



**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER/UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS**

ADALIA RAISSA ALVES DA COSTA

**A SEGURIDADE SOCIAL NO PLANO BEVERIDGE:
HISTÓRIA E FUNDAMENTOS QUE A CONFORMAM**

**BRASÍLIA – DF
2019**

ADALIA RAISSA ALVES DA COSTA

**A SEGURIDADE SOCIAL NO PLANO BEVERIDGE:
HISTÓRIA E FUNDAMENTOS QUE A CONFORMAM**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB).

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Lucia Lopes da Silva.

**BRASÍLIA – DF
2019**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cs Costa, Adália Raissa Alves da
A Seguridade Social no Plano Beveridge: história e
fundamentos que a conformam / Adália Raissa Alves da Costa;
orientador Maria Lucia Lopes da Silva. -- Brasília, 2019.
162 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2019.

1. . I. Silva, Maria Lucia Lopes da, orient. II. Título.

ADALIA RAISSA ALVES DA COSTA

**A SEGURIDADE SOCIAL NO PLANO BEVERIDGE:
HISTÓRIA E FUNDAMENTOS QUE A CONFORMAM**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB).

Dissertação de Mestrado aprovada em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Maria Lucia Lopes da Silva

Orientadora – SER/ UnB

Prof^a. Dr^a. Sandra Oliveira Teixeira

Membro Titular – SER/ UnB

Prof^a. Dra^a. Rosa Helena Stein

Membro Externo – APOSFuB

Prof^a. Dr^a. Camila Potyara Pereira

Membro Suplente – SER/ UnB

**BRASÍLIA – DF
2019**

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Maria da Penha, a qual carrega em seu nome a força de uma mulher valente que ao lado de sua garotinha segue na luta por dias melhores. Sua persistência, dedicação diária, doçura e carinho tornaram oportunidades possíveis e possibilitam a minha existência. Conquistamos mais uma!

À Margareth, Edvan e Rebeca pelo apoio e amizade. O convívio diário com vocês é uma verdadeira aula sobre o significado de generosidade. Agradeço à família pelo melhor presente da vida.

A todos os meus amigos que estiveram presentes nas horas mais difíceis. Em especial à Afra, Larissa, Thayane, Jenyffer e Carol. Só um instante com vocês já é motivo para um suspiro de alívio e muitas gargalhadas.

Aos colegas de mestrado/doutorado e docentes do PPGPS pela troca de conhecimentos e experiências.

À Ivanete Boschetti e Ana Elizabete Mota por compor minha banca de qualificação e pelas valiosíssimas contribuições para esta dissertação.

À Sandra Teixeira e Rosa Stein por aceitarem fazer parte da minha banca de avaliação. É uma honra poder dialogar com pessoas que admiro.

À minha orientadora, Lúcia Lopes, pela paciência de sempre, compreensão, brilhantismo, humanidade e por ter acreditado no meu sonho. Você foi parte fundamental da minha trajetória não só acadêmica. Agradeço pelos ensinamentos compartilhados.

Por fim, agradeço àquele sem o qual nada disso seria possível. Matheus, a ti sou grata por nada menos do que tudo. Seu companheirismo inigualável se somam as suas inúmeras qualidades, que fazem de você alguém com quem se vale a pena viver de verdade. Não esqueça de que cada pedaço desta dissertação pertence a nós, à nossa história. Pode colocar mais essa na conta! Agradeço pelo amor.

*O tempo é roído por vermes cotidianos.
As vestes poeirentas de nossos dias, cabe a ti, juventude, sacudi-las.
— Vladimir Mayakovsky*

RESUMO

A origem da seguridade social, assim como o seu significado na história, é abordada de forma diversa, em vista da abrangência de especificidades na qual esta se apresenta em cada região no mundo. O *Plano Beveridge de Seguridade Social*, inscrito no Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins, constituiu um dos pilares do *Welfare State*, e representou a recomposição e reorganização de medidas de proteção social existentes na Grã-Bretanha dos anos 1940, como também incluía novas ações e auxílios que estavam direcionados para a consolidação, ampliação e uniformização de benefícios. Este plano, em vista de sua relevância histórica, principalmente no que se refere aos estudos sobre política social, configurou-se enquanto foco deste estudo. Definiu-se como o objeto de investigação desta dissertação de mestrado a seguridade social, expressa no *Plano Beveridge de Seguridade Social*, situada historicamente e realçada a partir dos fundamentos que a conformam. A investida se deu tendo como pressuposto que estudar o *Plano Beveridge* – ao considerar que este possibilitou um modelo de organização das políticas sociais que influenciou diversos países e documentos oficiais que tratam sobre seguridade social – e aproximar-se da literatura que trata de suas características, apresenta-se enquanto atividade profícua à compreensão da seguridade social enquanto singularidade histórica. Para a realização desta pesquisa trabalhou-se com uma revisão bibliográfica ampla, utilizando desde obras que resgatam os antecedentes históricos e as disputas de interesses que influenciaram a constituição do *Welfare State* até contribuições que tratam da crise do Estado de Bem-Estar Social e emergência do neoliberalismo. A partir do uso desses instrumentos, primeiramente, foi possível recuperar a importância dos antecedentes históricos das políticas sociais, que incluem as experiências de lutas de classe na Europa e as primeiras regulações da relação capital/trabalho, enquanto processos fundamentais à emergência da seguridade social enquanto sistema. Compreendeu-se o esgarçamento da questão social no período entreguerras e a crise do liberalismo enquanto as condições sociais a partir das quais o advento do *Plano Beveridge* se fez possível. Além disso, essa investigação permitiu compreender as correlações de força que influenciaram a Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, de forma a circunscrever a natureza da seguridade social que se concretizou enquanto produto dos trabalhos da Comissão, a qual foi marcada pelas disputas de interesse entre o Tesouro Britânico e William Beveridge. A partir do escrutínio da estrutura do relatório final, aventando aos seus objetivos, estrutura e propostas de alteração ao quadro vigente, pôde-se compreender a centralidade do trabalho na conformação do modelo de seguridade estudado, além de sua orientação a partir de uma concepção de solidariedade nacional. Por fim, a investigação se debruçou sobre a positiva recepção do *Plano Beveridge* no contexto pós-segunda guerra mundial, tendo influenciado diretamente a emergência do *Welfare State*, apesar das fragilidades estruturais do relatório final, como a adoção de um mínimo de subsistência e a concepção patriarcal de família que pressupunha. O cenário contemporâneo, produto do processo de dilapidação das formas de proteção social, a partir da consolidação do neoliberalismo enquanto discurso hegemônico e flexibilização/precarização das condições de trabalho, é a última parada dessa jornada investigativa, sinalizando, no contexto brasileiro, para as ameaças recentes de desmonte da seguridade social.

Palavras-Chave: Plano Beveridge; Seguridade Social; Proteção Social; Welfare State

ABSTRACT

The origin of social security, as well as its meaning in history, is approached in different ways, due to the range of specificities in which it presents itself in every region in the world. The Beveridge Social Security Plan included in the Report on Social Security and Related Services consist in one of the pillars of the Welfare State, and represented the recomposing and reorganization of social protective measures existing in Great Britain in 1940, also includes new actions and assistance that were aimed to the consolidation, enlargement and benefits' standardizing. This plan, given its historical relevance, especially in regards of studies about social policy, was set up as the focus of this study. Social security was settled as the object of investigation of this master's dissertation, expressed on the Beveridge Plan of Social Security, historically situated and highlighted from the fundamentals that makes part of it. The decision was based on the assumption that studying the Beveridge Plan – considering that it enabled a model of organization of social policies that influenced several countries and official documents that deals with social security – and get close to the literature that deals with their characteristics, it presents itself as a productive activity to the understanding of social security as a historical singularity. In order to realize this research, a wide bibliographical review was used, using works that recover historical antecedents and the disputes of interests that influenced the constitution of the Welfare State, also contributions that deal with the crisis of the State of Social Welfare and emergence of neoliberalism. From the use of these instruments, firstly, it was possible to recover the importance of historical antecedents of social policies, which includes the experiences of class struggles in Europe and the first regulations of the capital/labor relation, as fundamental processes to the emergence of social security as a system. It was understood the distance of the social matter while the war's period and liberalism crisis while the social conditions from which the advent of the Beveridge Plan became possible. Besides that, this investigation made it possible to understand the force co-relations that influenced the Inter-ministerial Commission of Social Security and Related Services, in order to circumscribe the nature of social security that came out as a product of the Commission's work, which was marked by disputes of interest between the British Treasury and William Beveridge. By discussing the structure of the final report, proposing its goals, structure and proposed changes to the current framework, it was possible to understand the centrality of the work in the conformation of the security model studied, besides its orientation from a conception of national solidarity. Finally, the investigation got to the positive reception of the Beveridge Plan in the post-World War II context, having directly influenced the emergence of the Welfare State, despite the structural weaknesses of the final report, such as the adoption of a minimum subsistence and the patriarchal conception of family that it is presupposed. The contemporary scenario, a product of a deconstructive process of ways of social protection, from the consolidation of neoliberalism as a hegemonic discourse and flexibilization/precarization of working conditions, is the last point of this research, highlighting, in the Brazilian context, to the recent threats of social security cuts.

Keywords: Beveridge Plan; Social Security; Social Protection; Welfare State

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNI – Confederação Nacional da Indústria

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EUA – Estados Unidos da América

NHS – National Health Service

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

RS – Rio Grande do Sul

RJ – Rio de Janeiro

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

TUC – Trades Union Congress

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I – Os Antecedentes das Políticas Sociais e o Contexto de Elaboração do Plano Beveridge de Seguridade Social Britânico.....	21
1.1. Os antecedentes históricos das Políticas Sociais.....	22
1.1.1. Lutas de Classe na Europa e a sua importância para as primeiras regulações capital/trabalho.....	25
1.1.2. A questão social e o desenvolvimento da política social na Grã-Bretanha.....	34
1.2. Período entreguerras – a crise do Liberalismo e as alternativas emergentes.....	41
1.3. A Segunda Guerra Mundial e o contexto de Pós-Guerra na Grã-Bretanha.....	50
CAPÍTULO II – O Plano Beveridge de Seguridade Social Britânico.....	59
2.1. As Origens do Plano Beveridge de Seguridade Social.....	60
2.1.1. Quem foi Wlilliam Beveridge?.....	60
2.1.2. As origens do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins.....	63
2.1.3. A formação da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins...	68
2.1.4. O trabalho da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, princípios e propostas.....	73
2.2. – O Plano Beveridge – Alterações e Estrutura.....	77
2.2.1. – Alterações propostas pelo Relatório Sobre Seguro e Serviços Afins e suas razões.....	77
2.2.2. O Plano de Segurança Social.....	87
2.2.3. O Seguro Social.....	89
2.2.4. Formas de Pagamento do Seguro Social e Auxílios.....	92
2.2.5. A Assistência Nacional.....	93
2.2.6. Seguro Voluntário.....	94
2.2.7. Administração do Plano de Segurança Social.....	94
2.2.8. Orçamento da Segurança Social.....	95
2.3. O Plano Beveridge e a Seguridade Social – Algumas Conclusões.....	96
CAPÍTULO III – A Seguridade Social no Plano Beveridge: Da Recepção Eufórica ao Desmonte.....	106
3.1. A recepção do Plano Beveridge de Seguridade Social.....	107

3.2. O Plano Beveridge e suas fragilidades.....	110
3.2.1. O mínimo de subsistência.....	110
3.2.2 A Questão de Gênero.....	114
3.3. A implementação do Plano Beveridge de Seguridade Social e a emergência do <i>Welfare State</i>	125
3.4. Crise, desmonte do Estado de bem-estar social e a condição do trabalho.....	128
CONCLUSÃO.....	143
REFERÊNCIAS.....	151
ANEXOS.....	156

INTRODUÇÃO

A origem da seguridade social, assim como o seu significado na história, é comumente abordada de forma diversa, em vista da abrangência de especificidades que essa apresenta em cada região no mundo. Os direitos da seguridade social historicamente resultam de um largo processo de articulação que pende entre a lógica do seguro – baseada no modelo alemão bismarckiano do século XIX – e a lógica do social¹ – influenciada pelo modelo beveridgiano inglês, que emerge na primeira metade do século XX (BOSCHETTI, 2009). Apesar de orbitarem as lógicas características de ambos os modelos, que possuem especificidades e historicidade próprias, esses direitos têm, enquanto ponto de convergência, o fato de serem derivados do trabalho.

Ao se debruçar no estudo da seguridade social, cabe ao pesquisador ter a vigilância constante de “que os conceitos possuem profunda ligação com a historicidade de cada nação” (BOCHETTI, 2016, p. 42), e por consequência, ao tomar como objeto de investigação uma dada concepção de seguridade social, resgatar quais são os aspectos históricos que a conformam e os princípios que a definem. Ponderar deste modo permite a apreensão de como o fenômeno social sob análise se estruturou no contexto histórico, político e econômico do país em que foi formulado e como seu significado se entrelaça com perspectivas e interesses em conflito no interior desta sociedade.

O ponto de partida histórico para se analisar o surgimento dos sistemas públicos de proteção social, na opinião de grande parte dos autores que escrevem sobre o assunto², data do cenário pós-crise de 1929. Este período é marcado pela substancial intervenção estatal nos países do capitalismo avançado, que se intensifica – respaldada pelo predomínio do padrão de regulação fordista-keynesiano – por sua vez, no contexto de pós Segunda Guerra Mundial, permanecendo até a primeira metade dos anos 1970.

As políticas sociais se estruturaram no mundo de forma esparsa, em contextos de

1 Os termos “lógica do seguro” e “lógica social” foram extraídos das contribuições de Boschetti (2009). A lógica do seguro remete ao modelo alemão bismarckiano de proteção social do século XIX, que por sua vez foi concebido como o modelo dos seguros sociais porque sua lógica assemelha-se a dos seguros privados, visto que predominantemente – ou quase exclusivamente – o acesso aos direitos e benefícios ofertados tinham como condição a prévia contribuição proporcional ao salário, dessa forma cobria especialmente os trabalhadores. Em contraposição à lógica do seguro, a lógica social retoma elementos que estão mais alinhados ao modelo beveridgiano inglês do século XX, ou seja, possui uma perspectiva universalista e de ampliação no acesso às políticas sociais e o financiamento baseado em impostos.

2 Autores e autoras referências no campo da seguridade social, como Gough (1982), Mota (1995), Boschetti (2006), Silva (2012), Salvador (2008), Mesa-Lago (2007), Pereira (2011), Moreno (2000) e Marshall (1967).

acirramento das lutas de classes e em cenários em que a situação estrutural do capitalismo estava marcada por crises profundas em confluência com a crescente intervenção do Estado na economia. Isto significa que, apesar de não haver a possibilidade de indicar um momento específico e preciso para o surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis como políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 47), o desenvolvimento destas medidas se fez num momento de efervescência das lutas de classes, em conjunturas nas quais o capitalismo se via ameaçado por crises estruturais, e onde o Estado era demandado a responder às questões provenientes de conflitos que expressavam a contradição capital e trabalho. Neste sentido, “as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento [...] às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 51).

O período em que as políticas sociais registraram sua maior expansão, conforme reconhecido pela literatura que trata do tema, se dá a partir da década de 1940 na Europa. E é nesta conjuntura que a seguridade social vai assumir peso significativo, compreendendo-se enquanto um sistema de proteção, que envolve direitos atinentes à saúde, ao trabalho, à educação, à habitação, dentre outras áreas, a depender do país. Neste contexto, a literatura especializada faz referência ao *Plano Beveridge de Seguridade Social* inglês, enquanto um marco promotor de um novo modelo de proteção social para grande parte da Europa Ocidental (MORENO, 2000). Além de influenciar também países da América Latina, como é o caso do Brasil.

Isto posto, é importante mencionar que compreender o fenômeno da seguridade social passa de antemão pela necessidade de ter em mente que um sistema de proteção social não é somente um aglomerado de políticas ou programas sociais, nem mesmo se limita a uma única política social. Como salientou Boschetti (2016, p. 26), “o que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais”.

O estudo de Silva (2012) que toca no tema da seguridade social na Constituição Federal brasileira de 1988, aponta que apesar da origem da seguridade social no mundo ser tratada de forma diversa pelos autores que a abordam, há um relativo consenso no que diz respeito a dois aspectos de sua história. O primeiro consenso relativo está no fato de que a primeira vez que o termo seguridade social foi utilizado na história data do ano de 1935 em uma lei sancionada

pelo presidente Franklin Roosevelt nos Estados Unidos da América, a *Social Security Act*, de 14 de agosto de 1935. Esta, configurou-se como um conjunto de programas sociais – incluindo os seguros – que visavam garantir o bem-estar da população estadunidense. Essas medidas não se deram no vazio, compuseram o conhecido *New Deal* e foram adotadas com o intuito de amenizar os impactos da crise que eclodiu em 1929. Sobre isso, Mesa-Lago (2007) acrescenta que o termo seguridade social também foi utilizado poucos anos depois, em 1938, na Nova Zelândia. O segundo consenso relativo, conforme Silva (2012), está na compreensão e reconhecimento de que a primeira concepção de seguridade social, efetivamente mais elaborada, encontra-se no *Plano Beveridge de Seguridade Social* apresentado na Grã-Bretanha em 1942.

Além disso, e anterior ao contexto citado por Silva (2012), no final do século XIX surgiram na Alemanha o que Boschetti (2009, p. 2) denominou como “as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX”. Este modelo de proteção passou a ser reconhecido e denominado pela literatura como “modelo bismarckiano” por ter sido implementado entre 1883 e 1889 durante o governo do chanceler Otto Von Bismarck. A emergência deste se deu, em grande parte, em resposta às pressões de movimentos sindicais e do partido político socialista. Tal modelo de proteção social era composto pela aposentadoria por invalidez e velhice, o seguro-saúde e o seguro acidente de trabalho.

Os princípios originais do seguro social, que alicerçaram o sistema bismarckiano, estão relacionados com a obrigatoriedade da contribuição direta dos trabalhadores e empregadores, ou seja, o vínculo empregatício era um pressuposto fundamental, assim como o papel regulador do Estado nestas relações (MESA-LAGO, 2007). Reflexões como a de Boschetti (2009) resgatam que o desenho bismarckiano é concebido como o modelo dos seguros sociais porque sua lógica assemelha-se a dos seguros privados, visto que predominantemente – ou quase exclusivamente – o acesso aos direitos e benefícios ofertados tinham como condição a prévia contribuição, cobrindo especialmente os trabalhadores. Além disso, o montante relativo aos benefícios concedidos era proporcional ao valor das contribuições diretas efetuadas. O financiamento se dava essencialmente por contribuições diretas dos trabalhadores e empregadores, com base na folha de salário. Era um modelo constituído por caixas, as quais eram geridas pelos empregadores, empregados e pelo Estado.

Este modelo inspirou e ainda orienta uma gama de sistemas públicos de proteção social, como é o caso da previdência social no Brasil, a qual compõe um sistema de seguridade social, e está articulada com mais duas políticas – a de saúde e a de assistência social – que não seguem

necessariamente a mesma lógica. Nesse viés, quando se trata acerca da “lógica do seguro”, compreensão respaldada pelas contribuições de Boschetti (2009), são os elementos e características descritas acima que estão sendo reportados.

Retoma-se o segundo consenso exposto por Silva (2012), referente ao Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins que ficou mundialmente conhecido como *Plano Beveridge de Seguridad Social*. A partir dos trabalhos da comissão presidida por Sir. William Beveridge, instituída pelo parlamento inglês – Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins – tinha-se como propósito a reorganização das ações e projetos já existentes na Grã-Bretanha, pela expansão, uniformização e consolidação de planos de seguro social, benefícios e serviços afins, além da criação de novos auxílios. O *Plano Beveridge* também propunha um sistema de proteção social, ou uma seguridade social, que pudesse integrar os seguros sociais – divididos em seguros sociais básicos e universais e seguros complementares – e a assistência social nacional.

