa tão ousado quanto o proposto pelo Lord Beveridge. Não por outro motivo, nem mesmo o Partido Conservador opôs-se às proposições do relatório. Também contribuiu para a implantação do Plano Beveridge a vitória do Partido Trabalhista que, nas eleições de 1945, pela primeira vez obteve a maioria no Parlamento, contribuindo para avançar uma gama de nacionalizações e reformas sociais.

No pós-guerra, ao mesmo tempo em que a Inglaterra avançava na vertente da justiça social, na contramão do sistema ela era obrigada a promover uma intensa onda de racionamentos que incluíam carnes, açúcar, roupas, carros, gasolina, viagens internacionais e até doces. Isso porque a necessidade de geração de divisas fez com que o esforço em elevar os níveis de exportação (e assim obter moeda estrangeira) superasse até mesmo o compromisso com o bem-estar social da população.

Os constrangimentos fiscais não eram decorrentes apenas do endividamento contraído pela Inglaterra ao longo da guerra; além disso, eles eram agravados pelos gastos não menos elevados que o país tinha para buscar sustentar-se como nação imperial. A liderança inglesa lhes custaria a manutenção de esquadras e de uma ampla rede diplomática em toda sua área de influência. Obviamente, a implantação do Welfare State inglês pressupunha a observação do pleno emprego, valendo destacar, no entanto, que nem mesmo a situação de pleno emprego seria capaz de manter esta estrutura de gastos públicos indefinidamente. Ou seja, desde sua gênese, o Welfare State inglês estava destinado a ser revisto em algum momento, não por sua ineficácia, mas pelos constrangimentos fiscais que mais cedo ou mais tarde se evidenciariam nas terras da rainha.

Embora os constrangimentos fiscais pudessem se abater sobre a Inglaterra, a pauta política no pós-guerra tinha entre os assuntos de destaque temas como a melhoria na alimentação da população, a instalação de redes de esgoto e de água e, posteriormente, as campanhas de vacinação que tinham importante papel no alargamento da expectativa de vida da população. Também se observaram ações em maternidades que visavam a acompanhar a saúde de recém-nascidos, bem como de orientação às mães trabalhadoras sobre como acompanhar o desenvolvimento de suas crianças. Com ações como estas a Inglaterra passava a investir em políticas educacionais também para além dos muros da escola.

Conforme mencionado acima, todas essas políticas foram implantadas num contexto de maioria de Trabalhistas no Parlamento. A partir de 1951, entretanto, os Conservadores se fortaleceriam novamente e muitas políticas seriam revistas. Obviamente, o avanço obtido pelos Trabalhistas nos 1940s acabou sendo superior aos retrocessos promovidos pelos Conservadores na década seguinte. Vale ressaltar que as discordâncias dos conservadores não diziam respeito à necessidade, mas ao alcance das políticas sociais, bem como que não havia discordância quanto à necessidade da manutenção do pleno emprego. Antes, em torno da questão do pleno emprego estabelecera-se um amplo consenso entre os Partidos Trabalhista e Conservador.

O Partido Conservador estava descontente com a Previdência Social proposta por Beveridge. Os conservadores não concordavam com os princípios de “universalidade” das políticas de Beveridge, bem como não comungavam do entendimento de que os serviços sociais deveriam ser utilizados como instrumento de redistribuição da riqueza. Para eles, os serviços sociais deveriam ser apenas um meio de aliviar a pobreza, e o acesso deveria ser resultado da aprovação de algum critério de elegibilidade, ou seja, de um teste de meios.

Outra discordância de fundo repousava sobre o NHS. O Serviço Nacional de Saúde era caro e baseado na elevação da tributação geral. Os conservadores entendiam que impostos altos significavam o desincentivo à iniciativa

individual, ao passo que a expansão dos serviços sociais desestimularia o trabalho e a responsabilidade da família.

É correto afirmar que as políticas que promoviam o bem-estar social contavam com grande apoio popular, bem como é certo dizer que esse apoio popular contribuiu para que os retrocessos não fossem ainda maiores. O primeiro grande argumento utilizado pelos conservadores foi aquele que justificava os cortes no NHS em função do crescimento dos gastos militares com a eclosão da Guerra da Coréia. A efetivação destes cortes acabou por motivar a saída de Bevan da pasta da Saúde. As ofensivas dos conservadores sobre as políticas de Welfare, no entanto, não paravam aí, suas proposições incluíam a reintrodução de taxas nas escolas secundárias, mudança na merenda escolar, cobranças por serviços de saúde etc.