Pode-se ressaltar alguns princípios deste modelo que ganham destaque no que diz respeito a sua singularidade. Como afirmou Mesa-Lago (2007), a unificação na prestação dos serviços públicos ou da administração, abrangência, uniformidade na contribuição e prestação destes serviços, seriam características típicas que de certa forma são inauguradas neste modelo. Para Boschetti (2009), “no sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 2). A lógica social que possui uma perspectiva universalista e de ampliação no acesso às políticas sociais, por sua vez, retoma elementos que estão mais alinhados à concepção beveridgiana, em contraposição à lógica do seguro, que foi tratada anteriormente.

O *Plano Beveridge* influenciou diversos modelos de seguridade social no mundo, especialmente em alguns países da Europa. Como assinala Moreno (2000, p. 91, tradução nossa): “[...] a Europa do bem-estar mediterrâneo pode ser qualificada como uma opção média ou intermediária entre os modelos bismarckianos de manutenção de rendas ocupacionais e os beveridgianos de cobertura universalista”³. Mais do que isso, também inspirou a elaboração de novos documentos e convenções que fomentaram ainda mais a discussão sobre o tema da

3 “[...] la Europa del bienestar mediterráneo puede ser calificada como una vía media u opción intermedia entre los modelos bismarckianos de mantenimiento de rentas ocupacionales y los beveridgeanos de cobertura universalista” (MORENO, 2000, p. 91).

seguridade social no cenário internacional. Entre estas contribuições está a Declaração da Filadélfia, desenvolvida pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) em 1944, durante a Segunda Guerra Mundial. Esta declaração, de acordo com Mesa-Lago (2007), elevou a seguridade social ao patamar de instrumento de relevância internacional, como também pontuou a importância da ampliação da cobertura dos sistemas de seguridade social nas mais diversas partes do mundo.

No decorrer dos anos, foram realizadas pela OIT várias conferências internacionais, que reuniam trabalhadores, empregadores e governos, debatendo o tema da seguridade social. Foram estabelecidos uma série de acordos – denominados de Recomendações e Convenções – que reforçavam alguns princípios e estabeleciam parâmetros acerca da seguridade social. A Convenção nº 102, aprovada em 1952, constitui importante marco na instituição de um conceito mais amplo de seguridade, dirigida a uma parcela maior da população. A partir do estabelecimento de uma norma mínima de seguridade social, esta convenção “reuniu vários instrumentos prévios e estabeleceu requisitos básicos em cada contingência social sobre cobertura, prestações e condições de acesso” (MESA-LAGO, 2007, p. 18).

Ainda que referenciada em diversos documentos, legislações e constituições de distintos países, vale assinalar que “a generalização das medidas de proteção social, como uma política social do Estado, entretanto, deu-se sob determinadas condições históricas, adquirindo perfis diferenciados em cada país, dependendo da trajetória econômica e política” (MOTA, 1995, p. 128). Isto faz com que o significado da seguridade social ainda sofra com imprecisões conceituais, que se dão pelo fato deste nem sempre ser analisado e considerado enquanto historicamente situado. Devido a isto “permanece, assim, a urgente necessidade de realizar e fortalecer as iniciativas que se esforçam para compreender a seguridade social em sua totalidade, destrinchando suas propriedades e conexões e, com isso, aproximar-se de uma maior precisão conceitual” (BOCHETTI, 2002, p. 1).

Tendo em vista esta problemática, aliada à discussão anteriormente citada, e a importância dos fatos históricos levantados, enquanto determinantes da estruturação da seguridade social no Brasil e no mundo, delimitou-se o objeto deste projeto de dissertação: a seguridade social expressa no *Plano Beveridge de Seguridade Social*, situada historicamente e realçada a partir dos fundamentos que a conformam.

Resgatar o *Plano Beveridge* – ao considerar que este possibilitou um modelo de organização das políticas sociais que influenciou diversos países e documentos oficiais que tratam sobre seguridade social – e aproximar-se da literatura que trata de suas características,

apresenta-se enquanto investida fundamental para o aprofundamento da compreensão da seguridade social enquanto singularidade histórica.

Ao tomar por base que o modelo de seguridade social inscrito na Constituição Federal de 1988 se inspirou no projeto beveridgiano de proteção social, notou-se a necessidade de estudar a fundo como se constituiu a proposta de sistema no contexto da Grã-Bretanha, durante a década de 1940. Neste sentido, a pesquisadora orientou-se por realizar uma análise apurada sobre os elementos estruturantes do *Plano Beveridge*, para assim, identificar as especificidades da seguridade social presentes neste instrumento, que por sua vez, é tão referenciado em estudos sobre política social e seguridade social no Brasil.

Apreender como a seguridade social se circunscreve no *Plano Beveridge*, assim como compreender o cenário e a forma com a qual este se estruturou, nos auxilia na construção de reflexões capazes de superar formulações fragmentadas sobre o tema. Mas, mais do que isso, interessa-se por estudar o plano em questão pela sua importância histórica, tendo em vista que o modelo de proteção social instituído a partir dele serviu de inspiração para diversos países do globo, assim como influenciou importantes documentos e convenções internacionais sobre o tema, como o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Isto posto, emergiu como indagação fundamental desta pesquisa a seguinte pergunta: De que maneira, e a partir de quais fundamentos, a seguridade social expressa no *Plano Beveridge* foi conformada historicamente?

Partindo desta indagação, outros questionamentos se desdobraram enquanto objetivos da pesquisa:

- Realizar um resgate dos antecedentes históricos das políticas sociais;
- Recuperar os fatos que circunscreveram o surgimento do *Plano Beveridge de Seguridade Social* em 1942 na Grã-Bretanha, mais especificamente o contexto econômico, político e social do período em que o plano foi elaborado;
- Estabelecer aproximações entre os determinantes conjunturais do período – sociais, políticos e econômicos – e os aspectos constitutivos do *Plano Beveridge*;
- Compreender este plano a partir da configuração dos direitos e benefícios assegurados, ou seja, apreender qual a natureza destes, sua abrangência, critérios de acesso e permanência aos seus benefícios e serviços, e como estes últimos se articulam em um sistema;
- Apreender quais são os fundamentos que conformam a concepção de seguridade

social expressa no *Plano Beveridge*, com o intuito de entender como eles inauguram um novo modelo de proteção social;

- Compreender, ainda que sumariamente, as transformações do trabalho no capitalismo, subsequentes à crise do capital, com a emergência do neoliberalismo e sinalizar como que estas mudanças impactaram no desmonte da seguridade social no Brasil.

Para a realização desta pesquisa, foram adotados os seguintes procedimentos: realizou-se uma revisão bibliográfica das obras acessíveis, que resgatem os antecedentes históricos e as disputas de interesses que influenciaram a constituição do *Plano Beveridge* e do Estado Social que vigou no pós Segunda Guerra Mundial, como também das contribuições teóricas que tratam sobre Estado e Segunda Guerra Mundial; fazer uma análise dos documentos constitutivos do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins (1942). Foram abstraídos, a partir de um esforço analítico, elementos fundamentais atinentes ao objeto de pesquisa, articulando-os de forma a desvelar o objeto a partir de suas múltiplas determinações, ou seja, estabelecendo mediações entre seus aspectos singulares e universais. Vale salientar que, alguns textos e documentos utilizados nesta pesquisa estavam disponíveis apenas em língua inglesa e em plataformas digitais pagas.

Ao tomar como pressuposto o objeto de estudo citado anteriormente, este trabalho tomou como imperativo não se ater à aparência fenomênica do fato. Ao contrário, pretendeu por meio da análise, e de sucessivas aproximações, conhecer o objeto enquanto fenômeno inserido em uma totalidade.

Tendo em vista a adoção do método histórico dialético marxiano como fundamento, esse intercurso intelectual debruçou-se em recuperar alguns elementos que definem as reflexões de caráter epistemológico dessa filiação teórica. Isto posto, metodologicamente, esta investigação toma como ponto de partida que captar o real passa por compreender suas múltiplas determinações. Pois, conforme discorre Netto (2009), o conhecimento concreto do objeto pressupõe que quanto mais se apreendem as determinações de um objeto, mais o pensamento produz e reproduz concretamente o real. Assim, “as determinações as mais simples que estão postas no nível da universalidade, na imediatez do real, mostram-se como singularidades, mas o conhecimento do concreto opera-se envolvendo universalidade, singularidade e particularidade” (NETTO, 2009, p. 21).

Isto posto, para cercar o objeto desta análise, a investigadora buscou compreender as

múltiplas determinações que o definem, debruçando-se a fundo no documento proposto – Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins – e na literatura que trata da política social, de forma a compreender a conformação histórica da seguridade social pelo contexto político-econômico a partir do qual ela emergiu.

Em suma, metodologicamente, refletiu-se e problematizou-se sobre a seguridade social constante no *Plano Beveridge de Seguridade Social*, como proposto tanto por Barbosa (2003) como por Alves (2011), como um processo de análise/avaliação, orientado a proporcionar a “dessingularização” do fenômeno social em questão, a fim de ultrapassar sua aparência imediata, e aproximá-lo da totalidade social.

Feitas essas considerações de caráter metodológico, apresenta-se a seguir a estrutura do trabalho. Essa dissertação de mestrado se organiza a partir desta introdução, três capítulos, conclusão e anexos. O primeiro capítulo trata sobre os antecedentes das políticas sociais e o contexto de elaboração do *Plano Beveridge de Seguridade Social* britânico. Este capítulo se inicia a partir de uma recuperação dos antecedentes históricos das políticas sociais e das lutas de classe na Europa, circunscrevendo sua importância para as primeiras regulações capital/trabalho, para então adentrar no tema sobre a relação entre a questão social e o desenvolvimento da política social na Grã-Bretanha. No tópico seguinte deste capítulo, é apresentado o cenário de entreguerras, com ênfase na crise do liberalismo econômico e as alternativas que emergem neste contexto. O capítulo é finalizado com a temática da Segunda Guerra Mundial e o cenário de pós-guerra na Grã-Bretanha.

O segundo capítulo, denominado “O Plano Beveridge de Seguridade Social Britânico”, inicialmente apresenta quem foi William Beveridge, presidente da comissão responsável pela elaboração do plano, trata sobre as forças sociais que atuaram em torno da origem do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins e da formação da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins e sobre como se desenvolveu o trabalho desta comissão, assim como seus princípios e proposições. Em seguida foram elencadas as alterações propostas pelo relatório e suas razões, com o intuito de apresentar, a partir do trabalho de estudo da Comissão, quais eram as principais preocupações e possíveis soluções diante do cenário posto. Além disso é apresentado o Plano de Segurança Social⁴, que se constitui enquanto o principal conteúdo do

4 A expressão segurança social é utilizada nesta dissertação enquanto sinônimo de seguridade social. As primeiras traduções do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins para o português se utilizam da denominação “segurança social” enquanto equivalente na língua para o termo em inglês “social security”.

Relatório, e os seus principais elementos constitutivos: o seguro social; a assistência nacional; o seguro voluntário; a administração do plano; e o orçamento do plano. Por fim, são realizados alguns apontamentos analíticos acerca da seguridade social no *Plano Beveridge*, contemplando uma leitura sobre: os objetivos do plano; sua relação com a questão social; a centralidade do trabalho na conformação do modelo de seguridade; os princípios de solidariedade nacional que embasam o plano; e o contexto de disputas entre William Beveridge e o Tesouro britânico.

No terceiro e último capítulo, intitulado “A Seguridade Social no Plano Beveridge: Da Recepção Eufórica ao Desmonte” trabalha-se com a forma como o *Plano Beveridge* veio a ser recebido na Grã-Bretanha dos anos 1940, realçando-se o cenário de disputas políticas que o influenciaram, mais especificamente pelas ações do Tesouro Britânico e de membros do governo conservador. Além disso, são apresentados nesse tópico duas limitações que o *Plano Beveridge* impôs ao modelo de seguridade social que desenhara, mais especificamente a fixação de um piso mínimo de subsistência e a imposição de uma concepção patriarcal de família. Mais do que isso, realiza-se uma descrição da implementação de algumas orientações contidas no relatório e a sua importância para o advento do Estado de Bem-Estar Social inglês. Por fim, trata-se da desestruturação do *Welfare State* que permitiu a emergência do discurso neoliberal, enquanto alternativa ao modelo desenvolvimentista-keynesiano, e as transformações contemporâneas no mundo do trabalho, que têm contribuído diretamente para o desmonte da seguridade social.

Vale salientar que a tradução utilizada neste trabalho data do ano de 1943, e que o conceito de seguridade social se inscreve no marco legal brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO I – Os Antecedentes das Políticas Sociais e o Contexto de Elaboração do Plano Beveridge de Seguridade Social Britânico.

Um estudo interessado na compreensão da seguridade social no *Plano Beveridge* necessita partir, invariavelmente, do escrutínio da história a partir da qual surge tal experiência histórica. É necessário tomar em consideração de que forma as estruturas sociais, que configuram uma ordem social específica, estão articuladas com os atores, ideologias, conflitos e processos de ruptura que permitiram a maturação do objeto sob análise. O objeto de estudo deste trabalho não foge de tal regra, impondo a necessidade de pôr em prática a orientação marxiana de que a ciência social, ao buscar relevar as múltiplas determinações que envolvem o real, é, por definição, uma investida de caráter histórico⁵. Este princípio teórico-metodológico, que perpassa toda a obra de Marx, encontra eco na célebre menção que introduz o 18 Brumário de Luís Bonaparte “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram. A tradição de todas as gerações passadas é como um pesadelo que comprime o cérebro dos vivos.” (MARX, 2011, p. 25).

Orientado por esses princípios, ao passo que o trabalho aqui definido se propõe estudar um objeto posicionado no seio do desenvolvimento histórico da ordem burguesa, mais especificamente a concepção de seguridade social no *Plano Beveridge*, faz-se imperativo apontar o papel das experiências sociais que condicionaram a conformação histórica desse fenômeno. A partir da recuperação dos antecedentes históricos, que auxiliaram na maturação do objeto, permitindo uma caracterização histórica do contexto sobre o qual o objeto desta análise emerge enquanto evento singular, será possível compreender e explicar a sua função no interior da ordem capitalista.

Para tal, este capítulo divide-se em três tópicos principais, a partir dos quais se apresenta o desenvolvimento das condições históricas de elaboração e instituição do *Plano Beveridge*, que são respectivamente: 1 – Os antecedentes históricos das políticas sociais, em que é apresentado o papel do conflito de classe no interior do século XIX na construção das protoformas da proteção social e realiza-se uma recuperação histórica do desenvolvimento da política social na Grã-Bretanha; 2 – A crise do liberalismo no período entreguerras, no qual se discute o advento da concepção de planejamento social em resposta às crises do *laissez-faire* das décadas de 1920 e 1930; e 3 – A experiência da Segunda Guerra Mundial e o contexto de

⁵ “Conhecemos apenas uma única ciência, a ciência da história” (ENGELS; MARX, 1987, p. 24).

pós-guerra na Grã-Bretanha, em que se discute o contexto no qual se deu a estruturação do sistema de seguridade social britânico.

A exposição dos tópicos mencionados se faz com o interesse em apresentar, para além de um compêndio de fatos históricos, o papel do conflito de classes no interior da ordem burguesa, para a promoção de meios de proteção ao trabalho, ao articular a forma como interesses de classe se conformaram em contextos históricos específicos dando condições à emergência da seguridade social enquanto política de Estado no século XX.

1.1. Os antecedentes históricos das Políticas Sociais

O século XIX foi palco de importantes investidas que ajudaram a produzir os elementos que podem ser concebidos enquanto “protoformas” das políticas sociais. A contradição entre classes, que dá forma a ordem burguesa, é central para este processo, pois é a partir do embate entre trabalhadores e classe capitalista que as primeiras pautas de proteção ao trabalho passam a fazer parte da agenda do Estado. É importante compreender que a luta por formas de proteção ao trabalho encontra-se imbricada com a própria lógica de acumulação capitalista, servindo, ao mesmo tempo, à reprodução da acumulação ao passo que mantêm a capacidade laboral da força de trabalho. Mais do que isso, reflexões teóricas como as que se fazem presentes na obra de Polanyi (2000), nos levantam a necessidade de observar como a proteção ao trabalho operou historicamente enquanto uma resposta à tentativa dos mercados de submeterem todas as esferas da ordem social à lógica da acumulação, impondo ao mercado limites que, se não implementados, poderiam levar à bancarrota do próprio sistema capitalista.

O sistema capitalista, na forma como se apresenta nos séculos XX e XXI, destoa bastante de outros modos de organização que já possuiu, principalmente na sua modalidade mercantilista, o que significa que nem sempre esta foi a sua forma típica de conformação, tendo passado por um processo histórico determinado que permitiu, à esfera econômica, cada vez mais, ganhar autonomia e poder de submeter as outras instâncias da ordem social sob sua própria lógica (POLANYI, 2000). A análise histórica do desenvolvimento dos mercados capitalistas nos permite notar que, nos séculos anteriores à revolução industrial, os mercados não ocupavam posição outra se não a de “acessórios da vida econômica”, pois, tanto no período feudal, quanto sob a égide do mercantilismo, o sistema econômico encontrava-se subsumido ao sistema social, sendo, conseqüentemente, compatível com ele ao responder às suas necessidades estruturais (POLANYI, 2000, p. 3). Fica claro então que a expansão e o desenvolvimento da ordem econômica tiveram de lidar, durante muito tempo, com o poder de

controle de uma “administração centralizada” fazendo com que mercados e regulamentações fossem elementos que se desenvolvessem em intensa relação recíproca.

O mercantilismo, por mais que tivesse insistido enfaticamente na comercialização como política nacional, pensava a respeito dos mercados de maneira exatamente contrária à economia de mercado, o que fica bem demonstrado pela amplitude da intervenção estatal na indústria. Neste ponto não havia diferença entre mercantilistas e feudelistas, entre planejadores coroados e interesses investidos, entre burocratas centralizadores e particularistas conservadores. Eles discordavam apenas quanto aos métodos de regulamentação: as guildas, as cidades e as províncias apelavam para a força dos costumes e da tradição, enquanto a nova autoridade estatal favorecia o estatuto e as leis. Todos eles, porém, eram igualmente avessos à idéia da comercialização do trabalho e da terra – a precondição da economia de mercado. (POLANYI, 2000, p. 91).

O surgimento da noção de “autorregulação do mercado”, sob a qual vai se assentar boa parte da teorização da economia burguesa clássica, apresenta-se enquanto um ponto capaz de modificar por completo a lógica capitalista, posicionando-a na direção da autonomização, na ruptura com o histórico anterior de intensa sujeição às outras esferas do social. Segundo Polanyi (2000), com a transição ao sistema democrático, baseado na política representativa, a partir do final do século XVIII, inaugura-se a reversão completa do quadro de submissão da atividade econômica à ordem social, com a emergência dos mercados autorreguláveis. Por conta disto o autor vai dizer que no decorrer do século XIX, a ordem econômica passa a ser articulada a uma “motivação econômica distinta” que isola tal esfera da sujeição ao corpo da sociedade. Neste novo cenário, a atividade econômica passa a subordinar o social às suas exigências de funcionamento, tendo em vista que a economia de mercado auto-regulável só poderia existir no interior de uma “sociedade de mercado” (POLANYI, 2000, p. 91).

Esta condição se impõe na medida em que a economia de mercado necessita abarcar todos os componentes da indústria, englobando, conseqüentemente, o trabalho, a terra e o dinheiro. Ao passo que estes três não são nada mais do que “os próprios seres humanos” e “o ambiente natural” em que existem, a esfera do mercado passa, conseqüentemente, a “subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado” (POLANYI, 2000, p. 93). É neste sentido que o autor vai definir que trabalho, terra e dinheiro são mercadorias de caráter inteiramente fictício, não sendo produzidas para a venda, assim como outras mercadorias, mas tendo sido subordinadas, de fora para dentro, pelo *modus operandi* da esfera econômica auto-regulável.

Destarte, a operacionalização dos mercados, que vem a caracterizar a economia do final do século XVIII e XIX, parte de um elemento ficcional que submete terra, trabalho e dinheiro ao mercado. Nesse contexto, estes três elementos são organizados, comprados e vendidos por

meio do signo do preço, operando a partir de leis de oferta e demanda, que possuiriam magnitude concreta, apesar do princípio fictício sobre o qual se realizam. Por consequência, nota-se que todas as instituições da sociedade, influenciadas pela ficção da mercadoria, acabam por serem submetidas aos imperativos do sistema econômico, de forma que a “organização vital” da vida social passa a obedecer ao imperativo de que “não se pode permitir qualquer entendimento ou comportamento que venha a impedir o funcionamento real do mecanismo de mercado nas linhas de ficção da mercadoria.” (POLANYI, 2000, p. 94).

Contudo, apesar deste quadro, que sinaliza para alguns princípios importantes que vão orientar a lógica da ordem burguesa no século XIX, é importante notar a ressalva que Karl Polanyi faz acerca da impossibilidade de manutenção contínua de uma ordem social organizada sob tal lógica. Segundo o autor, conceder ao mercado a posição de dirigente único do destino da experiência humana e do seu ambiente natural, imporia como resultado a completa bancarrota da sociedade moderna. Ao passo que a força de trabalho fosse submetida à exploração irrestrita, também estar-se-ia destruindo a própria condição da vida humana, em seus níveis físicos, psicológicos e morais, processo que encontra equivalência em se tratando dos recursos naturais, os quais, ao exaurirem-se pela gana do lucro capitalista, acabariam por dar lugar a um cenário de terra arrasada e estéril.

Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do “homem” ligado a essa etiqueta. Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome. A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e os arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas. Finalmente, a administração do poder de compra por parte do mercado liquidaria empresas periodicamente, pois as faltas e os excessos de dinheiro seriam tão desastrosos para os negócios como as enchentes e as secas nas sociedades primitivas. Os mercados de trabalho, terra e dinheiro são, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico. (POLANYI, 2000, p.95).

Essas reflexões servem de base para que se compreenda alguns elementos que serão centrais no decorrer do desenvolvimento do capitalismo no século XIX, o qual passou por um processo contínuo de duplo movimento sob duas forças que operavam simultaneamente: a busca pela ampliação da cobertura do mercado sobre as mercadorias genuínas e os esforços de restrição dessa atividade sobre as mercadorias fictícias. Dito em outras palavras, ao passo que

os mercados buscaram submeter a experiência humana em escala global por meio da expansão capitalista, uma série de medidas e políticas foram articuladas com instituições fortes interessadas na limitação das ações do mercado por sobre a terra, o trabalho e o dinheiro. Neste sentido observa-se aquilo que vai ser um dos principais elementos que caracterizarão o final do século XIX e o século XX: a construção, a partir das contradições da própria sociedade capitalista, de condições que permitissem a proteção da sociedade, e consequentemente dos trabalhadores, contra a lógica modificadora do mercado.

A gênese da seguridade social se apresenta enquanto um produto dessa contradição entre a expansão capitalista e a tentativa de regulação do poder dos mercados sobre a ordem social. Cabe mencionar, contudo, que este processo não é resultado da mera decisão de instituições como o Estado, mas é produto intenso da atuação histórica das lutas de classes que eclodiram na Europa no decorrer do século XIX. Isto significa que a contradição entre a expansão capitalista e a necessidade de contenção do ímpeto da acumulação sobre o trabalho, foi encarnada pela luta entre atores históricos determinados. É nesse sentido que se torna imprescindível compreender que o surgimento das primeiras formas de proteção ao trabalho não se deu no vazio, por benevolência do Estado, da burguesia, ou por um processo natural e mecânico, mas se produziu a partir da luta entre atores específicos, ou, mais exatamente, entre classes. É a partir do conflito de classes, que emergiram as primeiras medidas esparsas de proteção social que serão fundamentais para o desenvolvimento do que virá a se tornar a seguridade social. Questões que marcaram profundamente o século XIX, como as lutas pela regulação da jornada de trabalho, são exemplos de como as contradições entre capital e trabalho tiveram um papel estruturante na conformação das políticas sociais.

1.1.1 Lutas de Classe na Europa e a sua importância para as primeiras regulações capital/trabalho

O capítulo que Marx (2015) trata da jornada de trabalho – capítulo 8 do Capital I – é importante para esta discussão, pois nele é dada a ênfase ao peso da força política da classe trabalhadora. Neste capítulo, apresenta-se a capacidade desta classe em estabelecer e mobilizar alianças institucionais e políticas, com o fim de influenciar o aparelho estatal, que no debate e cenário em questão, possuía o poder de legislar sobre a jornada de trabalho. Assim, o capítulo 8 sobre a jornada de trabalho na obra de Marx (2015), “é uma referência decisiva para interpretar a relação entre questão social e política social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 54). Pois nele está expressa, a partir de diversas evidências históricas, a disputa entre a burguesia industrial e os trabalhadores sobre o tempo de trabalho, elemento fundamental para

a valorização do capital.

Neste capítulo sobre a jornada de trabalho, são evocados antecedentes históricos da Inglaterra, fundamentais para cercar o objeto proposto nesta pesquisa. Marx (2015) realiza uma densa teorização – dentre outras questões – da natureza do tempo e da temporalidade sob o capitalismo (HARVEY, 2013), da situação da classe operária fabril inglesa no século XIX e de como se desenvolveram as primeiras legislações fabris inglesas entre 1833 e 1864, e sua repercussão em outros países, em confluência com uma intensa disputa de interesses que conformaram este processo. O cerne central desta disputa se dá entre o capitalista, no direito de comprador – tendo em que vista que “a ele pertence seu valor de uso durante uma jornada de trabalho” (MARX, 2015, p. 391) –, que alonga o máximo possível a jornada de trabalho, e o trabalhador, que no direito de vendedor de sua força de trabalho, quer estabelecer um limite para essa jornada. Com base nisso, compreende-se que:

Tem-se aqui, portanto, uma antinomia, um direito contra outro direito, ambos igualmente apoiados na lei da troca de mercadorias. Entre direitos iguais, quem decide é a força. E assim a regulamentação da jornada de trabalho se apresenta, na história da produção capitalista, como uma luta em torno dos limites da jornada de trabalho – uma luta entre o conjunto dos capitalistas, i.e., a classe capitalista, e o conjunto dos trabalhadores, i.e., a classe trabalhadora. (MARX, 2015, p. 394).

O capitalismo possui particularidades, pois na relação de produção de mais-trabalho e mais-produto, o capitalista obtém mais-valor e “isso fornece qualidades particulares à exploração capitalista, porque a acumulação de valor na forma-dinheiro, como vimos, é ilimitada” (HARVEY, 2013, p. 139). A intensa exploração da força de trabalho é uma marca registrada da economia capitalista industrial da Inglaterra no século XIX, visto que era a principal região em que estas atividades produtivas eram desenvolvidas. Marx (2015) na parte três do capítulo sobre a jornada de trabalho, discorre, por meio de extensos relatos de representantes da burguesia, da classe trabalhadora e dos inspetores de fábricas, sobre as condições de sobretalho em alguns ramos da indústria britânica – de produção de palitos de fósforo, papéis de parede, linho e panificação – e os impactos disso na vida dos trabalhadores e trabalhadoras fabris. Além da descrição de práticas laborais degradantes, por parte dos trabalhadores e inspetores, também são apresentadas as falas dos burgueses, que expressavam a indignação com a implementação das primeiras medidas de regulação da jornada de trabalho, e do trabalho infantil, pois viam seus interesses ameaçados. Os testemunhos dos senhores industriários expressavam a completa indiferença com a cruel e desmedida exploração da classe operária inglesa, e as devastadoras consequências deste processo.

Mas em seu impulso cego e desmedido, sua voracidade de lobisomem por mais-trabalho, o capital transgride não apenas os limites morais da jornada de trabalho, mas também seus limites puramente físicos. Ele usurpa o tempo para o crescimento, o desenvolvimento e a manutenção saudável do corpo. Rouba o tempo requerido para o consumo de ar puro e de luz solar. Avança sobre o horário das refeições e os incorpora, sempre que possível, ao processo de produção, fazendo com que os trabalhadores, como meros meios de produção, sejam abastecidos de alimentos do mesmo modo como a caldeira é abastecida de carvão, e a maquinaria, de graxa ou óleo. (MARX, 2015, p. 427).

São extensas as consequências deste largo processo de exploração da força de trabalho, dentre elas, Marx (2015) cita os acidentes e as mortes provocadas pelo sobretrabalho – como no caso dos ferroviários, e o famoso e noticiado acontecimento da jovem empregada de uma manufatura de modas –, além da baixa expectativa de vida nas cidades inglesas e as péssimas condições de saúde das crianças que eram submetidas ao trabalho nas indústrias. O trabalho infantil, nesse período, era um importante meio de exploração e produção de mais-valor para o capital, porque segundo os relatos da burguesia, era uma mão de obra menos custosa, mais obediente e ideal para a realização de atividades “delicadas”, como na produção de seda. A produção se dava em uma escala de exploração voraz, com extensas jornadas de trabalho que se estendiam até a madrugada, independente se a mão de obra fosse composta por crianças, homens ou mulheres, o capital usufruía de todas as horas do dia para se autovalorizar e extrair mais-valor.

O prolongamento da jornada de trabalho além dos limites do dia natural, adentrando a madrugada, funciona apenas como paliativo, pois não faz mais do que abrandar a sede vampírica por sangue vivo do trabalho. Apropriar-se de trabalho 24 horas por dia é, assim, o impulso imanente da produção capitalista. Mas como é fisicamente impossível sugar as mesmas forças de trabalho continuamente dia e noite, ela necessita, a fim de superar esse obstáculo físico, do revezamento entre as forças de trabalho consumidas de dia e de noite, o qual admite métodos distintos, podendo, por exemplo, ser organizado de tal modo que uma parte dos operários realize numa semana o trabalho diurno, noutra o trabalho noturno etc. (MARX, 2013, p. 419).

Diante deste cenário, não foi por acaso que surgiram as primeiras leis fabris na Grã-Bretanha do século XIX, pois de acordo com Marx (2013, p. 399) “essas leis refreiam o impulso do capital por uma sucção ilimitada da força de trabalho, mediante uma limitação compulsória da jornada de trabalho pelo Estado e, mais precisamente, por um Estado dominado pelo capitalista e pelo *landlord*”⁶. Entretanto, havia ainda uma outra preocupação, que era a de garantir a capacidade de produção de mais-valor que estava prejudicada, visto que o trabalho é

6 Compreende-se por *landlord*, senhor rural, ou melhor, proprietário fundiário.

um recurso fundamental para geração da riqueza nacional, e a degradação e super-exploração da classe trabalhadora alcançavam escalas cada vez maiores. Era de interesse do Estado também ter uma massa de trabalhadores que compusesse uma força militar efetiva, desta forma, garantir a integridade física e a boa forma destes era uma preocupação política e militar. Isto se dá porque é politicamente e militarmente perigoso permitir o desgaste dos trabalhadores. Em suma, “as leis fabris analisadas por Marx foram impostas pelo Estado britânico e concebidas – por razões tanto econômicas quanto político-militares – para limitar a exploração do trabalho vivo e prevenir a degradação excessiva. Mas a lei é uma coisa, a sua aplicação é outra bem diferente” (HARVEY, 2015, p. 141).

A primeira lei fabril que visava regular a extensão da jornada de trabalho foi promulgada em 1833 e previa que em quatro ramos da indústria a jornada de trabalho das crianças, entre 13 e 18 anos, reduzir-se-ia para doze horas completas de trabalho. Conforme os relatos organizados por Marx (2015), era uma legislação fraca e ineficaz e a burguesia industrial encontrava formas de burlar a aplicação da lei, como pelos sistemas de revezamento de trabalho. Vale salientar que um ano antes foi promulgada a *Reform Act*, de 1832, que previa uma mudança na configuração do sistema de representação parlamentar, de forma a conceder aos pequenos proprietários rurais o direito ao voto. Todas estas medidas se deram em um cenário de agitações das massas em 1820, e em um quadro no qual a burguesia industrial almejava poder e legitimidade política, e para isso visava cooptar a classe trabalhadora, em oposição à aristocracia fundiária⁷. Neste processo, a burguesia fez inúmeras promessas aos trabalhadores, dentre elas a de regulação da jornada de trabalho e a de imposição de medidas para o combate às relações trabalhistas de exploração. Apesar de a burguesia ter obtido sucesso com estes planos de reformas, a classe trabalhadora só obteve frustrações e quase nenhuma conquista efetiva. A *Reform Act*, em 1834, foi considerada pela classe trabalhadora uma grande traição, e esta, por sua vez, revoltada com todo o cenário de super-exploração organizou um importante movimento político, o cartismo, que denunciava as péssimas condições de vida e de trabalho nas fábricas (HARVEY, 2015).

Na obra “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, no capítulo sobre os Movimentos Operários, Engels (2015) discorre que o cartismo nasceu do partido democrático,

7 A burguesia industrial inglesa, composta pelos proprietários das fábricas, detentores dos meios de produção das indústrias, que já havia alcançado o poderio econômico, almejava no século XIX legitimidade política. Para isto se opôs à aristocracia fundiária, composta pelos *landlords* [proprietários fundiários] e arrendatários rurais.

e que se constituiu enquanto uma forma condensada da oposição à burguesia. O cartismo foi um movimento político da classe operária inglesa, que ocorreu entre as décadas de 1830 e 1840, exigindo melhores condições de trabalho nas indústrias. Recebeu este nome pois sua origem está relacionada com a elaboração da Carta do Povo (*People's Charter*), em comissão liderada por William Lovett, no mês de maio de 1838, em que foram registradas reivindicações relativas ao voto universal, eleição anual, voto secreto por meio de cédula, pagamento aos membros do Parlamento e fim da qualificação de acordo com as posses para participar no Parlamento.

[...] em 1838, uma comissão da Associação Geral dos Operários de Londres (*London Working Men's Association*), liderada por William Lovett, elaborou a Carta do Povo, cujos “seis pontos” são: 1) sufrágio universal para todos os homens maiores, mentalmente sadios e não condenados por crime; 2) renovação anual do Parlamento; 3) remuneração para os parlamentares, para que indivíduos sem recursos possam exercer mandatos; 4) eleições por voto secreto, para evitar a corrupção e a intimidação pela burguesia; 5) colégios eleitorais iguais, para garantir representações equitativas e 6) supressão da exigência (já agora apenas formal) da posse de propriedades fundiárias no valor de trezentas libras como condição para a elegibilidade – isto é, qualquer eleitor pode tornar-se elegível. (ENGELS, 2015, p. 262).

No entanto, a Carta do Povo não foi reconhecida pelo Parlamento inglês, e os membros do movimento cartista foram duramente perseguidos e reprimidos. No decorrer dos anos, outros movimentos pela lei de limitação da jornada de trabalho para dez horas, e contra a Nova Lei dos Pobres, incorporaram-se ao movimento cartista (ENGELS, 2015). Este movimento, além de seu caráter de classe, possuía alcance nacional contra as injustiças provocadas pela ordem industrial na Grã-Bretanha, por isso exerceu forte influência no desenvolvimento de outros movimentos operários, tanto naquela região, como internacionalmente.

Leis fabris mais incisivas, diante da fraca aplicabilidade da anterior, foram promulgadas posteriormente, como as de 1844, passando a proteger também as mulheres maiores de 18 anos, limitando a jornada de trabalho destas para 12 horas e proibindo seu trabalho noturno, além de reduzir para 6 horas a jornada para crianças menores de 13 anos. Em 1847 foi instituída uma lei que reduzia a jornada de trabalho de “jovens” entre 13 e 18 anos para 11 horas, e em 1848 entrou em “vigor a limitação definitiva em 10 horas” (MARX, 2015, p. 447).

Em 1848 aconteceu uma daquelas crises periódicas do capitalismo: uma grande crise de superacumulação de capital, uma enorme crise de desemprego em grande parte da Europa. Isso provocou movimentos revolucionários intensos em Paris, Berlim, Viena e em outros lugares; ao mesmo tempo, a mobilização cartista chegou ao auge na Grã-Bretanha. A burguesia começou a temer o potencial revolucionário da classe trabalhadora. Em Paris, em junho de 1848, os movimentos operários que exigiam poder foram violentamente reprimidos e estabeleceu-se um regime autoritário que se tornaria, em 1852, o Segundo Império, instituído por Luís Bonaparte. (HARVEY, 2015, p. 152).

É importante mencionar que o advento destas primeiras conquistas na forma da legislação fabril inglesa, ocorridas entre 1833 e 1864, encontram-se inseridas em um contexto geral de efervescência das lutas de classes que eclodem no século XIX. As lutas de 1848/9 foram de fundamental importância para o estabelecimento das primeiras regulações da relação capital/trabalho. Assim como, a experiência da Comuna de Paris em 1871, e os direitos proclamados e experimentados neste quadro, que por sua vez influenciaram a conformação de medidas e políticas sociais que se desenvolveram posteriormente e em distintas regiões do globo.

No Capítulo intitulado “A Primavera dos Povos”, da obra “A Era do Capital”, Eric J. Hobsbawm trata essencialmente dos processos históricos revolucionários que eclodem na Europa a partir da metade do século XIX, as quais em foram denominadas revoluções de 1848. Revoluções no plural, porque Hobsbawm (2011) caracteriza-as não como eventos históricos isolados ou fenômenos sociais que se desenvolveram no seio circunscrito de um Estado-Nação específico, mas sim como um movimento de alcance internacional, ou melhor, como a primeira revolução potencialmente global. Estas revoluções têm como aspectos centrais serem “explosões simultâneas continentais ou mundiais” que, segundo a análise do autor citado, são extremamente raras na história.

Apesar da heterogeneidade dos contextos em que ocorreram, elas apresentaram muitos aspectos em comum, não só porque ocorrem simultaneamente, mas porque possuíam um estilo e sentimento comum, “uma curiosa atmosfera romântico-utópica e uma retórica similar” (HOBSBAWM, 2011, p. 37). Entre outros elementos comuns, estariam o fato de que todas tiveram suas vitórias, e foram derrotadas rapidamente, ou seja, assim como a primavera não perduraram por muito tempo. É daí a alusão ao termo “primavera dos povos”.

O cenário de crise que atravessou a economia europeia, por volta de 1847, agravou as condições de miserabilidade da classe trabalhadora e acirrou disputas que despontavam no continente. A crise na agricultura, marcada pelas más colheitas, elevou os preços dos alimentos, o que acentuou e alastrou o problema da fome. Este quadro corroborou com o acirramento de conflitos violentos e sangrentos que se disseminaram em diversos países. Hobsbawm (2011, p. 41) afirma que “foi a fome que alimentou as demonstrações que se transformaram em revoluções” e por conta disso as revoluções de 1848 foram inquestionavelmente feitas por trabalhadores pobres. O quadro veio a se aprofundar com o colapso da indústria e comércio na Inglaterra, o centro do capitalismo na época (MARX, 2012). Em países da Europa, como França, Alemanha e Inglaterra, vivenciou-se um cenário de crises, instabilidade econômica, pobreza,

dentre outros fenômenos associados ao acirramento da questão social, ou seja, havia um contexto de clara insatisfação com as condições sociais que reverberou tanto no campo como nas zonas urbanas.