Muitas dessas propostas foram rejeitadas, até porque a maioria dos conservadores no Parlamento era pequena, mas, mesmo assim, alguns cortes impopulares acabaram implementados.

A saída de Bevan do ministério foi preenchida com a nomeação do ministro Crookshank²⁰. Sob seu comando o Serviço Nacional de Saúde ganhou uma nova estabilidade, porém, os caminhos pelos quais esta estabilidade se deu foram no mínimo surpreendentes. De um lado, o novo ministro recebia pressões para promover cortes nos gastos com o NHS, do outro lado, os funcionários do ministério lutavam para garantir o orçamento e, por fim, o fato de que tal medida seria bastante anti-popular também acabava por exercer grande pressão sobre Crookshank. Conforme dito por Macleod, um de seus assessores, o ministro estava lidando com uma verdadeira “dinamite política”.

Os membros conservadores do Parlamento sugeriram que o ministro convocasse uma comissão real para estudar o NHS; já os membros do Tesouro propunham que tal estudo fosse feito de forma independente. Macleod propôs que o

²⁰ Harry Frederick Conforto Crookshank foi Presidente da Câmara dos Comuns entre 1951 e 1955 e ocupou o Ministério da Saúde entre 1951 e 1952.

estudo investigasse todos os gastos sociais, e os conservadores resistiram, pois não queriam ser vistos pela opinião pública como os vilões do Welfare State.

Como resultado desses debates, o ministro pediu um estudo independente que tivesse como objetivo investigar o custo do NHS. Fruto de um consenso no Congresso, foram contratados os serviços de um economista reconhecidamente independente, Guillebaud.

Os resultados do estudo de Guillebaud acabaram por demonstrar que os gastos com a NHS eram melhor dirigidos que os gastos com saúde anteriores a 1948 ou mesmo antes da guerra. O resultado do estudo causou a insatisfação dos conservadores e novo estudo técnico foi solicitado ao National Institute for Economic and Social Research. O novo estudo foi realizado por Brian Abel-Smith, jovem economista de Cambridge, com ajuda consultiva do professor Titmuss.

O trabalho de Abel-Smith e Titmuss foi realizado de tal forma a ter o mínimo de contato com o Comitê de Guillebaud, entretanto, seus resultados acabaram por legitimar o primeiro. Abel-Smith e Titmuss demonstraram que o custo do NHS, em 1948, era de 3,75% do PNB britânico, e que em 1955 este custo havia baixado para apenas 3,25% do PNB. Foi demonstrado que no período anterior à guerra os gastos com saúde já haviam superado esta parcela do produto e que apesar do baixo custo do sistema, os hospitais de agora estavam em melhores condições que antes.

O relatório havia suprimido as esperanças do governo em promover alterações profundas no NHS. Antes, suas proposições vinham em sentido oposto. Segundo o relatório, não apenas não devia ser cortado nenhum gasto com o NHS, como foi demonstrado que o sistema era barato, que não necessitava de nenhuma mudança estrutural e que deviam ser aplicados mais recursos, em especial nos hospitais mais antigos. (Glennester, 2000)

A pressão que existia sobre os cortes de gastos incidia também sobre a política habitacional. Até então o tamanho mínimo das casas financiadas pelo governo era de 84 m² e contavam com pelo menos 3 quartos. A partir de 1952, o padrão mínimo de tamanho e qualidade foi reduzido, bem como reduzida a parcela de recursos públicos destinada a cada moradia.

Os conservadores tinham por meta afastar as políticas sociais dos ideais de Beveridge, mas o desafio era fazer isso com o menor desgaste político possível, já que os ideais propostos pelo relatório – em especial o universalismo – tornaram-se quase que mitológicos.

Como no caso de Guillebaud, os conservadores recorrem mais uma vez à estratégia de utilizar-se de um estudo “independente” para fundar sua ofensiva às políticas sociais. Desta feita, contudo, não incorreriam no risco de contratar alguém que desse novo aval ao relatório. Para tanto, foi contratado Phillips, que durante a guerra já houvera feito uma revisão crítica do texto de Beveridge. Seu relatório afirmaria que proporcionar uma pensão básica a todos os pensionistas era uma forma eficaz de garantir-lhes a subsistência, no entanto, tratava-se de um uso extravagante dos recursos da comunidade. No fim de 1954, esta passou a ser a “visão” oficial do governo, tendo com isso, sido rejeitado o Relatório Beveridge.