Uma das experiências revolucionárias desta conjuntura que melhor foi analisada por Marx⁸ é o caso Francês, que deu origem ao livro “As lutas de classe na França”. Após as barricadas de fevereiro de 1848, ergueu-se na França um governo provisório, impulsionado pela força de diferentes partidos políticos compostos por membros de classes sociais com interesses completamente distintos. De acordo com Marx (2012, p. 35) “os trabalhadores haviam feito a Revolução de Fevereiro junto com a burguesia, mas procuraram impor seus interesses ao lado da burguesia, assim como haviam instalado, no próprio governo provisório, um trabalhador ao lado da maioria burguesa”. A classe proletária desconfiada de que não teria seus interesses atendidos, pelo governo provisório – composto por uma maioria de representantes da burguesia –, mobilizou milhares de operários em volta da sede do governo, a fim de exigir o direito ao trabalho assalariado, a instituição de um ministério do trabalho, e a instauração de uma República. Diante destas pressões, o governo nomeou uma comissão especial permanente que ficaria responsável por resolver questões relacionadas às demandas exigidas pela classe trabalhadora. No entanto, como Marx (2012) assinala, esta comissão foi nomeada a contragosto dos representantes da burguesia que compunha o governo provisório, por isso, com o intuito de afastá-los do centro do poder, esta comissão foi instaurada em um outro espaço – descolado da sede do governo – e não dispunha sequer de um orçamento para o seu funcionamento.

Segundo o autor, a comissão instituída incomodava muito a burguesia conservadora, pois representava uma marca do proletariado parisiense no poder político que se instaurava. Era de interesse desta burguesia uma República de natureza essencialmente burguesa, sem os resquícios das conquistas operárias. Com esta intenção, foi mobilizada uma estratégia de cisão da classe trabalhadora que consistia no recrutamento do lumpemproletariado⁹ para a Guarda

⁸ Karl Marx também fez contribuições acerca das lutas de classes na Alemanha, durante e após as revoluções de 1848-1849 (MARX, 2015).

⁹ O lumpemproletariado se constitui enquanto “o sedimento mais baixo da superpopulação relativa, por fim, a esfera do pauperismo. Abstraindo dos vagabundos, delinquentes, prostitutas, em suma, do lumpemproletariado propriamente dito, essa camada social é formada por três categorias. Em primeiro lugar, os aptos ao trabalho. Basta observar superficialmente as estatísticas do pauperismo inglês para constatar que sua massa engrossa a cada crise e diminui a cada retomada dos negócios. Em segundo lugar, os órfãos e os filhos de indigentes. Estes são candidatos ao exército industrial de reserva e, em épocas de grande prosperidade, como, por exemplo, em 1860, são rápida e massivamente alistados no exército ativo de trabalhadores. Em terceiro lugar, os degradados, maltrapilhos, incapacitados para o trabalho. Trata-se especialmente de indivíduos que sucumbem por sua imobilidade, causada pela divisão do trabalho, daqueles que ultrapassam a idade normal de um trabalhador e, finalmente, das vítimas da indústria – aleijados, doentes, viúvas etc. –, cujo número aumenta

Móvel, com uniforme próprio, o que os distinguiu dos demais trabalhadores. Além disso, alguém precisava pagar a conta da crise que se alastrava, nesse caso não seria o proletariado urbano – tendo em vista que poderiam acirrar ainda mais os conflitos existentes –, muito menos a burguesia. O aumento da tributação recaiu sobre os camponeses. A aristocracia e a burguesia, com o intuito de esfacular o proletariado, utilizou-se disso para justificar a alta carga de tributos aos camponeses, disseminando que para sustentar os “vagabundos” que trabalhavam nas Oficinas Nacionais¹⁰, e nas Guardas Móveis, os trabalhadores camponeses precisavam trabalhar duro. A intenção da aristocracia fundiária e da burguesia era de provocar o descontentamento camponês com a esquerda parlamentar, os operários e a República social, tida como sinônimo de socialismo.

Além disso, foram lançados vários ataques aos operários por parte dos parlamentares burgueses, como a denúncia das Oficinas Nacionais e dos poucos benefícios sociais, como medidas paternalistas e nocivas à população. Dentre as consequências sofridas, ocorreu que o pagamento dos salários nas oficinas deixou de ser diário, para ser proporcional à produção, limitou-se o ingresso de novos desempregados às oficinas, foram expulsos os operários solteiros, dentre outras. O ataque mais incisivo se deu com o fechamento das Oficinas Nacionais e a demissão em massa de centena de milhares de trabalhadores em 22 de junho. Esta situação agravou imensamente as lutas de classe neste cenário.

Não restou alternativa aos trabalhadores: ou morriam de fome ou partiam para a briga. Eles responderam no dia 22 de junho com a gigantesca insurreição em que foi travada a primeira grande batalha entre as duas classes que dividem a sociedade moderna. Travou-se a batalha pela preservação ou pela destruição da ordem burguesa. O véu que encobria a república foi rasgado. (MARX, 2012, p.46).

Ainda que com a sua direção fragilizada, visto que grande parte dos seus líderes haviam sido presos, a classe operária se organizou contra as ofensivas que sofria. Foram nas barricadas parisienses que esta se ergueu, bradando as palavras de ordem revolucionária: “Derrubar a burguesia! Ditadura da classe operária!” (MARX, 2012, p. 47). Todavia, a insurreição não foi vitoriosa, em 26 de junho caiu o último polo de resistência operária. A revolução de junho

com a maquinaria perigosa, a mineração, as fábricas químicas etc. (MARX, 2015, p. 874).

¹⁰ Estas oficinas se constituíam enquanto frentes de trabalho, formada por operários desempregados. Como este era um contexto de crise, fome, miséria e desemprego, a procura por trabalho nestas oficinas era muito grande, pois se apresentava como uma das poucas opções de oferta de emprego. O nome de “Oficinas Nacionais” foi concebido por Louis Blanc, em uma proposta que pretendia a criação de cooperativas de produção, ou seja, as fábricas falidas, passariam a ficar sob o comando de operários. Porém, do projeto original, restou somente o nome.

sucumbiu a ilusão de uma possível harmonia entre classes sociais.

[...] a derrota de junho foi imprescindível para que fossem criadas as condições nas quais a França pôde tomar a iniciativa da revolução europeia. Só depois de mergulhada no sangue dos insurgentes de junho a tricolor se transformou na bandeira da revolução europeia – na bandeira vermelha! E nós bradamos: A revolução está morta! – Viva a revolução! (MARX, 2012, p. 49).

Anos após este episódio, mais especificamente em 1871, houve, também na França, um importante marco na história da classe trabalhadora mundial, a Comuna de Paris. Esta foi a primeira experiência histórica de tomada do poder, por parte da classe trabalhadora (FILHO, 2011), e que até os dias atuais é situada enquanto referência nas lutas sociais emancipatórias. Em “A guerra civil na França” Marx (2011) descreve este breve evento que marcou a história da França, tendo a duração de 72 dias e que conclamou “operários e operárias à ação, desafiando a ordem dos proprietários, numa situação trágica, tingida de vermelho” (FILHO, 2011, p. 9).

A Comuna “constituiu uma forma de “autogoverno dos produtores”, uma “tendência de um governo do povo pelo povo”, que surgiu como resultado de um processo revolucionário protagonizado pela classe trabalhadora que, pela primeira vez, atuou em seu próprio favor” (CORRÊA, 2015, p. 219). Apesar de sua brevidade, foram inúmeras as realizações que beneficiaram a classe trabalhadora dentre elas estão: a separação entre Igreja e Estado, a substituição do exército por milícias cidadãs, medidas relativas ao trabalho e moradia (como a supressão do trabalho noturno para padeiros, equiparações salariais, entrega de oficinas e prédios abandonados aos trabalhadores), educação universal, ensino laico, devolução de itens penhorados, dentre outras.

Outras medidas protegiam as mães e viúvas dos guardas nacionais, e as prostitutas públicas que viviam em condições de servidão pessoal foram “libertadas de sua escravidão degradante pela comuna”. No que tange à educação, ainda que não tivesse tempo de reorganizar a instrução pública, com a separação da igreja de suas funções públicas, o orçamento religioso foi abolido, todas as propriedades clericais foram declaradas nacionais, o ensino tornou-se livre dos preconceitos religiosos. a comuna “ordenou que todos os materiais didáticos, como livros, mapas, papel etc., fossem dados gratuitamente aos professores, que doravante passam a recebê-lo das respectivas mairies [prefeituras] às quais pertencem”. Outras medidas, como a devolução do valor dos alugueis de casas referentes aos últimos três trimestres, foram ao encontro das necessidades não só da classe trabalhadora, mas também das classes médias. Dessa maneira, nenhuma ordem de cobrança da parte dos proprietários poderia ser efetuada. Também foi suspenso o pagamento de dívidas de letras de câmbio. (FILHO, 2011, p. 18).

Como já citado anteriormente, as revoluções de 1848 eclodiram em diversos países no mundo, tanto na Europa – como na França, Itália e Alemanha – quanto em outros continentes

ao redor do globo. Estas mobilizações, representaram mais do que uma insatisfação com o “Antigo Regime”, significavam uma insatisfação com ordem social e econômica vigente, e isto por sua vez, representou uma perigosa ameaça aos interesses da ordem posta. Nas palavras de Hobsbawm (2011, p. 43), “mil e oitocentos e quarenta e oito fracassou porque ficou evidenciado que a confrontação decisiva não era entre os velhos regimes e as “forças do progresso” unidas, mas entre “ordem” e “revolução social”. É importante mencionar que esses enfrentamentos foram fundamentais para o advento de experiências revolucionárias do século XX, como a Revolução Russa de 1917. Neste caso promoveram-se importantes repercussões no desenvolvimento das políticas sociais, a partir da promulgação da Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de janeiro de 1918. Além disso, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1919, que foram pioneiras na efetivação de direitos fundamentais, também se constituíram guardando importante conexão com o espírito da primavera dos povos.

Compreender a gênese da Seguridade Social na Inglaterra e no mundo, passa pela imprescindível tarefa de recuperar o papel destas experiências históricas, nas quais destaca-se o papel fundamental das lutas de classes na promoção das primeiras formas de regulação da relação capital/trabalho. É a partir da recuperação dessas formas, ainda rudimentares, de regulação, que se ergueram as condições sociais que permitiram a conformação dos direitos sociais instituídos e reconhecidos em diferentes países no decorrer do século XX.

[...] a legislação fabril pode ser compreendida como precursora do papel que caberá ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais no século XX. Essa guerra civil prolongada permaneceu ainda mais forte em fins do século XIX e na passagem para o chamado breve século XX (Hobsbawm, 1995), pressionando pela ampliação dos direitos, apesar das resistências burguesas sustentadas pelo mais arraigado liberalismo, o que condicionou as possibilidades de expansão das políticas sociais – que viabilizam o acesso aos direitos – pelo menos até a década de 1930. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 56).

1.1.2 A questão social e o desenvolvimento da política social na Grã-Bretanha

Em concomitância à emergência das primeiras leis fabris, estavam também as ações do Estado britânico, a partir da reforma das leis dos pobres em 1834, que desembocaram em um novo quadro de acirramento das expressões da questão social naquele contexto. Mas, antes de caracterizar o cenário de surgimento desta reforma radical, será traçado um breve panorama sobre as leis dos pobres pré-industriais, suas formulações e reformulações no decorrer da história inglesa.

Sinteticamente, Pereira (2011) refere que as leis dos pobres datam desde o século XIV, e se constituem como um conjunto de regulações sociais adotadas pelo Estado britânico, diante do fato de que as iniciativas da caridade cristã não conteriam possíveis problemas e desordens – como a miséria, desabrigo e epidemias – resultantes do processo de transição do feudalismo para o capitalismo. Em 1351 foi instituída na Grã-Bretanha a Lei dos Trabalhadores (*Statute of Labourers*) e seu principal objetivo era o controle das relações de trabalho estabelecidas na época. Poucos anos depois, em 1388, de forma complementar à legislação anterior, surge a Lei dos Pobres (*Poor Law Act*). Eram regulamentações contra a chamada “vagabundagem”, que limitavam a mobilidade das pessoas em busca de melhores condições de ocupação, e se constituíram enquanto a origem da assistência institucional (PEREIRA, 2011). Estas medidas possuíam um caráter estritamente punitivo e por isso não foram eficazes no alcance de seus objetivos. Assim, “as temidas ‘vagabundagem’ e mendicância não foram debeladas por essa forma de controle social que incluía surras, mutilações e queimaduras com ferro em brasa nos andarilhos, embora estes, àquela época, não fossem tão numerosos como se fazia crer” (PEREIRA, 2011, p. 62).

Com o passar dos anos, as ações de cunho violento foram perdendo espaço, no entanto, não deixaram de lado seu caráter punitivo e regulador. Tanto que, em 1547 o Parlamento inglês determinou que “vagabundos” válidos, ou seja, aptos para o trabalho, fossem submetidos à escravidão. Foi neste cenário, em 1576, que surgiram as Casas dos Pobres (*Poor-houses*), antigos palácios britânicos que abrigavam incapazes e capazes para o trabalho. Nestas casas, o trabalho era obrigatório para a manutenção da subsistência. Em 1601 a Lei dos Pobres foi reeditada e esta nova configuração previa uma gestão que se dava por intermédio da divisão de grupos. As classificações eram:

[...] pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios); pobres capazes para o trabalho, ou mendigos fortes, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *Workhouses*; e os capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção. Além destes, havia crianças dependentes (órfãs ou abandonadas), que eram entregues a qualquer habitante que quisesse empregá-las em serviços domésticos. (PEREIRA, 2011, p. 64).

A Lei dos Pobres de 1601 representou um marco na história e foi uma referência até a reforma de 1834. No entanto, após alguns anos, todo o esquema de atendimento institucional que havia na época foi direcionado para uma só instituição, a *Workhouse*, que passou a abranger todos os que eram atendidos pela assistência pública, que de acordo com Pereira (2011), se fundiu direcionada por um só espírito de regulação: o de exploração mercantil do trabalho.

No final do século XVIII, o cenário econômico-social da Grã-Bretanha exigia novas respostas, tendo em vista os desafios postos naquele quadro. Era um contexto de intensificação do processo de industrialização, drásticas flutuações econômicas, baixas colheitas e escassez de alimentos. Diante disso, o modelo de proteção social das sociedades pré-industriais já não respondia às novas demandas que desabrochavam naquele período, pois, com a escassez de alimentos, o aumento dos preços de itens básicos e a fome que se alastrava, não somente os incapazes para o trabalho e os desempregados necessitavam de assistência pública, mas também os empregados. Foi a partir desta experiência, que surgiu a *Speenhamland Law* – que recebeu este nome por causa da região em que foi criada –, a qual possuía como diferencial a ideia do direito do trabalhador de acessar à proteção social pública (PEREIRA, 2011). Era um sistema de abonos, que assegurava uma renda mínima, independente dos proventos do indivíduo.

Isto foi feito como uma medida de emergência, introduzida informalmente. Embora chamada comumente de lei, a própria tabela nunca foi promulgada. Passou, porém, vigorar como lei na maior parte do campo e, mais tarde, até mesmo em alguns distritos manufatureiros. Na verdade, ela introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o “direito de viver” e, até ser abolida, em 1834, ele impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo. (POLANYI, 2000, p. 100).

Em agosto de 1834 foi promulgada a *Poor Amendment Act*, também conhecida como a Nova Lei dos Pobres, que representou uma alternativa de inspiração liberal para um novo tipo de proteção social, que por sua vez, substituiria a *Speenhamland Law*. De acordo com Pereira (2011), a reforma preconizada por esta nova legislação, naquele período, significou um duro golpe às tímidas conquistas sociais das últimas leis que tratavam acerca dessa questão, visto que se pautou nos ideais utilitaristas e *laissezfairianos* de seus formuladores.

Se o Reform Bill (projeto de Reforma) de 1832 e a Poor Law Amendment (Emenda da Lei dos Pobres) de 1834 foram vistos como pontos de partida do capitalismo moderno, é porque puseram um ponto final no domínio do latifundiário benevolente seu sistema de abono. A tentativa de criar uma ordem capitalista sem um mercado de trabalho falhara redondamente. As leis que governavam uma tal ordem já se haviam afirmado e manifestavam seu antagonismo radical ao princípio do paternalismo. (POLANY, 2000, p. 102).

Ou seja, a reforma de 1834, pressionada pelo liberalismo econômico, foi uma evidente manifestação de um processo de determinações estruturais e proposições doutrinárias. Thomas Malthus, Joseph Townsend e David Ricardo foram importantes figuras na compreensão deste cenário, pois suas produções e considerações que se difundiam facilmente na opinião pública, possuíam notável prestígio intelectual, influenciando na conformação das novas medidas (PEREIRA, 2011).

Malthus, a partir de seu “Ensaio sobre o Princípio da População”, argumentava que a produção de alimentos crescia em progressão aritmética, enquanto a população crescia em progressão geométrica, ou seja, segundo ele, haveria o risco de uma explosão demográfica e atrelado a isso fome, epidemias, doenças e conflitos. Diante disso, ele condenava as Leis dos Pobres, argumentando que estimulavam casamentos precoces, não permitiam que os pobres tivessem medo de sua condição de miserabilidade, e diminuía o ímpeto pelo trabalho, ou seja, representavam a redução de força de trabalho disponível no mercado. Joseph Townsend, foi um médico e geólogo, que advogou em “*A Dissertation on the Poor Laws*”, que as Leis dos Pobres desestimulavam a ambição e o espírito de empreendedorismo, protegendo de medos e inseguranças e fazendo da pessoa pobre um “indolente”, “preguiçoso” e “viciado”. Já David Ricardo, argumentava que as “generosas” medidas sociais retiravam recursos de investimentos que poderiam se dar no sentido de incentivo e valorização do trabalho.

A partir destas considerações, conforme aponta Pereira (2011), acreditava-se que o protecionismo social deveria ser abolido. De acordo com a autora, estas proposições serviram de base para um relatório elaborado por uma Comissão Real, em 1834, cujas recomendações fundamentaram a Nova Lei dos Pobres. Dentre as recomendações deste relatório, estavam: a abolição do sistema de abonos, ou seja, da *Speenhamland Law*; centralização administrativa das Leis dos Pobres em uma instituição; prestação da assistência externa apenas aos incapazes para o trabalho; internação nas *Workhouses* daqueles que solicitassem assistência e fossem aptos ao trabalho; aplicação do princípio da menor elegibilidade, que significava fazer com que as condições de assistido fossem bem menos atraentes que as condições de vida promovidas pelo trabalho; e o estabelecimento de uma comissão de controle da lei (PEREIRA, 2011).

As soluções propostas pela lei de 1834 foram completamente falaciosas. As condições de vida e de trabalho nas *Workhouses* eram tão degradantes que era preferível estar à margem da proteção social pública. A comida era pouca e o ambiente completamente insalubre. Para Pereira (2011, p. 79) “a ênfase nos defeitos do antigo sistema de proteção social e nas suas desastrosas consequências para o progresso da nação, impediu, desde Malthus, que as verdadeiras causas da pobreza fossem consideradas”.

Como já assinalado anteriormente, este era um contexto de profundas transformações, de uma economia agrária para a industrial, altos níveis de desemprego – principalmente entre a população artesã –, instabilidades nos valores dos salários, dentre outras questões conjunturais. As condições de trabalho extenuantes e precárias, atreladas à falta de lazer e educação, foram características de um cenário social marcado pelo pauperismo.

Consequentemente, a questão social enuncia-se enquanto produto deste contexto que marca o início do século XX. Esta se impõe enquanto fenômeno social por conta da conjunção entre as precárias condições de trabalho, e principalmente de vida, do proletariado que se desenvolveu ao longo do processo de industrialização e modernização na Europa, e a tomada de consciência e resistência desta classe em reação a conjuntura vivenciada (PEREIRA, 2004).

A manifestação da questão social se dá no interior de um processo voraz de industrialização capitalista na Grã-Bretanha, no século XIX. Naquele momento, a pobreza não era considerada um problema, ao contrário, era tida como útil ao enriquecimento de toda a nação e nesse sentido deveria ser preservada, pois havia a necessidade de uma classe laboriosa sobrando à disposição do processo de acumulação de riquezas. Assim, concebia-se que não seria preciso desenvolver qualquer tipo de medida no sentido de mitigar e enfrentar estas questões. Foi neste quadro conjuntural que a concepção de pobreza assumiu uma nova perspectiva, pois o ideário de que a miséria era um fenômeno puramente natural passou a ser politicamente contestado.