Assim, ao revisar os gastos públicos a previdência social sofrera sanções consideráveis. O Tesouro foi orientado a interromper o crescimento da contribuição ao Seguro Nacional com base na tributação geral, caso contrário as finanças públicas tornar-se-iam insustentáveis.

Apesar de todos os esforços do governo Conservador, graças ao crescimento acelerado da economia no pós-guerra, entre 1951 e 1956, os gastos sociais aumentaram na previdência social, saúde e educação. Entretanto, a redução do ritmo de crescimento e os números negativos na balança comercial fizeram com que a taxa de juros fosse elevada. Depois das eleições de maio de 1955, houve uma contração no crédito e iniciou-se uma série de cortes de recursos orçamentários para políticas públicas.

As proposições de cortes se intensificam e o governo demonstra a intenção de cortar gastos com odontologia e oftalmologia, além de elevar a idade de ingresso nas escolas públicas, ao mesmo tempo em que propunha a diminuição da idade de saída das mesmas. Desta vez, a resistência veio da burocracia estatal: os diversos departamentos que veriam seus orçamentos diminuídos posicionaram-se de forma contrária e acabaram por obter sucesso em suas demandas.

Segundo Glennerster, não havia disposição do primeiro-ministro Harold Macmillan²¹ em apoiar os ataques ao Welfare State, ou mesmo a apoiar cortes que fossem eleitoralmente prejudiciais. No seu período de governo, os cortes de impostos – que eram uma das referências de atuação do Partido Conservador – acabariam abandonados. Nesse período, também acabou ganhando certa força a discussão em torno da pressão inflacionária gerada pelo pleno emprego.

Já em 1957, o novo primeiro ministro solicitou estudo de revisão da política de pensões. A discussão seguiu na direção da criação de pensões privadas, por categoria profissional e que fosse de responsabilidade dos empregadores, medida esta que contribuiria para diminuir a pressão orçamentária sobre a política de pensões públicas. Não somente por demonstrar resultados efetivos apenas no longo prazo, a proposta não parecia muito atraente se comparada ao esquema proposto pelos trabalhistas de uma pensão nacional.

O Tesouro propõe a alternativa de se criar um adicional sobre o valor das pensões, o que representava um avanço em relação ao Plano Beveridge. Assim se criaria uma renda adicional com base no valor de contribuição. Isso atrairia novas contribuições e, na prática, o adicional sobre a pensão básica seria muito pequeno. O plano entrou em vigor e serviu para reforçar o caixa da previdência durante um longo período antes de ser pago o primeiro benefício.

Os olhos do governo não se limitavam a observar as políticas de saúde e previdenciária, mudanças também eram requeridas no sistema de ensino. Os governos Conservadores tiveram como objetivo reduzir as despesas do Estado, e na educação esta meta não foi deixada de lado.

O fim da guerra fora responsável por um “boom” demográfico, com crianças que passariam a ingressar no sistema público de ensino no início dos 1950s e alcançariam as universidades na década de 60. O aumento do número de crianças

²¹ Harold Macmillan foi primeiro ministro entre 1957 e 1963. Membro do Partido Conservador era visto como um político que compunha a ala de centro-esquerda do partido.

provocou uma elevação no número de alunos por classe, sendo comum turmas com mais de 40 alunos no ensino básico e de 60 alunos no ensino secundário.

A preocupação do Ministério da Educação era a de conseguir recursos extras para acomodar este crescimento de demanda sem permitir que a qualidade do sistema educacional se deteriorasse. Na outra ponta, as alterações no mercado de trabalho passavam a demandar cada vez mais pessoas com formação superior, o que acabava por estimular a permanência dos alunos no sistema de ensino.

O governo Conservador entendia que precisava promover cortes nos gastos públicos – apesar de as mudanças sociais e políticas terem estimulado o Estado a dar à educação mais atenção. – A educação teve que aguentar muito desses cortes. O primeiro ataque ao sistema de ensino viria do Select Committee on Estimates. Após investigar o sistema de ensino com o objetivo de verificar como estavam sendo utilizados os recursos públicos, o comitê demonstrou haver uma superlotação das escolas, falta de escolas, elevados custos de transportes, escassez de professores e edifícios escolares deteriorados e perigosos.