O processo selvagem de industrialização se expandia cada vez mais, em concomitância com o aumento do pauperismo, de forma que estes chegavam a ser confundir enquanto fenômenos sociais. A partir da década de 1830, reconsiderações inéditas acerca do trabalho e da propriedade privada passaram a emergir, como o fato de que mesmo na condição de trabalhador, o proletário ainda vivia em condições de indigência, pois seu nível de renda era insuficiente para prover o mínimo necessário para a sobrevivência (ROSANVALLON, 1998). Outra reconsideração diz respeito ao fato de que a pobreza passa a ser encarada não mais como um produto da escassez de recursos, mas sim da abundância, ou seja, como condição inversamente proporcional à acumulação de riquezas. Neste sentido, quanto mais fossem progressivamente aperfeiçoadas as formas de produção de bens e serviços, tanto mais aumentava o número de pessoas que não conseguiam acessar a estes bens e serviços. Em suma, “a pobreza crescia em razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p. 42).

Dentre as condições objetivas desse processo, Pereira (2004) cita a crescente pauperização da classe trabalhadora como consequência da tendência capitalista em ampliar os níveis de exploração, a introdução de uma nova forma de exploração, o aparecimento de duas grandes classes sociais contrapostas – a burguesia e o proletariado – e o surgimento de novos problemas adjacentes das modernas condições de trabalho urbano e direitos sociais que aparecem no final do século XIX. Sobre as condições subjetivas a autora cita a tomada de

consciência da classe trabalhadora acerca de sua situação de exploração, a solidariedade de classe e a organização dos operários em torno de um só objetivo, que era a melhoria de suas condições de vida. Além disso, é mencionada a inserção das demandas da classe trabalhadora no discurso da classe dominante e nas agendas públicas, como uma questão de ameaça à coesão social, o reconhecimento do pauperismo enquanto um fenômeno não natural produzido socialmente – passível de intervenção – e por fim, a pressão dos trabalhadores para a implementação de um espaço a ser ocupado pela dimensão social, de forma a impor barreiras à voracidade e despotismo do capital. A partir deste momento a pobreza e as condições de vida da classe trabalhadora, passaram a ser encaradas de maneira distinta pela burguesia e pelo Estado:

Daí a “perplexidade dos liberais” e a compreensão, tanto da burguesia quanto das autoridades públicas e, principalmente, do proletariado ascendente e dos críticos do sistema, de que a condição social da classe trabalhadora não poderia ser tratada com mais trabalho e nem com caridade. Tal condição questionava os próprios fundamentos da nova organização econômico-social instituída e ameaçava as suas relações de interdependência ou de “coesão social”. E, mais, punha em relevo as condições objetivas e subjetivas para o surgimento da questão social. (PEREIRA, 2004, p. 114).

Movimentos sociais, como o cartismo, conforme descrito em Engels (2015), denunciaram as péssimas condições de vida dos trabalhadores britânicos, assim como escritores e grupos organizados. Aumentaram os debates em torno da situação de pauperismo latente, como também, acerca da necessidade de intervenção do Estado no trato da questão social. Dentre os grupos, destacaram-se os fabianos, que por sua vez teceram críticas à Nova Lei dos Pobres, tendo em vista seu viés individualista e utilitário. A sociedade fabiana surgiu no final do século XIX, e tinha enquanto suas figuras de liderança Sidney Webb e sua companheira Beatrice Webb. Além deles, outros intelectuais influentes fizeram parte, como T.H. Marshall, Richard Titmuss, Bernard Shaw, John Maynard Keynes, dentre outros. Os fabianos pensavam a política social a partir de um caráter político interventivo, mas não só isso, com fundamentação científica. Por isso, tiveram um papel importante na capacitação de pessoas que atuaram no âmbito governamental, e tiveram uma atuação relevante nos rumos tomados pela política social na Grã-Bretanha. William Beveridge, por exemplo, foi bastante influenciado pelas proposições dos fabianos, e isto pode ser notado no decorrer de sua trajetória.

Não há como situar com precisão um período específico para o surgimento das primeiras medidas reconhecíveis como políticas sociais. Todavia, conforme exposto neste tópico, estas iniciativas se fizeram presentes em confluência com o desenvolvimento do capitalismo a partir da Revolução Industrial, as lutas de classes e a crescente necessidade de intervenção estatal.

Em suma, “sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa socialdemocratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental no final do século XIX, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 47).

A partir da obra de Marx (2015), ao deter-se em um olhar mais detalhado sobre as condições de trabalho nas fábricas inglesas, ou mais especificamente, a partir da literatura que trata o empobrecimento resultante das más condições de vida e relações de trabalho, típicas do ápice da revolução industrial, foi possível compreender como questões relacionadas ao pauperismo começaram a ganhar espaço na agenda pública do século XIX. A partir disto, percebe-se que, ao passo que tais temas passam a ganhar relevância, não mais sendo relegados à condição de efeitos naturais ou mesmo úteis ao sistema capitalista, começam a desabrochar medidas interessadas em coibir os próprios efeitos deletérios do processo de industrialização na Europa ocidental. As legislações fabris e as formas subsequentes e as Leis dos Pobres britânicas surgem então enquanto uma forma de regulação da exploração despótica do capital industrial sobre o trabalho.

As condições de vida da classe trabalhadora, que aqui foram narradas a partir de uma breve recuperação histórica, apesar de serem elementos estruturantes da questão social, não são sinônimos desta. A questão social para se realizar enquanto tal, necessitou de ser problematizada politicamente por grupos sociais interessados, e com poder, de ameaçar a coesão do sistema capitalista, o que significa dizer que a questão social só emerge enquanto produto da luta de classes, ou mais especificamente, pelo engajamento anticapitalista da classe trabalhadora. É no seio deste processo que as reflexões mencionadas sobre a primavera dos povos, definida como um contexto de efervescência das lutas sociais, a experiência das revoluções de 1848, que podemos compreender como a questão social se conforma na história do capitalismo, produto da problematização das condições experienciadas pela classe trabalhadora no interior do cenário político-econômico do século XIX. Revela-se então a imbricação, na história do capitalismo, entre as primeiras formas de proteção social, a origem da questão social, e a experiência das lutas de classes na conformação de um quadro social concreto.

Ao tomar como pressuposto o objeto desta pesquisa – a seguridade social expressa no *Plano Beveridge de Seguridade Social*, situada historicamente e realçada a partir dos fundamentos que a conformam – e a partir da discussão sobre os antecedentes históricos das políticas sociais tecida neste tópico, encaminha-se a necessidade de compreensão do cenário

político, social e econômico vigente na Inglaterra, no contexto de elaboração do plano. Com o interesse em elucidar esse contexto, desenvolve-se o no tópico a seguir uma reflexão sobre a crise do liberalismo no período entreguerras e as alternativas que se apresentam em contraposição a tal discurso. Este processo teve papel fundamental para a sedimentação das condições sociais que permitiram o advento do *Plano Beveridge* enquanto fenômeno social.

1.2. Período entreguerras – a crise do Liberalismo e as alternativas emergentes

Compreender o *Plano Beveridge* enquanto um fenômeno histórico passa por recuperar elementos na história do capitalismo que foram fundamentais para o fortalecimento da discussão sobre política social e planejamento político-econômico do Estado. Pode-se destacar o período entreguerras enquanto um desses momentos fundamentais, o qual nos ajuda a entender também o que veio a ser o mundo do século XX e suas principais mudanças estruturais e políticas. Mais do que apontar simplesmente o período entreguerras enquanto fundamental ao entendimento da geopolítica deste século, Hobsbawm (2013) situa o colapso econômico vivenciado em tal momento como elemento crítico para as notáveis transformações políticas e econômicas que vão dar tom à realidade global pós anos 1930. Como bem descrito pelo autor, sem o colapso econômico do entreguerras

[...] com certeza não teria havido Hitler. Quase certamente não teria havido Roosevelt. É muito improvável que o sistema soviético tivesse sido encarado como um sério rival econômico e uma alternativa possível ao capitalismo mundial. [...] em suma, o mundo da segunda metade do século XX é incompreensível se não entendermos o impacto do colapso econômico (HOBSBAWM, 2013, p. 91)

A experiência da primeira guerra já havia sido devastadora para os envolvidos no conflito, principalmente para as nações europeias, mais diretamente afetadas pelo evento. Todavia é importante considerar que existiram nações que, principalmente por não estarem em contato geográfico direto com as áreas de conflito, não foram afetadas tão intensamente pela guerra, como, por exemplo, uma parte considerável de nações da África colonial e os próprios Estados Unidos da América (EUA). Porém, o período que segue a primeira guerra, segundo Hobsbawm (2013), tem um efeito muito mais extenso sobre a população mundial, pois este foi “sentido pelo menos em todos os lugares em que homens e mulheres se envolviam ou faziam uso de transações impessoais de mercado” (HOBSBAWM, 2013, p. 91.)

De acordo com Hobsbawm (2013), anteriormente, analistas já percebiam as flutuações cíclicas do capitalismo que faziam o sistema se alternar em períodos de alto crescimento e outros de crise, os quais eram entendidos pelos socialistas enquanto indicativos de que o

capitalismo possuiria contradições internas que não poderiam ser superadas, as quais levariam a própria falência do sistema. Mas, o que era novo no período entreguerras foi a profundidade que a crise do capital atingiu o mundo, afastando-se das características que definiam suas flutuações anteriores.

Esperava-se que a economia mundial continuasse crescendo avançando, como havia claramente feito, com exceção das súbitas e breves catástrofes das depressões cíclicas, por mais de um século. O que parecia novo na recente situação era que, provavelmente pela primeira e até ali única vez na história do capitalismo, suas flutuações apresentavam perigo para o sistema. E mais: em importantes aspectos, a curva secular de subida parecia interromper-se. (HOBSBAWM, 2013, p. 92).

Dois fatores são indicados por Eric Hobsbawm enquanto características que definem a história da economia capitalista desde a revolução industrial: o progresso técnico e a crescente globalização. Do ponto de vista do progresso técnico, o autor aponta que mesmo na profunda crise do período entreguerras, o capitalismo seguiu crescendo, contudo o fez de maneira mais lenta do que o vivenciado anteriormente. Um exemplo disso é que na economia mais rica do período, os Estados Unidos, houve um crescimento da taxa média do produto nacional bruto, que subiu entre 1913 e 1938 em um ritmo de 0,8% ao ano, além disso pode-se destacar o aumento da produção mundial industrial que cresceu cerca de 80% nos 25 anos após 1913, o que, contudo, foi metade da taxa de crescimento do quarto de século anterior.

A desaceleração do crescimento da economia capitalista, ainda que mantivesse resultados positivos, foi acompanhada por um efeito mais drástico no segundo elemento que até então havia sido crucial para o desenvolvimento do modo de produção: a mundialização do capital. Durante o período entreguerras qualquer sinal de expansão do sistema parecia se estagnar, o que significa que a integração da economia mundial passara a regredir. Um elemento que ajuda a compreender isto é a diminuição drástica nos fluxos migratórios (HOBSBAWM, 2013). Antes de 1914, chega a cifra de 15 milhões de pessoas o número de indivíduos que desembarcaram nos Estados Unidos da América, valor que caíra drasticamente nos 15 anos que vieram a seguir, totalizando apenas 5,5 milhões e chegando a incrível marca de menos de 750 mil pessoas durante a década de 1930. De acordo com o autor, no caso da migração de países ibéricos tal recaída também é perceptível, já que o fluxo para a América Latina desceu de 1,75 milhões de pessoas entre 1911 e 1920 para menos de 250 mil nos anos 30.

A expansão e integração do sistema capitalista, além de ser minada pela diminuição do fluxo de trabalhadores foi acompanhada pela redução direta do fluxo internacional do capital, o que fica patente pela queda de mais de 90% nos fluxos de empréstimos internacionais durante

o intervalo entre 1927 e 1933. Para esses efeitos sobre a integração da economia mundial, várias respostas eram dadas, entre as quais poder-se-ia citar que a maior das economias naquele momento, os Estados Unidos, estava mais autossuficiente, dependendo menos do comércio externo (HOBSBAWN, 2013). Porém, o componente político pesa nesse momento enquanto um padrão encontrado em inúmeras nações e que contribuía para a estagnação do capitalismo enquanto um sistema global. Cada vez mais os estados buscavam se fechar com interesse em proteger suas economias de ameaças internacionais.

Os contemporâneos concentravam-se numa causa de alarme mais óbvia, e com certeza quase tinham razão. Cada Estado agora fazia o mais possível para proteger suas economias de ameaças externas, ou seja, de uma economia mundial que estava visivelmente em apuros. (HOBSBAWM, 2013, p. 93)

Apesar da esperança da classe capitalista e dos governos da época em que a economia voltasse a ter os números referentes ao período anterior a 1914, o retorno aos níveis de crescimento daquele momento foram mostrando-se mais difíceis a cada momento. No caso da Grã-Bretanha o cenário de crise permanente afetou diretamente as condições de vida da classe trabalhadora, ao passo que o desemprego seguiu alto – não descendo abaixo de 10% –, e os sindicatos perderam metade de seus membros nos doze anos que seguiram o colapso econômico de 1929. A prosperidade econômica de outrora permanecia um horizonte cada vez mais distante.

A crise de 1929 nos EUA detonou um grande desarranjo sobre a economia mundial, a qual mantinha-se diretamente dependente da saúde financeira norte-americana. Hobsbawm (2013) aponta como, a despeito de qualquer prognóstico anterior, mesmo dos socialistas que já anteviam a crise do capital, o desmoronamento provocado pelo choque de Nova York passou a adquirir ares de universalidade mundial – haja vista a crise de hiperinflação em países como a Áustria e a Alemanha, extremamente dependentes de empréstimos estadunidenses – fazendo com que se presenciasse aquilo que parecia o colapso da própria economia. Tal fenômeno foi sustentado por um ciclo vicioso em que “a queda dos indicadores econômicos (fora o desemprego, que subia as alturas sempre mais astronômicas) reforçava o declínio de todos os outros.” (HOBSBAWM, 2013, p. 96). A profundidade da crise contrariava então todos os prognósticos sobre o comportamento da economia estadunidense naquele período, o que fica claro na declaração otimista do presidente Calvin Coolidge ao congresso americano:

Nenhum Congresso dos Estados Unidos já reunido, ao examinar o estado da União, encontrou uma perspectiva mais agradável do que a de hoje (...)A grande riqueza criada por nossa empresa e indústria, e poupada por nossa economia, teve a mais ampla distribuição entre nosso povo, e corre como um rio a servir à caridade e aos negócios do mundo. As demandas da existência passaram do padrão da necessidade para a região do luxo. A produção que aumenta é

consumida por uma crescente demanda interna e um comércio exterior em expansão. O país pode encarar o presente com satisfação e prever o futuro com otimismo. (HOBSBAWM, 2013, p. 90)

Ao contrário dessas previsões, a economia americana colapsou com a quebra da bolsa de Nova York no 28 de outubro de 1929. O impacto global sobre a classe trabalhadora foi direto, principalmente quando se olha o aumento nas taxas de desemprego que passa a ocorrer após esse choque, atingindo mais diretamente a população urbana que dependia diretamente de salários enquanto meio de vida, e por consequência tendo sido o grupo mais diretamente afetado pelo colapso econômico sofrido pelos capitalistas.

Para aqueles que, por definição, não tinham controle ou acesso aos meios de produção (a menos que pudessem voltar para uma família camponesa no interior), ou seja, os homens e mulheres contratados por salários, a consequência básica da Depressão foi o desemprego em escala inimaginável e sem precedentes, e por mais tempo do que qualquer um já experimentara. No pior período da Depressão (1933), 22% a 23% da força de trabalho britânica e belga, 24% da sueca, 27% da americana, 29% da austríaca, 31% da norueguesa, 32% da dinamarquesa e nada menos que 44% da alemã não tinha emprego. E, o que é igualmente relevante, mesmo a recuperação após 1933 não reduziu o desemprego médio da década de 1930 abaixo de 16% a 17% na Grã-Bretanha e Suécia ou 20% no resto da Escandinávia. O único Estado ocidental que conseguiu eliminar o desemprego foi a Alemanha nazista entre 1933 e 1938. Não houvera nada semelhante a essa catástrofe econômica na vida dos trabalhadores até onde qualquer um pudesse lembrar. (HOBSBAWM, 2013, p. 97).

O fenômeno do desemprego em massa faria com que a preocupação com seguridade social se tornasse cada vez mais presente no universo dos trabalhadores. Hobsbawm (2013) afirma que a terrível incerteza do desemprego, ou mesmo a perda do emprego por doença e acidente, além de incertezas com uma velhice sem rendimentos, fazia com que os trabalhadores sonhassem com a possibilidade de seus filhos possuírem empregos que garantissem aposentadoria, por mais modestos que fossem, ou tivessem salários baixos. O exemplo da Grã-Bretanha, em que menos de 60% dos trabalhadores possuía planos de seguro-desemprego, demonstra como a conjunção entre desemprego elevado e seguridade social fragilizada se estabeleceu um ambiente cruel em um contexto de extrema precariedade social. Contudo vale lembrar que no que diz respeito ao seguro-desemprego, a Grã-Bretanha ainda estava à frente de outros países europeus, pois a cobertura no resto do continente variava entre 0% até apenas 25%. Este fator era agravado pelo fato destes trabalhadores estarem acostumados apenas com flutuações cíclicas de desemprego curto, vivenciando agora um cenário muito mais agravado com a ausência de emprego como um todo.

Destarte, compreende-se que o desemprego se circunscreve enquanto um fenômeno de

impacto traumático sobre o exercício da política nos países europeus, já que se manifesta enquanto o principal resultado, sobre a vida da maior parte da população, do *crash* de 1929. Não à toa Hobsbawm (2013) descreve o problema político de grande estatura que o desemprego gerou à Grã-Bretanha, ao discorrer sobre um editorial do Times de Londres, em que aquele era visto como a principal doença social daquele momento.

Não surpreende, portanto, que o desemprego fosse visto como uma ferida profunda e potencialmente mortal ao corpo político. "Depois da guerra", escreveu um editorialista no Times de Londres, "o desemprego tem sido o mais insidioso, o mais corrosivo mal de nossa geração: é a doença social específica da civilização ocidental em nosso tempo". Nunca antes na história da industrialização poderia tal trecho ter sido escrito. Explica mais sobre as políticas governamentais ocidentais do pós-guerra do que prolongadas pesquisas de arquivos. (HOBSBAWM, 2013, p. 94).

O cenário catastrófico de desemprego em massa, aumento da pobreza e aprofundamento da questão social em geral, gerava perplexidade aos capitalistas e governantes dos Estados europeus. Mais do que simplesmente a surpresa com o tamanho que a crise econômica passou a tomar, estes agentes sentiam-se impotentes frente ao cenário de crise, e juntamente com os economistas e analistas políticos passaram a perceber a ausência de solução possível ao problema enfrentado dentro dos padrões da “velha economia liberal”. Como consequência, a maior implicação deste processo, no longo prazo, foi que “a Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século” (HOBSBAWM, 2013, p. 99).

Alguns elementos podem ser citados enquanto representativos da derrocada do liberalismo econômico como principal cartilha da economia global naquele instante. Já entre 1931 e 1932, a Grã-Bretanha abandonou o padrão ouro, que servia de principal base para o sistema de trocas internacionais, sendo seguida por outros países como Canadá, Estados Unidos da América e toda a Escandinávia, comportamento que foi seguido até os anos de 1936 por Holandeses, Franceses e Belgas. Além disso, a Grã-Bretanha também abandonou, quase simbolicamente, o Livre-Comércio, que definira por tanto tempo a identidade britânica, conduzindo a economia mundial para um cenário de, cada vez maior, autoproteção no campo da economia (HOBSBAWM, 2013).

Outro elemento que acompanha os anteriores, decorrente do esgarçamento da questão social produzida pelo caos político e econômico do período, é que as pautas relacionadas à questão social começam a ganhar maior importância na gestão do Estado, em detrimento de preocupações focadas apenas na economia. A agitação social produzida pelo desemprego em massa, que começara a fortalecer engajamentos radicais tanto à esquerda como à direita, passou

a ameaçar a estabilidade político-social das nações europeias, e a necessidade de tomar a questão social enquanto objeto direto das ações do estado se impôs diretamente. O exemplo do crescimento do fascismo na Alemanha que viria a desembocar na tomada do poder pelo partido Nazista, representou justamente um produto desse cenário, tendo em vista a maneira como o nacional socialismo alemão conseguiu responder à crise econômica e revolta social alemã com o extremismo do nacionalismo totalitário de direita.

Enquanto consequência deste quadro, a busca pela construção de uma economia de “pleno emprego”, passou a tornar-se a “pedra fundamental da política econômica nos países de capitalismo democrático reformado” (HOBBSBAWM, 2013, p.100), fortalecendo as teses de John Maynard Keynes sobre a necessidade de incentivar a renda dos trabalhadores por meio de investimento direto do Estado, o que promoveria um efeito multiplicador na economia britânica em recessão. Contudo, além disso, principalmente no caso da Grã-Bretanha, tais políticas de busca do pleno emprego se impuseram pelo medo político do desemprego em massa enquanto um elemento explosivo que poderia fomentar o fortalecimento de agitações sociais que colocassem a ordem burguesa em maior perigo.

Santos (1991) nos atenta para o fato de que, o pensamento e obra de John Maynard Keynes exerce grande impacto no campo das finanças públicas, como também de que é necessário diferenciar as contribuições do próprio Keynes acerca da economia e do Estado, daquilo que foi inspirado pelas formulações originais do autor, o que por sua vez denomina-se por keynesianismo. A relevância de discutir este tema circunscreve o fato de que “a estabilidade e a expansão do capitalismo nos vinte e cinco anos que se seguiram à Segunda Grande Guerra decorreram da orientação de política econômica com inspiração em Keynes” (SANTOS, 1991, p. 87).

Com a crise do capitalismo que eclode no período de 1929 e 1933, e a conseqüente derrocada do “*laissez-faire*”, conforme aponta Santos (1991), percebe-se a oportunidade de reconfiguração do papel do Estado no contexto econômico. O Estado incorpora uma outra função, para além de sua atuação normativa-administrativa, que é a de “co-adjuvante do setor privado no circuito da produção e intermediação financeira” (SANTOS, 1991, p. 88). É a partir da eclosão de um contexto de crise na primeira metade do século XX, que o Estado passa a assumir este papel e função de forma mais contundente. Isto por sua vez fica mais evidente no cenário de pós-guerra, a partir do *New Deal* nos Estados Unidos da América (EUA), das nacionalizações na Europa, sobretudo na Inglaterra, França e Itália, e do programa desenvolvimentista que emerge em alguns países da periferia global.

Este processo ganha dimensões notáveis particularmente no pós-guerra, se antes o Estado criava as condições externas ao processo acumulativo, na fase atual, interpenetra na própria dinâmica capitalista, deixando de ser mero instrumento, mas pontificando sobretudo como sujeito do processo acumulativo, pois agora o Estado passa a comandar também capital em função em busca de valorização. E nesse processo que as contribuições de Keynes, em favor de se reformar o capitalismo, foram decisivas (SANTOS, 1991, p. 88).

Keynes, a partir de suas contribuições, trouxe respostas concretas para um importante problema na época, os altos níveis de desemprego, que neste sentido pressupunha a participação do Estado baseada em uma política fiscal expansionista. Notava-se que era necessário estimular a elevação do nível de consumo, visto que a economia estava enfraquecida com o desemprego generalizado, e desta forma era imprescindível a intervenção estatal no impacto para elevação dos níveis de renda. Em outras palavras, a conclusão era de que “o gasto em investimento passa a ser principal variável na determinação da renda, que só é total com a complementação do gasto em consumo. Assim, os gastos totais da comunidade em consumo e investimento vão constituir a função da demanda efetiva (agregada)” (SANTOS, 1991, p. 89).

Em “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, Keynes trata sobre a importância da variável “investimento” no comportamento cíclico da economia capitalista, tendo em vista que o pleno emprego só seria alcançado se o consumo junto com o investimento passasse a absorver o desemprego involuntário. Assim, a coordenação centralizada de uma política de investimentos se expressaria como uma possibilidade de como o Estado poderia intervir com a finalidade de minimizar os efeitos oscilatórios no emprego. Ou seja:

Portanto em condições de Laissez-Faire, talvez seja impossível evitar grandes flutuações no emprego sem uma mudança profunda na psicologia do mercado de investimentos, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimentos. (KEYNES, 1985, p. 119-221).

Keynes (1985) advogava que o gasto público teria um papel central e decisivo em uma situação de crise, por elevar os níveis de demanda agregada¹¹, pois o Estado passaria a gastar para aumentar a procura em bens e serviços que satisfaçam as necessidades dos indivíduos. De acordo com Santos (1991), os meios necessários para assegurar o pleno emprego, conforme é postulado por Keynes, exigiriam a ampliação das funções do Estado. No entanto, é necessário situar que, para o autor, existiriam limites nesta intervenção, ou seja, a proposição de Keynes

11 Demanda agregada significa a quantidade de bens e serviços que numa economia as empresas, o Estado e os consumidores estão dispostos a adquirir, em função do nível de preços e de um determinado contexto (SANDRONI, 2004).

não sugere que o Estado exerça controle sobre grande parte dos meios de produção, mas sim que amplie suas funções no sentido de ajustar os níveis de consumo com incentivos no investimento. A ampliação da intervenção estatal, segundo Keynes, se daria com a finalidade de cooperar com a iniciativa privada.

É imprescindível apontar que estas proposições de Keynes estavam situadas enquanto um dos pilares teóricos do desenvolvimento capitalista no cenário de pós-segunda guerra mundial, e que estavam agregadas ao pacto fordista de “produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho” (BEHRING, 2009, p.9). Estes elementos foram decisivos enquanto possibilidade político-econômico na consolidação do *Welfare State*, e são fundamentais na compreensão sobre qual o papel que as políticas sociais assumem neste cenário.

A formulação de T. H. Marshall (1967) sobre a cidadania, em 1949, num contexto de ampla utilização das estratégias fordistas-keynesianas, foi paradigmática das transformações societárias daqueles anos, em que o tema da política social ganha um novo estatuto teórico, expressão de seu novo estatuto histórico nas realidades concretas dos países, aqui se destacando o padrão de bem-estar social europeu. Na verdade, tal formulação encerra uma espécie de comemoração social-democrata do fim da história, diga-se, com a consolidação dos direitos sociais haveria uma tendência de subsumir a desigualdade de classes à cidadania, o que não se confirmou três décadas depois. (BEHRING, 2009, p. 9).

Ao refletir acerca da posição político-econômica que a política social assume nesta discussão e no contexto do século XX, Behring (2009), nos atenta para o fato de que, com base na crítica marxista, a política social não se funda ou se fundou no capitalismo sob o pressuposto de uma verdadeira distribuição de renda e riquezas. Nesse viés, a política social, conforme discorre a autora, não se resume exclusivamente pela sua inserção objetiva no âmbito do capital, nem somente pela luta de interesses dos sujeitos, e sim pela relação histórica desses processos na totalidade (BEHRING, 2009).

É importante citar como a instalação de sistemas previdenciários começa a se fortalecer enquanto consequência deste cenário de aprofundamento da depressão econômica no período entreguerras que se prolongou durante a segunda guerra mundial, tendo o *Plano Beveridge* britânico enquanto marco. Hobsbawm (2013) relembra a lei de Seguridade Social americana de 1935 enquanto um dos exemplos de como o tema do “bem-estar social” não existia antes deste período e, mais do que isso, começa a se fortalecer devido às características agudas da crise vivenciada naquele momento.

A transição da condução de uma economia liberal, pautada na cartilha do livre mercado,

para propostas de intervenção e investimento estatal, com economias mais fechadas e interesses cada vez maiores em assuntos relacionados à questão social, foi realçada não só pela derrocada do liberalismo enquanto modelo econômico, mas também pela emergência do comunismo soviético enquanto alternativa ao *laissez-faire* liberal. Isso porque enquanto toda a economia capitalista parecia desmoronar, a economia da União Soviética apresentava-se imune a tais processos.

Enquanto o resto do mundo, ou, pelo menos, o capitalismo liberal ocidental, estagnava, a URSS entrava numa industrialização ultrarrápida e maciça sob seus novos Planos Quinquenais. De 1929 a 1940, a produção industrial soviética triplicou, no mínimo dos mínimos. Subiu de 5% dos produtos manuais faturados do mundo em 1929 para 18% em 1938, enquanto no mesmo período a fatia conjunta dos EUA, Grã-Bretanha e França caía de 59% para 52% do total do mundo. E mais, não havia desemprego. (HOBSBAWM, 2013, p. 100).

Ao apresentar-se enquanto alternativa ao liberalismo, o modelo soviético que tinha na ideia de planejamento, por meio dos Planos Quinquenais, uma das principais características do seu modelo de condução político-econômica, começou a influenciar a forma de governo de outras nações europeias. Fortalece-se assim, no vácuo do *laissez-faire* liberal, um modelo de condução da política econômica que enxerga o estado enquanto um ator fundamental para a promoção do desenvolvimento e da mitigação da pobreza e desigualdade social. Por consequência, planejar a economia, mais do que deixá-la a cabo de suas supostas leis naturais de autorregulação, passa a ser o mote fundamental dos estados europeus.

Ecoando os Planos Quinquenais da URSS, "Plano" e "Planejamento" tomaram-se palavras da moda na política. Os partidos social-democratas adotaram "planos", como na Bélgica e Noruega. Sir Arthur Salter, funcionário público britânico da máxima distinção e respeitabilidade, e um pilar do establishment, escreveu um livro, *Recovery* [Recuperação], para demonstrar que era essencial uma sociedade planejada, se o país e o mundo queriam escapar do ciclo perverso da Grande Depressão. Outros servidores e funcionários públicos centristas britânicos estabeleceram uma assessoria de alto nível chamada PEP (Political and Economic Planning - Planejamento Político e Econômico). Jovens políticos conservadores como o futuro primeiro-ministro Harold Macmillan (1894-1986) tornaram-se porta-vozes do "planejamento". Até os nazistas plagiaram a ideia, quando Hitler introduziu um "Plano Quadrienal" em 1933. (HOBSBAWM, 2013, p. 101).

A experiência da segunda guerra mundial, ao promover um impacto devastador sobre a economia das nações europeias, entre elas a da Grã-Bretanha, exacerbou os elementos que já estavam presentes no período entreguerras, como o desemprego em massa, além da própria destruição do capital físico e esfacelamento da capacidade de fluxo livre de capital. Além da devastação das cidades e da desestruturação da vida de milhares de indivíduos diretamente afetados pelo conflito, permanece enquanto característica do período histórico que vai desde o

final da primeira guerra até o fim da segunda, um cenário onde o liberalismo econômico perdeu espaço enquanto discurso legítimo na condução da economia. A necessidade de foco na questão social ou mesmo o interesse em construção de uma sociedade de pleno emprego, animado pelo discurso desenvolvimentista keynesiano de reconstrução dos estados no pós-guerra a partir do incentivo à demanda e ao investimento estatal, surgiu enquanto um paradigma compartilhado por boa parte das nações mundiais.

Mais precisamente, após 1945 eram quase todos Estados que, deliberada e ativamente, rejeitaram a supremacia do mercado e acreditaram na administração e planejamento da economia pelo Estado. Por mais difícil que seja lembrar, na era da teologia do neoliberalismo econômico, como entre o início da década de 1940 e a de 1970 os mais prestigiosos e até então influentes defensores da completa liberdade de mercado, como por exemplo Friedrich von Hayek, viram-se e a seus semelhantes como profetas no deserto, (...) Os governos capitalistas estavam convencidos de que só o intervencionismo econômico podia impedir um retomo às catástrofes econômicas do entreguerras e evitar os perigos políticos de pessoas radicalizadas a ponto de preferirem o comunismo, como antes tinham preferido Hitler. Países do Terceiro Mundo acreditavam que só a ação pública podia tirar suas economias do atraso e dependência. No mundo descolonizado, seguindo a inspiração da União Soviética, a estrada para o futuro parecia ser a do socialismo. A União Soviética e sua nova e extensa família acreditavam apenas no planejamento central. Todas as três regiões do mundo avançaram no pós-guerra com a convicção de que a vitória sobre o Eixo, conseguida através da mobilização política e de políticas revolucionárias, além de sangue e ferro, abria uma nova era de transformação social. (HOBSBAWM, 2013, p. 176-177).

1.3. A Segunda Guerra Mundial e o contexto de Pós-Guerra na Grã-Bretanha

Mandel (1989) contextualiza os antecedentes da Segunda Guerra Mundial, a partir do cenário competitivo com surgimento dos grandes cartéis e empresas, ou seja, do capitalismo monopolista. No entanto, assinala que a competição, neste contexto, ganha nova dimensão, pois torna-se político-econômica, neste sentido militar-econômica. O autor situa que as disputas não se davam mais sobre quais seriam os destinos dos negócios, os interesses eram maiores, tratavam-se de gigantes financeiros e industriais cujos montantes chegavam a faixa dos milhões. Desta forma, e “em consequência disso, os Estados e suas forças armadas envolviam-se cada vez mais diretamente nessa competição – que se tornou uma rivalidade imperialista na disputa de caminhos para investimentos em novos mercados e de acesso a matérias-primas baratas ou raras” (MANDEL, 1989, p. 9). Este cenário de competição passa a assumir configurações cada vez mais destrutivas, em meio a uma crescente tendência de militarização e glorificação à guerra.

O desenvolvimento da indústria, o aumento da capacidade produtiva das companhias tecnicamente mais adiantadas, o produto total das principais

potências industriais e, especialmente, a expansão do capital financeiro e potencial de investimento cada vez mais se estendiam por sobre as fronteiras dos Estados-nação, até mesmo dos maiores deles (MANDEL, 1989, p. 09).

A emergência de novas potências industriais mundiais como os Estados Unidos da América (EUA), Alemanha, Rússia e Japão, tornam o contexto cada vez mais instável, com conflitos crescentes entre as forças produtivas que surgiam e as estruturas políticas predominantes, que por sua vez não eram contidos mais por meio de relações diplomáticas convencionais. Neste sentido, “as coalizões de potências, fortalecidas por esse conflito, apenas o exacerbaram, fazendo prever que atingiriam um momento explosivo. A explosão ocorreu com a Primeira Guerra Mundial.” (MANDEL, 1989, p. 10). Conforme apontam diversas historiografias sobre o tema, a segunda guerra mundial foi uma consequência inevitável da primeira. A Primeira Grande Guerra culminou na derrota alemã e assinatura, das potências envolvidas, do Tratado de Versalhes, que por sua vez responsabilizou a Alemanha pelos conflitos, e desta forma previu o desarmamento e a perda das colônias deste país. O cenário econômico alemão se agrava com a crise de 1929, o que fomentou um sentimento “fracasso” entre a população, que viu nos ideais e proposta do Partido Nazista, ou Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães, uma saída diante daquela situação vivenciada.

Um outro agravante deste cenário era, como já descrito anteriormente, o fortalecimento dos argumentos de forças fascistas e de governos autoritários, fomentadas pela crise do liberalismo econômico. Hobsbawn (2013) refere o motivo pelo qual as divisões civis nacionais se uniram em uma única guerra global, foi o inimigo comum, foi a ascensão da Alemanha de Hitler. Ou seja, “a Alemanha de Hitler era ao mesmo tempo mais implacável e comprometida com a destruição dos valores e instituições da “civilização ocidental” da Era das Revoluções, e mais capaz de levar a efeito seu bárbaro projeto” (HOBBSAWM, 2013, p. 147).

O que estava em jogo, de acordo com Mandel (1989), era a hegemonia internacional de uma potência imperialista. Anterior à Segunda Guerra as potências eram Alemanha, Japão, EUA e a Grã-Bretanha, com os seus aliados secundários, Itália e França. Assim, vale salientar que a conquista imperialista não se resumia em uma investida de ocupar e de dominar territórios permanentemente com a ação de milhares de soldados, mas sim:

[...] a força motriz da Segunda Grande Guerra foi a necessidade dos Estados capitalistas mais importantes de dominar a economia de continentes inteiros mediante investimento de capital, acordos preferenciais de comércio, controle monetário e hegemonia política. O que se visava com a guerra era a subordinação não só do mundo menos desenvolvido, mas também de outros Estados industriais, fossem eles inimigos ou aliados, às prioridades de acumulação de capital de uma potência hegemônica. (MANDEL, 1989, p. 13).

No que se refere às causas, Mandel (1989) retoma a investida pela expansão imperialista e suas contradições como as causas históricas subjacentes da segunda guerra mundial, mas vai além disso, afirma que foi a Alemanha, mais especificamente um setor da classe dirigente alemã – o grupo mais vinculado à produção de armamentos e responsáveis por colaborar com Hitler no Terceiro Reich – que promoveram a deflagração da guerra. Conforme assinala o autor, desde que era Primeiro-Ministro, Hitler iniciou um processo de rearmamento da Alemanha. Seu programa tinha dois objetivos, o primeiro era o fomento à indústria alemã, impulsionada pelo aumento nas taxas de lucro, e o segundo era preparar, para um futuro próximo, um ataque contra a União Soviética, com o intuito de conquistar uma vasta região, que equivaleria ao império indiano da Inglaterra.

O estopim da Segunda Guerra Mundial é sinalizado como sendo a invasão da Polônia por parte da Alemanha, fato este que ocorreu em 1º de setembro de 1939, data que marca o início de uma nova guerra de dimensões globais. A Segunda Grande Guerra se caracterizou como um conflito bélico, que se deu no final da primeira metade do século XX, e envolveu mais de setenta nações, com ênfase na oposição entre o grupo dos Aliados, formado pela Grã-Bretanha, EUA, França e União Soviética, e as potências do Eixo, composto principalmente pela Alemanha, Itália e Japão.

Mandel (1989) descreve que ao atacar a Polônia em 1939, Hitler sabia do risco de uma guerra com a Grã-Bretanha, e não foi diferente. A partir de 3 de setembro, a Alemanha estava em guerra com a Inglaterra e a França.

O imperialismo britânico estava empenhado no objetivo a longo prazo de evitar que uma potência hostil viesse a dominar completamente o continente europeu, porque compreendia – e corretamente do ponto de vista dos seus interesses – que tal dominação seria não mais que um interlúdio antes de uma investida global do imperialismo alemão contra o Império Britânico como tal. [...] Toda promessa que Hitler fizesse com respeito ao Império Britânico não valeria o papel sobre o qual se escrevesse. (MANDEL, 1989, p. 23).

Em maio/junho de 1940, por meio de uma tática militar também utilizada na Polônia, a guerra relâmpago, a França também foi derrotada. Hitler tinha como estratégia, desde 1940, atacar à União Soviética antes mesmo de fazer isto com a Grã-Bretanha, como uma forma de expandir a guerra, geográfica e militarmente (MANDEL, 1986). O ataque japonês a *Pearl Harbor* em dezembro de 1941, acirrou ainda mais estes conflitos. Vale ainda ressaltar os acontecimentos desde 1942, quando os EUA e Austrália derrotaram os japoneses, fato que marca o início das derrotas do Eixo. Em fevereiro de 1943 quando, na URSS, os nazistas perderam a Batalha de Stalingrado, foram expulsos de inúmeros territórios como a própria

Polônia, Hungria, Iugoslávia, Bulgária e Tchecoslováquia. Outras regiões foram conquistadas pelos Aliados, como foi o caso da Argélia e Egito. Ainda em 1943 ocorre a rendição da Itália, período em que o rei da Itália, Vitor Emanuel III, destituiu Mussolini. Junho 1944 é lembrado no contexto da Segunda Guerra Mundial como o “Dia D”, momento em que os Aliados desembarcam na França, em Normandia, em uma operação para a libertação francesa que por sua vez teve êxito.