Essas constatações acabaram por promover o oposto do esperado, ou seja, a elevação dos investimentos em educação. O novo ministro da Educação, David Eccles, teve força suficiente para fazer crescer os gastos com sua pasta. Anteriormente, em 1944, o *Education Act* havia estabelecido limites para o número de alunos em sala de aula – 40 para as classes primárias e 30 para o ensino secundário. Como já visto, nos 1950s, esses números foram extrapolados e o novo ministro passou a buscar atingir aquelas marcas. Gradualmente, mais professores foram sendo qualificados e os números elevados de alunos nas salas de aula começaram a diminuir.

Um estudo demonstrou que enquanto a Inglaterra formava 57 engenheiros para cada milhão de habitantes, na Rússia o índice saltava para 280 por milhão, sendo que a Rússia também formava três vezes mais técnicos que a Inglaterra. Essa constatação acabou resultando ainda em medidas para ampliar a educação superior. As ações iam desde o financiamento para a construção de edifícios para faculdades, abertura de mais cursos técnicos avançados com financiamento direto do governo central etc.

Os anos 1950s e 1960s foram períodos nos quais as expectativas crescentes de uma população com um maior número de jovens e as demandas de uma economia em transformação e expansão do setor de serviços fizeram com que o setor educacional encontrasse espaço privilegiado na ordem do dia da política. Em 1950, o setor absorvia 3% do PNB britânico, em 1964 já absorvia perto de 5%, tendo mantido esse índice até os 1990s.

Podemos dizer que os anos 1950s e início dos 1960s na Inglaterra foram marcados pelo baixo desemprego e pela ampliação na educação. No período, a previdência social e o NHS tinham sido atacados pelos conservadores, mas nem por isso o Welfare State estava custando menos, ao contrário, em 1964 ele custava mais que em 1951.

O Tesouro havia sido derrotado mais de uma vez. As tentativas de reduzir ou mudar a estrutura dos serviços sociais tinham encontrado uma oposição maior que aquela esperada pelos conservadores. As pessoas concordavam com a redução dos impostos, mas não concordavam com a diminuição dos serviços públicos.

Conclusão

O termo “Revolução Industrial” é insuficiente para expressar a magnitude das transformações por ela desencadeadas. Isso porque a metamorfose do modo de produção trouxe consigo mudanças que se refletiam até mesmo na forma como os diversos estratos sociais se inseriam na sociedade. A mudança no modo de produção não apenas separou o homem da terra, dificultando-lhe a subsistência, mas gradualmente desqualificou o trabalho até o ponto em que autonomizou o processo produtivo do trabalho humano.

Transformações tão profundas resultaram em concessões e reconhecimento de direitos, mas também foram suficientes para expor os despossuídos a uma série de riscos sociais até então inexistentes ou pouco relevantes. Os cercamentos, a instituição de uma economia de mercados e a necessidade de consolidar um mercado de trabalho contribuíram para a consolidação desses riscos.

Desde o surgimento do modo de produção capitalista, sociedade e sistema produtivo se desenvolveram em ritmos diferentes. Os discípulos do liberalismo econômico entendiam que a evolução da superestrutura do sistema de produção por si só seria capaz de irradiar transformações sobre a sociedade, de modo que as mazelas então observadas seriam naturalmente superadas.

Certamente a transformação da superestrutura, iniciada com a revolução industrial, trouxe reflexos sobre toda a sociedade, sendo que o principal foi a criação de um exército industrial de reserva fadado a passar por constrangimentos sociais de tal ordem que levava à desintegração do tecido social. Numa ponta os novos ricos teriam oportunidades de acumular fortunas gigantescas, ao passo que na outra extremidade surgia uma multidão de desfilados sem acesso sequer ao mercado de trabalho, seguidos por outra multidão de assalariados. Estes, em condição um pouco melhor que daqueles, mas também numa condição social pouco favorável.

A transformação na estrutura produtiva e, por consequência, na sociedade, exigia o estabelecimento de algo que garantisse a estabilidade social necessária para que o processo tivesse sequência. A Lei dos Pobres, ao disciplinar a conduta de seus beneficiários, contribuiria substancialmente para que esta estabilidade fosse alcançada.