Após o suicídio de Adolf Hitler e do alto-comando do Partido Nazista, no primeiro semestre de 1945, os estadunidenses e soviéticos ocuparam Berlim, o que deu início ao processo de rendição das tropas nazistas, e o fim da guerra na Europa. O que se percebe é que ainda havia resistência japonesa após estes acontecimentos, todavia isto se findou com os ataques das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, arquitetados pelos EUA, o que promoveu a rendição do imperador Irohito. Este último ocorrido marca o fim da Segunda Grande Guerra Mundial, que desencadeou consequências trágicas, como a destruição e prejuízos no âmbito do transporte, indústria, agricultura, dentre outros setores, e a morte de em média 50 milhões de pessoas, a maioria delas civis.

Além disso, este contexto ficou duramente marcado pela perseguição dos nazistas a diferentes grupos como comunistas, ciganos, homossexuais, negros, deficientes físicos e mentais, e majoritariamente judeus. Os grupos nazistas apontavam os judeus como os culpados e responsáveis pelo cenário econômico recessivo que foi experimentado pela Alemanha após a Primeira Guerra Mundial, dentre outras questões. O objetivo central do Terceiro Reich era construir um “espaço vital”, que significava uma ampla região de domínio alemão, que teria como centro a Europa, mas que se expandiria para outras áreas do globo. O projeto era de consolidação da hegemonia de uma única raça, ariana e germânica. Em vista disso, a Segunda Guerra Mundial, é recordada, principalmente, por causa do genocídio em massa, o que em termos históricos é lembrado enquanto Holocausto.

Ainda que estes acontecimentos tenham sido tratados aqui de forma sucinta, Mandel (1986) nos chama a atenção para pensar o significado da Segunda Guerra a partir das forças sociais que emergem neste contexto. Segundo o autor, a Segunda Guerra Mundial “assistiu a uma ação conjunta de amplo espectro de nações, classes sociais, frações de classes sociais, partidos políticos e facções mais reduzidas (financeira, industriais, militares e políticas) por toda a parte do globo” (MANDEL, 1989, p. 36).

O contexto do pós-guerra foi marcado pela necessidade patente de reconstruir os países europeus que foram brutaemente atingidos pelo conflito. Os Estados Unidos, que apesar da

participação na guerra não foram diretamente impactados como os outros aliados, ao experimentarem um cenário positivo de crescimento econômico após o conflito, passaram a se apresentar enquanto principal fonte de reconstrução financeira e da infraestrutura do velho continente. Mais do que um interesse humanista em reconstruir as nações devastadas, interessava aos Estados Unidos a reestruturação das relações de comércio que caracterizam a sociedade de mercado. Além disso, o contexto de guerra fria que passa a vigorar neste período impõe-se enquanto variável fundamental na atividade de auxílio aos pares internacionais. A concorrência com o modelo soviético, que também apresentava altas taxas de crescimento, apontou para a necessidade adoção mais robusta de um plano de parceria com as nações europeias que impedisse o alinhamento destas com o modelo político-econômico da URSS.

O Plano Marshall, que vigorou entre os anos de 1947 a 1951, se constituiu enquanto elemento central nessa tarefa. Este, foi organizado como um projeto de recuperação europeia no Pós-Segunda Guerra Mundial. Ou seja, era um programa de auxílio econômico dos Estados Unidos da América (EUA), destinado aos países da Europa Ocidental, que propunha como objetivo central a reestruturação econômica no pós-guerra. Recebeu este nome por ter sido idealizado pelo general estadunidense George Catlett Marshall, e os seus recursos financeiros eram administrados pela Administração de Cooperação Econômica e a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECD). Nesta conjuntura, foram criadas instituições que fortaleceram a internacionalização de capitais. Foi um plano que difundiu uma maciça propaganda contra a União Soviética (URSS), que tinha dentre outros objetivos conter os avanços dos partidos comunistas nos países europeus, especialmente na Itália e na França, tendo em vista que após a Segunda Guerra Mundial, a URSS ganhou força e prestígio, como também por tropas do Exército Vermelho ocuparem territórios situados na Europa centro-oriental.

O cenário de pós-guerra se manifestou de maneira amplamente distinta de país para país. No caso inglês percebe-se:

[...] uma mistura de temor da invasão alemã, nacionalismo tradicional e ódio de classe ao fascismo reunia a esmagadora maioria da classe operária em apoio ao Governo Nacional chefiado pelo arqui-reacionário Churchill. Resultado disso foi o que o prosseguimento da guerra veio a ligar-se, depois de maio de 1940, a um amplo programa de reforma social, que um setor significativo da classe média – que criticara o extremo conservadorismo da liderança Tory no período entreguerras – podia aprovar e de fato o fazia. O esforço de guerra britânico, apesar de dependente dos EUA, dispunha de um grau de unidade nacional excepcional entre os Aliados. Churchill, como chefe de um governo que incorporava ativamente o reformista Partido Trabalhista, tinha, por isso mesmo, condições de, impunemente, reduzir à força o padrão de vida dos operários britânicos, coisa que Hitler não se atreveu a impor de início à classe operária alemã. (MANDEL, 1989, p. 37).

Apesar da sensação de felicidade que se propagava na Inglaterra no pós-segunda guerra, havia uma algo que incomodava, e dizia respeito ao futuro. Os inimigos da guerra foram derrotados, mas a pobreza e os altos níveis de desemprego ainda eram questões ainda latentes naquele país. No documentário de Ken Loach, *O Espírito de 45*, além de imagens da época do pós-segunda guerra mundial, são trazidos depoimentos de pessoas que vivenciaram e participaram destes processos na Grã-Bretanha. Os relatos tratam também das questões que assolavam a região ainda na década de 1930, como o grande número de casos de mortalidade infantil, raquitismo, desemprego, péssimas condições de higiene e habitação.

O cenário de pós-guerra incitava um espírito de coletividade, em comunhão a isto. Conforme retratam os personagens do documentário, surge a figura no *Relatório Beveridge*, que era na época difundido nas propagandas como uma forma de incitar o esforço conjunto na erradicação dos cinco gigantes, que eram a miséria, a ignorância, o desemprego, a imundice e a preguiça, além de ser um documento que se apresentava como um projeto para a paz. Para o eleitorado inglês, o desemprego em massa era um problema fundamental, pois só se agravou no período entreguerras. O sentimento era de que o custo do mercado livre foi alto demais, e conquistado às custas do desemprego e da miséria de milhões. Em torno disso, em 1945, emergiam as disputas políticas e eleitorais, com as eleições gerais do Reino Unido, que por sua vez foram protagonizadas pelo partido trabalhista, e pelo partido conservador. Foram as primeiras eleições na região após o fim da Segunda Grande Guerra.

O Partido Conservador, descendente do antigo Partido Tory, de tendência também conservadora, liderado pela figura de Winston Churchill, chegou a imprimir inúmeras cópias do livro “O Caminho da Servidão” de Friedrich Von Hayek, sob o argumento de que se comessem a intervir na economia, abririam caminho para o totalitarismo, tornando-se uma próxima Alemanha nazista, ou uma Rússia stalinista, como aponta a fala do economista da *New Economics Foundation*, James Meadway.

O Partido Trabalhista, sob a liderança de Clement Attlee, apresentava como prioridades nas eleições gerais, conforme é apresentado por seu líder em propaganda do partido, a segurança contra a guerra, comida, moradia, roupa, emprego, lazer e um sistema previdenciário para todos. Era proposto um programa de casas populares atrelado a uma política de planejamento urbano, que promovesse lazer, saneamento básico e transporte. Serviços hospitalares oferecidos de forma gratuita para a população. Além da construção de bibliotecas, salas de concerto, teatros e centros cívicos, com o intuito de fomentar ações culturais e medidas de educação. Sob o pressuposto de que se foi possível organizar os recursos para vencer a guerra, naquele momento

então, poderia ser feito o mesmo para por estas questões em prática em tempos de paz.

O resultado das eleições gerais britânicas foi de uma esmagadora derrota do Partido Conservador, e vitória do Partido Trabalhista. Foi considerado surpreendente porque Winston Churchill era uma figura popular no período da Segunda Guerra Mundial, com os seus discursos e feitos históricos, ele era uma figura influente naquele cenário. Mas grande parte da população britânica, já empobrecida, com precárias condições de sobrevivência, como disposto anteriormente, manifestava inquietações e ansiava por novas respostas e alternativas diante daquele quadro social e econômico. Entre os seguimentos mais empobrecidos da população inglesa, o sentimento era de otimismo, de que tudo mudaria de verdade e de que “*enfim tomariam o controle de suas próprias vidas*”, conforme o relato de um ex-minerador retratado no documentário. Este mesmo sentimento não era compartilhado pelos membros dos altos escalões do governo e do funcionalismo público, pois estes acreditavam que o programa de governo do partido vencedor era insustentável diante do quadro econômico vivido naquele país.

Entre os objetivos que estavam em pauta, havia a intenção de estimular a nacionalização dos parques industriais, das ferrovias e a criação de um Sistema Nacional de Saúde. Sob o lema de Aneurin Bevan, do Partido Trabalhista, “temos sido os sonhadores, temos sido os sofrendores, agora somos os empreendedores”. Foram distribuídos pelos correios folhetos com o título “*The New National Health Service*”¹², que tratava sobre o Serviço Nacional de Saúde, e discorria sobre o que isto significava, como poderia ser usufruído e o que tinha a oferecer, como hospitais especializados, medicamentos, aparelhos, dentista, oftalmologistas, serviços de maternidade e atendimento domiciliar.

Marshall (1967) nos atenta ainda para o fato de que, conforme as contribuições do Professor Briggs em artigo publicado no *The European Journal of Sociology*, o *Welfare State* inglês não foi somente um resultado dos esforços empreendidos pelo Partido Trabalhista, como também não foi isoladamente consequência das provocações da consciência liberal. Mas sim, de uma confluência de correntes que começaram a se desenvolver no século XIX, e ganharam força nas primeiras décadas do século XX.

Em sua obra, Marshall (1967, p. 188) afirma que “a política social do século XX colocou a família e o lar no centro das atenções e aceitou a responsabilidade de prover casas para o povo como algo de urgência especial”. O autor caracteriza o Estado de Bem-Estar Social britânico a

12 O folheto que apresentava “*The New National Health Service*” para a população inglesa está no Anexo I.

partir de uma comparação entre o seu modelo e as experiências da França e Alemanha. Neste sentido, refere que o que é crucial na história inglesa é que os serviços de bem-estar no século XIX não eram destinados aos pobres, mas sim aos “indigentes” ou “destituídos”. Conforme aponta “o indigente era distinguido de seus vizinhos por um status nitidamente definido pelo qual perdia a liberdade pessoal e seu direito ao voto” (MARSHALL, 1967, p. 194). Destarte, justifica que o *Welfare State* inglês, na forma como se estruturou no século XX, representou a própria antítese dessa concepção que permeava as medidas sociais anteriores no país, o que por sua vez contribuiu para que fosse uma experiência tão marcante. Ou seja, para o autor, a legislação da década de 1940 pôe fim a uma antiga organização que se fragmentava em três níveis na prestação dos serviços públicos: os independentes, os segurados e os indigentes. Afirma que o *Plano Beveridge*, ao ser lido, inspirou e despertou na opinião pública princípios que se baseavam na “generalidade e universalidade ao invés do princípio de uma subsistência garantida” (MARSHALL, 1967, p. 198). Em contradição ao modelo anterior, e sobre os princípios deste novo sistema de proteção social, naquele contexto, ainda discorre que:

A subsistência ou abolição da necessidade era o objetivo do antigo sistema a ser atingido através do seguro complementado pela Poor Law, mas a universalidade era bem recente. E, como sabemos, a garantia de subsistência nunca se consubstanciou, de modo claro, na legislação e menos ainda na administração, mas a popularidade do Estado de Bem-Estar Social sobreviveu. Em terceiro lugar, o verdadeiro símbolo do Estado de Bem-Estar Social foi muito mais o National Health Service do que o seguro social ou mesmo os salários-família (MARSHALL, 1967, p. 198).

É imprescindível situar isto inserido em um contexto, que foi o da segunda guerra mundial, e Marshall (1967) o faz. Por isso, discorre que o *Plano Beveridge* foi um sucesso porque oferecia, em um cenário de guerra, as motivações pelas quais a nação precisava continuar lutando. Os princípios de solidariedade, bem comum, universalidade, proteção ao trabalho, justiça social, se configuram neste cenário como os objetivos de guerra, ou seja, como elementos promovedores de um sentimento de unidade, ou melhor, de nação.

O Relatório é, sem dúvida, uma obra-prima técnica, mas isto em si não pode explicar por que foi saudado como o manifesto de uma nova ordem social. Tornou-se um best-seller tanto aqui quanto no continente europeu, foi oferecido às tropas para mostrar aquilo pelo qual lutavam e apreendido apressadamente por ordens do Ministério da Guerra (o que, segundo Beveridge, selou o destino de Churchill na eleição geral). [...] as medidas descritas ou previstas no Relatório Beveridge foram postas em vigor durante um período de escassez quando melhor se poderia descrever a Inglaterra como uma Sociedade de Austeridade. Utilizo este termo para caracterizar uma sociedade que, quando face à escassez, impões a si mesma um regime que exige autossacrifício no interesse comum. (MARSHALL, 1967, p. 214).

A experiência de crise do período entreguerras e o aprofundamento da questão social durante a catástrofe da segunda guerra mundial, veio acompanhada de uma mudança de paradigma no Estado e na economia, onde o papel da seguridade social e das políticas sociais emergiram enquanto necessidade à pacificação social e recuperação econômica. Na Grã-Bretanha, o *Plano Beveridge*, surge no interior desse cenário e ao se concretizar no pós-guerra, passa a se posicionar enquanto um dos elementos cruciais na história da seguridade social. Através dessa recuperação histórica foi possível compreender como a crise da hegemonia liberal que se instala no mundo de forma permanente no pós-primeira guerra mundial com a crise de 1929 e os desarranjos provocados pela segunda guerra, foram importantes para a transição a outras formas de condução da questão social, não mais sob o paradigma do *laissez-faire* mas a partir de um modelo de sociedade mais afinada com princípios como planejamento, pleno-emprego e bem estar social.

CAPÍTULO II – O *Plano Beveridge* de Seguridade Social Britânico

O *Plano Beveridge de Seguridade Social* exposto no Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins (*Report on Social Insurance and Allied Services*), apresentado ao parlamento britânico em 1942, constituiu um dos pilares do *Welfare State*. Este plano, em vista de sua relevância histórica, principalmente no que se refere aos estudos sobre política social, configura-se como um objeto que exige análise minuciosa. Ele não foi desenvolvido em um cenário qualquer, como já assinalado no capítulo anterior, mas em condições históricas específicas que envolvem o contexto do período entreguerras, com o aprofundamento da questão social e o fortalecimento de demandas por melhorias nas formas de proteção social.

Suas propostas foram inspiradas, ou melhor, se interessavam em traduzir, os princípios que alicerçaram a Carta do Atlântico¹³, a partir da crença de que o objetivo dos governos – tanto em contextos de guerra ou de paz – não seria a supremacia política ou racial, mas o bem comum, partindo da premissa de que “libertar o homem da miséria é algo que não pode impor-se à democracia, nem ser a ela oferecido, mas que deve ser por ela conquistado” (BEVERIDGE, 1943, p. 265). Tendo em vista o cenário de guerra que se instaura naquele contexto, inclusive na Grã-Bretanha, esta carta – proclamada em nome de todas as Nações Unidas – previa em sua quinta cláusula que a vontade dos líderes da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos da América (EUA), se constituísse na promoção da cooperação econômica, a fim de garantir melhores padrões de vida nesses países a partir do desenvolvimento econômico e ampliação da seguridade social.

É com o interesse em descrever a natureza do *Plano Beveridge*, dando sentido aos eventos históricos que o conformaram e compreendendo os fundamentos que o definem, que este capítulo se estruturou. Este, divide-se em três tópicos principais o primeiro denominado de “As Origens do *Plano Beveridge* de Seguridade Social”, o segundo chamado “O *Plano Beveridge* – Alterações e Estrutura” e o terceiro de nome “O *Plano Beveridge* e a Seguridade

13 “A Carta do Atlântico, assinada pelo Presidente Roosevelt e pelo Primeiro Ministro Winston Churchill em agosto de 1941, no encontro em alto-mar nas proximidades da costa da Terra Nova, é considerada como parte importante desse esforço de reorganização da economia mundial. O documento não era nem um acordo contratual e nem uma aliança com dispositivos formais. Era, antes, uma declaração de princípios que condenava a tirania sob todas as formas e enfatizava a necessidade do empenho pela construção de uma paz baseada na defesa da liberdade, no respeito às linhas de fronteira consolidadas, na inexoravelmente ligados a ações a serem empreendidas no plano econômico e recomendava que uma autodeterminação das nações e na renúncia ao uso da força. O documento também entendia que esses princípios estavam esforço de cooperação entre as nações para se construir uma paz mais duradoura deveria contemplar a igualdade no acesso ao comércio e às matérias-primas e o desenvolvimento de formas mais estáveis de arranjo institucional necessárias à promoção da prosperidade e da segurança social para todos os povos”. (SATO, 2001, p. 05).

Social – Algumas Conclusões”.

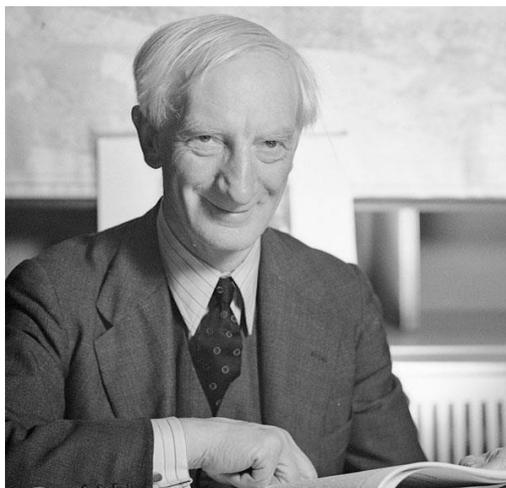
No primeiro tópico “As Origens do *Plano Beveridge* de Seguridade Social”, é apresentada uma recuperação histórica que remonta, primeiramente à biografia de William Beveridge, até pontuar os primeiros eventos que foram importantes para a formação da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins. Além disso, faz-se uma descrição acerca do trabalho da comissão, apontando o modo como esta foi impactada por disputas de poder que envolviam os interesses de funcionários do Tesouro Britânico e as posições de Beveridge. Remontar a esses elementos serviu enquanto importante subsídio à compreensão de como o discurso do bem-estar das contas públicas foi utilizado enquanto forma de desidratar as principais propostas do relatório.

O segundo eixo do capítulo chamado “O Plano *Beveridge* – Alterações e Estrutura” trabalha com a descrição da estrutura do documento, remontando desde às alterações que este propunha até aos tipos de benefício que prescrevia. Neste sentido, o tópico apresenta quais eram as principais preocupações que orientavam a ação da comissão e apresenta as soluções levantadas pela mesma na resolução dos problemas enfrentados. Mais do que isso, faz-se a descrição dos fundamentos do Plano de Segurança Social, que se constitui enquanto o principal conteúdo do Relatório, com ênfase nos elementos que o constituíam, mais especificamente: o seguro social; a assistência nacional; o seguro voluntário; a administração do plano; e o orçamento.