As principais ameaças, à estabilidade social eram decorrentes da base da sociedade, que se percebia incapaz de desfrutar das “benesses” trazidas pela transformação no modo de produção. Isso porque, para expandir sua produção, a grande indústria capitalista demonstrou não necessitar da inclusão social ou da distribuição da riqueza.

A manutenção da “*ordem social*” dependia da boa administração das mazelas provocadas por esses riscos, o que levou à criação de alguns mecanismos de proteção, sendo a Lei dos Pobres a mais evidente deles. Por outro lado, a Lei dos Pobres, ao mesmo tempo em que se dispunha a minimizar as carências, desencadeava um processo cruel e doloroso de estigmatização e discriminação dos seus “*protegidos*”. Essa estigmatização estava ancorada no entendimento de que a tendência ao equilíbrio natural dos mercados conduziria ao pleno emprego dos recursos, assim, aqueles que não trabalhavam, somente não o faziam por opção própria, ou seja, a desocupação estaria relegada apenas aos “vagabundos”.

A Lei dos Pobres, ao longo de sua história, foi-se metamorfoseando na medida em que se mostrava incapaz de manter a ordem social necessária para garantir a segurança dos grandes investimentos que agora se assenhoreavam dos estados-nação.

A evidência de que o lado perverso daquela política de proteção social tendia a superar os benefícios através dela alcançados, estava no fato de que muitos acabavam por preferir exporem-se ao risco da miséria a ter que se submeterem às exigências impostas pelas regras de funcionamento da Lei dos Pobres.

Nesse processo, fica evidente o papel do Estado, no sentido de garantir o ambiente favorável à reprodução do Capital. A presença do Estado foi imprescindível tanto no que tange à regulação da concorrência, quanto na estruturação do mercado de

trabalho e monitoramento e controle de seus reflexos sociais; todos, aspectos relevantes para a consolidação do modo de produção capitalista. Ao Estado coube a garantia da “*ordem social*”, num sistema que tem ampliada sua capacidade de geração de “*riscos sociais*”; sem, no entanto, fazer “*concessões*” para além do limite mínimo necessário à manutenção da estabilidade social. Apesar dos avanços observados já no período entre-guerras, esta lógica perdurou até os 1940's, e somente seria superada a partir da configuração dos novos *welfare states*, surgidos no pós-guerra.

Ao longo do processo de consolidação do modo de produção capitalista, a expansão da indústria e do mercado de trabalho viriam acompanhadas da proibição da organização política dos trabalhadores. O ajuntamento desses no mesmo ambiente e nos bairros e cortiços favoreceu, entretanto, ao desenvolvimento de uma identidade de classe. Essa capacidade de enxergar-se no colega de fábrica ou mesmo no vizinho de alojamento contribuiu para que a cultura operária e a organização política se consolidassem.

Nesse contexto, os principais motivadores à transformação não seriam advindos do ambiente da produção. Consideramos terem sido as duas grandes guerras, as consequências da crise de 1929 e a presença de uma alternativa concreta ao capitalismo no leste da Europa, os fenômenos que têm maior capacidade de explicar a ebulição social que resultou no estabelecimento de uma melhor estrutura de proteção social. Disso tudo, ainda decorria a mudança do status daqueles que estavam na base da pirâmide, agora tendo sua condição de cidadania reconhecida, principalmente pelo Estado.

Já, na segunda metade do século XIX, na Inglaterra, a maior parte da população estava ocupada em atividades braçais não-agrícolas. No início do século XX, menos de dez por cento da força de trabalho ativa ainda estava ligada à agricultura. A reunião de um grande número de trabalhadores em ambientes de trabalho comuns, bem como seu agrupamento em bairros tipicamente operários, contribuiu para o avanço da organização operária.

Na Guerra, a saída de muitos destes para o “front”, não faz recrudescer esta organização, ao contrário, sua substituição pelas mulheres no ambiente da

produção faz crescer a participação política da base da sociedade e das mulheres em especial.

No período entre-guerras, o crescimento do número de trabalhadores com vínculo empregatício permanente e a expansão do serviço público faz crescer em importância o mercado de trabalho. Por sua vez, o avanço da organização sindical, a maior participação política das mulheres e dos trabalhadores e o surgimento na sociedade da categoria de ex-combatente ou de suas viúvas, criam o meio social que faz avançar a presença do Estado.

Nesse sentido, observou-se a universalização da escola pública, o sistema de creches, os serviços sociais e de saúde. Ressalte-se que, ainda que tais políticas contribuíssem para a melhoria das condições de vida da população mais pobre, essas condições não se aproximavam dos avanços sociais que resultariam da estrutura dos mecanismos de proteção social proposta pelo relatório Beveridge, e implantados a partir da Segunda Guerra.

Vários são os elementos que ajudam a explicar a ampliação e a transformação das políticas de proteção social observadas na Inglaterra, nas primeiras décadas do século XX. Dentre eles, destacam-se: i) o desenvolvimento da organização sindical; ii) a presença de milhões de ingleses pobres no front; iii) a necessidade do envolvimento das mulheres (em particular), e da população, (em geral), no esforço da guerra; iv) a morte de 950.000 soldados, e a mutilação de outros milhares, na guerra; v) as transformações da estrutura do mercado de trabalho com o surgir de novas indústrias e o definhamento de outras; vi) as consequências da Primeira Guerra Mundial; e vii) a organização política feminina.

Destaque-se o fato de que apesar da intensa ampliação no alcance das políticas sociais naquele período, ela não foi suficiente para criar uma estrutura de proteção que atendesse as necessidades que se multiplicavam a uma taxa superior à das políticas sociais. Some-se a isso a intensa transformação pela qual a Inglaterra vinha passando naquele período. Essa transformação se explica, dentre outros, pelos elementos descritos no parágrafo acima, bem como pela mudança no cenário econômico/financeiro. O fim do padrão ouro, a nova condição de devedora externa, a

mudança da paridade com o dólar, a opção da valorização cambial - na tentativa do restabelecimento do padrão ouro - e a queda nas exportações ajudam a explicar as mudanças nessa área.

Um país em mudança exigia a estrutura de proteção social adequada à nova realidade social, e o eclodir da Segunda Guerra Mundial criou o espaço para a ampliação desse debate.

Nesse contexto, foi constituída a comissão interministerial que desenvolveu os trabalhos que resultaram no Relatório Beveridge. Ressalte-se que, além desse relatório, outros textos do autor demonstram seu profundo conhecimento a respeito da intensa erupção social observada na Inglaterra do entre-guerras.

Tanto o conhecimento da dinâmica social interna quanto a pesquisa a respeito das experiências de proteção social vividas pela Inglaterra e por um conjunto de outros países contribuíram para a adequação dos resultados dos estudos da comissão presidida por Beveridge.

Esses resultados orientavam para a necessidade de vinte e três alterações nas políticas então vigentes. Essas alterações ampliaram o conceito de cidadania, implícito nas idéias do autor, e ao mesmo tempo favoreceram sua universalização. Importante destacar que, provavelmente influenciado pelas recentes (à época) publicações de Keynes, Beveridge também considerava a importância do pleno emprego. Nesse sentido, toda proposição observada no Relatório tinha como pressuposto sua observância, até mesmo pelo fato de a proteção social proposta estar, em grande medida, relacionada à condição de trabalhador.

Apesar da concordância entre Trabalhistas e Conservadores quanto à oportunidade das propostas de Beveridge, sua implantação não aconteceria sem que um novo conjunto de disputas se desse. Os debates não se limitavam ao Parlamento, isso porque, também no espaço individual de cada política, eram observadas discussões a respeito do alcance, da gestão e do financiamento das políticas públicas propostas pela comissão interministerial.

Apesar desses debates, o alcance das políticas passa a ser bastante expressivo após a Segunda Guerra Mundial, não apenas em decorrência da vitória eleitoral do Partido Trabalhista, mas, principalmente, pela existência de um consenso entre trabalhistas e conservadores quanto à necessidade da manutenção do pleno emprego.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e sob a importante influência do Relatório Beveridge, o Estado avançaria nesse campo, promovendo um conjunto de transformações que objetivavam a gestação de uma nova ordem, principalmente com a ampliação e universalização do conceito de cidadania. Vale ressaltar que esses avanços por um lado contaram com as concessões feitas pelo capital num contexto de guerra-fria e, por outro, pelo crescimento da representação política dos trabalhadores, expressada no bom desempenho e na proliferação de Partidos Trabalhistas e Socialistas no ocidente.

Apesar desse contexto, o limite dessas concessões sempre foi alvo de intenso debate, onde setores da sociedade pressionavam em favor da ampliação dos “direitos”, enquanto outros defendiam a manutenção apenas daquele “mínimo necessário”. A vitória eleitoral do Partido Conservador, em 1952, evidenciou a discordância quanto ao alcance das Políticas Sociais. Fato que fica clarificado pelas diversas tentativas daquele governo em fazer retroceder os avanços obtidos no governo anterior.

Desde então, a discussão em torno desse limite tem estado no centro do debate, onde os governos conservadores têm buscado retirar parte das concessões feitas no pós-guerra. Nas últimas décadas, também se destacam as investidas dos governos Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra sobre o Welfare State. Principalmente após 1989, com a queda do Muro e a desintegração do bloco soviético, os discursos em favor da melhor repartição da riqueza têm logrado pouco êxito. Nesse sentido, parece correto afirmar (i) que o sentimento antiliberal surgido com a grande depressão dos anos 1930 e a segunda guerra mundial foi muito forte na geração que liderou a reconstrução da Europa, mas foi se diluindo nas gerações subsequentes; e (ii) que o aspecto mais positivo do período de guerra fria foi o de ter criado um ambiente

político atípico, no qual as correntes mais progressistas puderam implementar políticas que promoveram a diminuição das desigualdades e a erradicação da miséria, assim como fortaleceram a coesão social.

Certamente, a melhor repartição da riqueza se deu num contexto de crescimento acelerado do produto mundial, o que sem dúvida alguma contribuiu para o processo de superação das desigualdades mais gritantes. Ao que parece, no entanto, apenas o crescimento da economia – na ausência da herança da guerra e da depressão e da ameaça soviética – não teria sido suficiente para a constituição dos estados de bem-estar social e para o alargamento do conceito de cidadania observados no pós-guerra. Isso fica claro ao serem analisadas as primeiras fases do capitalismo – conforme descrito neste texto – quando a contrapartida do crescimento da riqueza e da intensa concentração e centralização do capital era a reprodução de uma enorme massa de miseráveis; quando a maioria dos homens existia em função do sistema de produção e tinha de lutar para conquistar direitos e para serem reconhecidos como “cidadãos”; quando a intervenção do Estado no campo social tinha por objetivo primeiro a manutenção da ordem social e o disciplinamento daqueles denominados “vagabundos”.

Referências Bibliográficas

ABENDROTH, W. *A História Social do Movimento Trabalhista Europeu*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. *Processo de Industrialização – Do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo, SP: Ed. Unesp, 2002.

BEVERIDGE, W. *La Ocupacion Plena*. México: Fondo de Cultura Economica, 1947.

BEVERIDGE, W. *Las Bases de La Seguridad Social*. México: Fondo de Cultura Economica, 1944.

BEVERIDGE, W. *O Plano Beveridge: relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1943.

BRULEY, S. The Politics of Food: Gender, Family, Community and Collective Feeding in South Wales in the General Strike and Miner's Lockout on 1926. *Twentieth Century British History*. Inglaterra: University of Portsmouth, 2007.

BUTCHART, E. Unemployment and Non-Employment in Interwar Britain. *Discussion Papers in Economic and Social History*. Inglaterra: University of Oxford, 1997.

CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petropolis, RJ: Vozes, 1999.

DRYBURGH, R. Individual, Illegal, and Unjust Purposes: Overseers, Incentives, and the Old Poor Law in Bolton, 1820-1837. *Discussion Papers in Economic and Social History*. Inglaterra: University of Oxford, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. Espanha: Editorial Ariel, 2000.

FEINSTEIN, C. (Org.) *The Managed Economy – Essays in British Economic Policy and Performance since 1929*. New York: Oxford University Press, 1983

FITOUSSI, J. P.; ROSANVALLON, P. *La Nueva Era de las Desigualdades*. Argentina: Ediciones Manantial, 2003.

GALBRAITH, J. K. *O Colapso da Bolsa, 1929*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Expressão e Cultura, 1972.

GALBRAITH, J. K. *Viagem pelo Tempo Econômico – um relato em primeira mão*. São Paulo, SP: Ed. Pioneira, 1994.

GIOVANNI, G. Di; PRONI, M. W. Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania. In: DEDECCA, C. S. & PRONI, M. W. (orgs.) *Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido*. Campinas/SP: Unicamp.IE; Brasília/DF: MTE; Unitrabalho, 2006.

GLENNERSTER, H. *British Social Policy Since 1945*. Reino Unido: Blackwell, 2000.

HARRIS, B. *Welfare since 1945: Rewriting the History of Britain's Welfare State. Twentieth Century British History*. Inglaterra: University of Southampton, 2006.

HATTON, T. J.; BAILEY, R. E. *Poverty and the welfare state in interwar London. Oxford Economic Paper*. Inglaterra: Oxford University Press, 1998.

HOBSBWAM, E. *A Era das Revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2005a.

HOBSBWAM, E. *A Era do Capital: 1848-1875*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2005b.

HOBSBWAM, E. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2005c.

HOBSBAWM, E. *Era dos Extremos – O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2004.

HOBSBWAM, E. *Mundos do Trabalho*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1987.

JUDT, T. *Pós-Guerra – Uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Objetiva, 2007.

KALECKI, M. *Teoria da Dinâmica Econômica*. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1983.

KATHRIN RUHL, M. A. *The influence of women on the British Labour Party in the 1920's*. Giessen, Alemanha: Giessener Elektronische Bibliothek, 2004.

KEYNES, J. M. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1985.

MACEDO E SILVA, A. C. *Macroeconomia Sem Equilíbrio*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1967.

MAZZUCHELLI, F. *A Contradição em Processo – O Capitalismo e suas Crises*. Campinas, SP: Unicamp, IE, 2004.

MAZZUCHELLI, F. *Os Anos de Chumbo – notas sobre a economia internacional no entre guerras*. Campinas, SP: Unicamp (mineo), 2007.

- MCKIBBIN, R. *Class, Politics, Money: British Sport Since the First World War. Twentieth Century British History*. Inglaterra: St. John's College, Oxford, 2002.
- MIRSA, J. *Women as agents in welfare state development: a cross-national analysis of family allowance adoption. Socio-Economic Review*. Inglaterra: Oxford University Press, 2003.
- MORGAN, K. *The Problem of the Epoch? Labour and Housing, 1918-51. Twentieth Century British History*. Inglaterra: University of Manchester, 2005.
- OFFER, A. *Why has the Public Sector Grown so Large in Market Societies? The Political Economy of Prudence in the UK, c.1870-2000. Discussion Papers in Economic and Social History*. Inglaterra: University of Oxford, 2002.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação: As origens da nossa época*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus, 1980.
- SAMY, L. *The Building Society Promise: Building Societies and Home Ownership, c.1880-1913. Discussion Papers in Economic and Social History*. Inglaterra: University of Oxford, 2008.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2005.
- STENBERG, K. Y. *Working-Class Women in London Local Politics, 1894-1914. Twentieth Century British History*. Inglaterra: Montgomery College, 1998.
- STEVENSON, J. *British Society 1914-45*. Inglaterra: Penguin Books, 1986.
- STIGLITZ, J. E. *A Globalização e Seus Malefícios: A promessa não-cumprida de benefícios globais*. São Paulo, SP: Editora Futura, 2002.
- STIGLITZ, J. E. *Os Exuberantes anos 90: Uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2003.
- TODD, S. *Poverty and Aspiration: Young Women's Entry to Employment in Inter-war England. Twentieth Century British History*. Inglaterra: University of London, 2004.
- TOMLINSON, J. *The Decline of the Empire and the Economic Decline of Britain. Twentieth Century British History*. Inglaterra: Brunel University, 2003.
- VIVERET, P. *Reconsiderar a Riqueza*. Brasília, DF: Editora UnB, 2006.
- VOTH, H. J. *Time and Work in Eighteenth-Century London. Discussion Papers in Economic and Social History*. Inglaterra: University of Oxford, 1997.
- WARD, P. *Women of Britain Say Go': Women's Patriotism in the First World War. Twentieth Century British History*. Inglaterra: University of Huddersfield, 2001.

WEBSTER, C. *The National Health Service – A Political History*. Inglaterra: Oxford University Press, 2002.

WEST, M. State Intervention in English Education, 1883-1891: a public goods and agency approach. *Discussion Papers in Economic and Social History*. Inglaterra: University of Oxford, 2000.

ZAMAGNI, V. *História Económica de La Europa Contemporânea*. Espanha: Crítica, 2002.