O terceiro, e último, eixo que estrutura este capítulo é intitulado “O *Plano Beveridge* e a Seguridade Social – Algumas Conclusões”. Neste, realizam-se alguns apontamentos analíticos acerca dos dados que foram apresentados no decorrer do capítulo. Mais especificamente, trabalha-se neste tópico com uma reflexão acerca do caráter da seguridade social no *Plano Beveridge* a partir do contexto histórico que a constituiu e os fundamentos que a conformam. Neste sentido, toca-se em pontos como os objetivos do plano; sua relação com a questão social; a centralidade do trabalho na conformação do modelo de seguridade; os princípios de solidariedade nacional que embasam o plano; e o contexto de disputas entre William Beveridge e o Tesouro britânico.

2.1. As Origens do Plano Beveridge de Seguridade Social

2.1.1. Quem foi William Beveridge?

Ilustração I – Sir William Beveridge, 1943.

Fonte: **Library and Archives Canada**¹⁴

William Henry Beveridge (5 de março de 1879 – 16 de março de 1963), natural da cidade de Rangpur (Bangladesh), foi filho de um juiz atuante na Índia, e possuía formação acadêmica em Matemática e em Estudos Clássicos na Universidade de Oxford. O seu interesse por temas relacionados à questão social já estava presente no início de sua carreira, tendo em vista que se dedicou aos estudos, pela *Toynbee Hall* – fundação destinada à prestação de serviços sociais –, sobre o contexto e condições sociais em que vivia a população em situação de vulnerabilidade social da parte leste de Londres.

Na fundação *Toynbee Hall* trabalhou com Sidney Webb e Beatrice Webb, figuras expoentes do movimento fabiano – conforme já assinalado no capítulo anterior – e das teorias da reforma social, que por sua vez o influenciaram na reflexão de temáticas relacionadas às condições de vida da população inglesa. Beatrice Webb, socióloga, economista, historiadora e reformadora social, possuía uma vasta experiência na discussão de questões relacionadas ao desemprego e proteção ao trabalho. Pereira (2000) discorre que os Webb foram as principais influências intelectuais das reformas que se deram a partir de 1905 na Grã-Bretanha, tendo em vista que compunham a direção de uma comissão responsável pelo estudo da assistência social pública. A autora acrescenta que “com base neste estudo, os Webb publicaram, em 1909, um relatório [*Minority Report*] no qual insistiam na necessidade de criação de uma política de prevenção social que concretizasse a doutrina da obrigação mútua entre o indivíduo e a sociedade”. (PEREIRA, 2000, p. 109). O que se percebe é que esta experiência na trajetória de

14 Disponível em: <<https://www.historymuseum.ca/cmhc/exhibitions/hist/medicare/medic-3k01e.html>>

William Beveridge exerceu larga influência nas suas futuras produções, principalmente a partir de 1903, e inclusive no próprio *Relatório Beveridge*.

Seu interesse pelo tema da proteção social seguiu e ficou ainda mais evidente a partir de seu trabalho no jornal *Morning Post*, em que apresentou algumas possibilidades de solução frente ao problema do desemprego. Dentre as saídas apontou o seguro-desemprego e um sistema de trocas no âmbito do trabalho, conhecido posteriormente por *Labour Exchanges*, previsto em lei de 1909 (*Labour Exchanges Act*), que por sua vez permitia a criação de um mecanismo para facilitar a troca de informações referentes às vagas disponíveis para trabalho, entre empregadores e pessoas à procura de emprego.

Foi convidado por Wiston Churchill, em 1908, para compor o *Board of Trade*, por influência de Beatrice Webb e por ser uma importante autoridade britânica no debate sobre o seguro-desemprego. Beveridge trabalhou na elaboração de um sistema nacional de trocas, pela primeira vez implementado no mundo, o *Labour Exchanges*, e na criação de um seguro nacional de combate à pobreza e desemprego. Durante a Primeira Guerra Mundial, ele trabalhou na mobilização trabalhista e controle de mão de obra, depois assumindo o comando do novo Ministério da Comida, responsável pelo programa de racionamento.

Em 1919, conforme descreve Harris (1997), William Beveridge aceitou o posto de diretor da *London School of Economics*, período em que participou de comissões que tratavam sobre o tema da política social. Um detalhe importante deste momento é que no corpo acadêmico desta instituição estavam Clement Attlee, vinculado ao Partido Trabalhista, que posteriormente se tornou primeiro-ministro, tendo introduzido o *Plano Beveridge*, e Hugh Dalton que veio a ser chanceler e depois tesoureiro deste mesmo governo. Em 1924 produziu um panfleto para o Partido Liberal intitulado *Insurance of all and Everything*, o que por sua vez significou o germe do que viria a ser o seu principal relatório, o *Relatório Beveridge* de 1942. Neste documento ele já defendia a unificação das contribuições sociais, mas previa apenas a adoção de um escopo restrito de benefícios sociais.

Beveridge tornou-se mestre na *University College*, Oxford, em 1937 e no período da Segunda Guerra Mundial foi convidado pelo ministro do trabalho, na época Ernest Bevin, para assumir o departamento de bem-estar deste ministério. Ele recusou o convite, todavia sinalizou interesse em organizar a mão de obra britânica no período de guerra.

Apesar da relação com alguns sociólogos socialistas e membros do Partido Trabalhista, seu pensamento não era exatamente o mesmo tal qual os ideais deste partido, ou ainda da

associação reformista socialista. No decorrer de sua vida manteve-se liberal do ponto de vista político, entretanto, as suas reflexões e análises sofreram mudanças em distintos períodos de sua trajetória (HARRIS, 1997). Ele desenvolveu fortes crenças no controle central do Estado e planejamento durante as duas guerras mundiais, já no período entreguerras manteve maior inclinação para a perspectiva de defesa do livre mercado. Apesar disto, o que se percebe é que o tema da proteção social, com ênfase na questão do trabalho, ainda que em diferentes nuances e interpretações, perpassou a vida e trabalho de Beveridge.

2.1.2. As origens do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins

Abel-Smith (1992) argumenta que a Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, que deu origem posteriormente ao *Relatório Beveridge*, surgiu enquanto resposta às reclamações de trabalhadores, e principalmente de organizações, como os sindicatos de algumas categorias, em fevereiro e março de 1941, sobre a variedade confusa de serviços e benefícios prestados pelo Estado britânico. Mais especificamente, teriam sido as posições tomadas por Frank Woltstencroft, presidente do *TUC's Social Insurance Committee*¹⁵, enquanto representante dos interesses de sindicatos no campo da proteção à saúde, que teriam dado início a uma sucessão de eventos fundamentais à formação da Comissão citada (CHAPMAN, 1991).

Representações e resoluções, que emergiram do *Annual Congress at Southport* em 1940, foram importantes para influenciar as ações de uma entidade sindical, o *TUC's Social Insurance Committee*, na demanda por um sistema de saúde público, o *National Health Insurance*. As reuniões deste congresso desembocaram na produção de uma carta escrita em nome do comitê para o então ministro da Saúde, Malcolm Macdonald. Este, que segundo Chapman (1991), estaria interessado em pacificar as reivindicações do *TUC*, reuniu-se em 6 de fevereiro de 1941 com Frank Woltstencroft, que apontou, neste encontro, uma série de problemas na proteção em saúde vigente, o que incluía os serviços médicos e sistema hospitalar. Para além disso, segundo Chapman (1991), Woltstencroft, em consonância com as reivindicações das representações sindicais, advogou pela necessidade de se compreender a questão da saúde de forma não isolada, entendendo-a como parte de todo, um sistema que deveria ser redesenhado.

Conforme a minuta de 12 de fevereiro de 1941, do *TUC's Social Advisory Committee*,

15 O *Trades Union Congress* (TUC), fundado em 1868, e atuante até os dias atuais, é um sindicato nacional central, ou seja, uma organização de amplo escopo representante de grande parte dos sindicatos sediados na Grã-Bretanha. Já o *TUC's Social Insurance Committee*, naquele contexto, era um comitê do seguro social integrante desta organização maior, em que eram discutidos temas relacionados à proteção social do trabalhador.

Frank Woltstencroft menciona os problemas decorrentes da intensa dispersão das formas de proteção social existentes naquele momento. Segundo este, as formas correntes de proteção social em questão, apesar de lidarem com um único problema central, tratavam-no a partir de diferentes tipos de soluções desconectadas. Um exemplo disso eram os meios de provimento de renda ao trabalhador que perdia o seu salário. Neste documento, o presidente menciona que a administração e aplicação dos benefícios era diversa e confusa, assim como as formas de recorrer aos benefícios, as quais não guardavam qualquer similaridade entre si. Por consequência, este processo atrapalhava os próprios especialistas na área da proteção social, fazendo com que tivessem dificuldades em compreender as inúmeras ramificações dos vários esquemas disponíveis. Em vista disso, neste documento, Woltstencroft reforçou o pedido de um encaminhamento ao Ministério da Saúde na direção do que chamou de um “esquema mais equilibrado” de proteção às pessoas seguradas. Ou seja, como fica claro na citação à carta abaixo, este advogou a necessidade de um sistema de seguridade social unificado, universal e articulado, características fundamentais para pensar a concepção de seguridade social inaugurada a partir do *Plano Beveridge*.

Do ponto de vista da pessoa segurada, o problema é como prover renda quando ele perde seus salários e, ao apresentar este fator único e central, é tratado por uma quantidade enorme de esquemas, que pretende tratar o mesmo problema, mas cada um fornecendo um diferente tipo de solução. O método de aplicação e administração é diferente em cada caso. As regras a serem observadas são muito diferentes. Os métodos de apelação contra decisões não têm semelhança entre si. A questão é, de fato, completamente desconcertante, e até mesmo os especialistas em seguro social compreendem muito pouco as ramificações dos vários esquemas [...]. Portanto pedimos ao Ministério da Saúde para assumir a liderança, numa análise de toda a posição, com uma visão de planos que são produzidos em uma data antecipada, que poderia conceder um esquema balanceado adequado para a pessoa segurada. (CHAPMAN, 1991, p. 7, tradução nossa¹⁶).

A existência de uma gama de provisões sem unidade e coerência entre si se expressava, por exemplo, no fato de que cada benefício tinha origens específicas e baseava-se em fundamentos particulares. Com relação aos benefícios em caso de desemprego, existiam

16 “From the insured person's point of view the problem is how to provide an income when he loses his wages and at present that central fact is dealt with by a whole lot of schemes purporting to deal with the same problems, but each providing a different kind of remedy. The method of application and administration is different in each case. The rules to be observed are very different. The methods of appealing against decisions have practically no resemblance to each other. The whole thing is in fact completely bewildering and even social insurance experts are at a loss to understand the ramifications of the various schemes [...] we therefore ask the Ministry of Health to take the lead in an examination of the whole position with a view to plans being produced at an early date which would provide a properly balanced scheme for the insured person” (CHAPMAN, 1991, p. 7).

mutualmente pelo menos três tipos diferentes, o que também se aplicava às pensões por idade. As prestações que se destinavam a casos de doença eram concedidas por seguradoras sem fins lucrativos, as chamadas “sociedades reconhecidas”, que por sua vez geriam, cada uma da sua forma, estas provisões. O enfrentamento a problemas relativos a estas instituições, posteriormente deu origem à segunda proposta de alteração prevista no *Relatório Beveridge*, que previa a criação de um Ministério da Segurança Social que centralizaria todas estas ações, além da terceira proposta que previa a abolição das sociedades reconhecidas.

Existiam sete departamentos diferentes do governo tratando desses temas, compondo um arranjo complexo e confuso de um esquema de proteção social. De acordo com Abel-Smith (1992), os benefícios e pensões possuíam valores e taxas de contribuições distintas, que também eram calculadas separadamente e, além disso, algumas previam proteção aos dependentes e outras não. Era principalmente no que diz respeito às diferentes provisões relativas às doenças e deficiências, onde exigia-se, por parte dos sindicatos e segurados, um sistema de medidas mais coerente e equilibrado.

Segundo Chapman (1991), descrever a seguridade social britânica em 1941 como um sistema, seria uma “ofensa à língua inglesa”. O autor advoga que as regulações que tratavam das distribuições dos benefícios eram diferentes a depender do benefício, e afirma que “o catálogo de variações e anomalias eram enormes” (CHAPMAN, 1991, p. 9). Para exemplificar a confusão da conformação do esquema de proteção social antes do *Relatório Beveridge*, cita o caso dos benefícios de seguro de curto prazo para doença e desemprego, os quais foram apresentados pelo *National Insurance Act* (1911). Segundo o autor, tais provisões destinavam-se a uma parte da classe trabalhadora incapaz de financiar um seguro privado, e que encontrava-se na condição de desemprego ou acometimento por doença. Estes benefícios, que eram de caráter estritamente contributivo, foram desenhados de tal maneira para que a classe trabalhadora, que estava aquém da capacidade de ser taxada a partir de sua própria renda, pagasse parte considerável das provisões que teria acesso.

No caso do seguro-desemprego, o qual era a “a menina dos olhos” de Winston Churchill, Llwellyn Smith e do próprio William Beveridge, quando faziam parte do *Board of Trade*, houvera a proposição de mudanças no sistema recomendado pelo *Majority Report of Poor Law Commission*, de 1909. Estas, por sua vez, se restringiam a um pequeno número de categorias de trabalhadores os quais sofriam com condições cíclicas de desemprego, como os engenheiros mecânicos e os construtores de barco. Neste caso, o financiamento era repartido igualmente entre trabalhadores, empregados e o tesouro britânico. Uma legislação de 1920 passou a cobrir,

com o mesmo desenho, todos os trabalhadores manuais e trabalhadores não manuais que possuíssem baixos salários. Já em 1921, também houve a incorporação de dependentes aos beneficiados, seguida pela incorporação de trabalhadores rurais ao esquema no ano de 1936.

Já no caso dos benefícios associados à doença, diferentemente do seguro-desemprego, estes tinham o pagamento realizado pelas chamadas sociedades reconhecidas, as quais possuíam seus trabalhos orientados por uma *Joint National Health Insurance Commission*. Segundo Chapman (1991), apesar de tais instituições se definirem supostamente enquanto entidades sem fins lucrativos, acabavam por acomodar negócios relacionados a seguros privados. O autor afirma que várias dessas instituições eram conduzidas por companhias de seguro de vida, permitindo que as sociedades reconhecidas produzissem uma grande quantidade de lucro, vendendo medidas para contribuintes e beneficiários das provisões do Estado.

No Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins, a comissão apresenta as sociedades reconhecidas como entidades de vários tamanhos e diferentes tipos. Agrupavam-se de acordo com a natureza do ofício ou ao tipo de sociedade a que estavam associadas. Elas eram: *Ofícios da Vida Industrial (Industrial Life Offices)*; *Sindicatos Operários (Trade Unions)*; *Caixas de Previdência dos Empregadores*; *Sociedades Mutualísticas (Friendly Societies)* com ramificações; e *Sociedades Mutualísticas (Friendly Societies)* sem ramificações. É importante frisar ainda que “muitas, ou a maioria delas, além do seguro-doença, concedem auxílio para os casos de morte ou de maternidade; e recentemente sofreram um crescente aumento das dotações e do seguro depósito.” (BEVERIDGE, 1943, p. 38).

Entre estes grandes cinco grupos, havia diferenças de tamanho e de método. O número de associados variava entre 50 a 3.000.000 de pessoas, e a quantidade era de cerca de 800 sociedades reconhecidas no total.

As “sociedades reconhecidas” se constituíram sobre muitas bases diferentes, algumas unidas, outras não, as associações locais e a sindicatos operários. Mesmo quando uma sociedade principia como uma associação local definida, seus membros podem mover-se, de maneira que qualquer “sociedade reconhecida” pode ter negócios em qualquer parte do país. Numa cidade de tamanho médio, as pessoas seguradas provavelmente se repartem entre algumas centenas de sociedades e respectivas ramificações, cada uma das quais tem que cuidar da administração de auxílios em dinheiro, para os membros habilitados aos mesmos. [...] O número de sociedades, em cada uma dessas cidades, no ano de 1942, é expresso pelas cifras seguintes (colocando-se entre parênteses as cifras referentes a 1926, recolhidas pela Comissão Real): 437 (488) sociedades em Liverpool; 248 (285) em Boston; 324 (304) em Brighton; 241 (213) em Norwich; 361 (245) em Reading; e 181 (168) em Tynemouth. (BEVERIDGE, 1942, p. 39).

É interessante notar – e o Relatório trata disso – que o número de membros de uma sociedade particular era normalmente muito reduzido. Por exemplo, em *Glasgow* do total de 396 associações, 98 possuíam apenas um membro, em Dundee entre 219 sociedades, 61 possuíam apenas um membro e 54 possuíam de dois a nove membros. Isso reforça o caráter pulverizado das instituições que envolviam a concessão de benefícios sociais.

O Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins teceu várias críticas ao sistema das “sociedades reconhecidas”, entre elas modelo incompatível com uma política de mínimo nacional. A Comissão elencou desvantagens deste sistema de associações e propôs no *Plano Beveridge*, enquanto uma alteração, a abolição das sociedades reconhecidas. As críticas desenvolvidas no Relatório e as proposições apresentadas estão descritas no tópico desta dissertação que trata especificamente de cada alteração, principalmente no que se refere à terceira proposta de alteração. Todavia, é interessante destacar que apesar de a proposta prever a abolição, a intenção – como o *Plano Beveridge de Seguridade Social* – era de estabelecer novas bases de cooperação entre o Estado e estas instituições, de maneira complementar.

É importante mencionar que, dado o período de guerra, impunham-se pressões para que o governo fizesse algumas concessões aos sindicatos (ABEL-SMITH, 1992). Por conta disso as demandas feitas pelo *TUC's Social Advisory Committee* foram respondidas com promessas de que em breve algumas resoluções do Estado acatariam os pedidos. Por consequência, em meio à Segunda Guerra Mundial, foi anunciada a promessa de aumento dos benefícios destinados em casos de doença e incapacidade, como também a introdução de uma reforma no âmbito da proteção social que ocorreria depois da guerra. Para a realização dessa reforma seria criada a Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins.

O Tesouro britânico, por sua vez, temia o comprometimento com o crescimento dos gastos públicos e desejava que o trabalho da Comissão responsável pela elaboração do que veio a ser o *Plano Beveridge* se desse em segredo, para que a opinião pública não influenciasse neste processo. A expectativa do Tesouro era de que o trabalho realizado pela Comissão se restringisse o máximo possível, ou seja, deveria ater-se apenas ao levantamento das medidas de proteção social existentes até então, fazer referência à inter-relação entre os regimes e elaborar modestas recomendações diante dos estudos realizados. Este Relatório, antes de ser elaborado, era compreendido pelo Tesouro britânico enquanto um plano ou operação para organizar o que existia, e não uma completa revisão das formas de proteção social vigentes (ABEL-SMITH, 1992).

A proposta do Estado Britânico foi então de uma comissão composta por membros que

fossem funcionários públicos, com exceção de seu presidente. A maioria dos servidores membros possuíam formação de nível médio, e conforme aponta Abel-Smith (1992), atuariam enquanto “cães-de-guarda” do Tesouro na elaboração do Plano de Segurança Social. A intenção inicial do Tesouro era de que o presidente da Comissão fosse o Sir Hector Hetherington, visto que este já tinha experiência com a temática, como também pelo fato de ser considerado alguém mais “seguro”, pois responderia pelos interesses do Tesouro.

Ao tratar das origens do *Relatório Beveridge* de Seguridade Social, Abel-Smith (1992) acrescenta algumas evidências curiosas sobre este processo, dentre elas, o fato de que a indicação de Beveridge enquanto presidente da Comissão guardaria relação com o temperamento deste. Segundo o autor, e como atesta a biografia de Harris (1997), sua indicação teria sido produto da percepção de Ernest Bevin acerca da possibilidade de retirar o “irritante” William Beveridge de seu escritório. Este inusitado evento encontra certa correspondência com o narrado por autores que trabalharam com a história de William Beveridge, os quais mencionavam a sua personalidade de difícil trato, como um importante determinante de sua trajetória. Independente da veracidade de tais informações, os trabalhos Janet Beveridge (1954) e Abel-Smith (1992) e Harris (1977) são contundentes em afirmar que Beveridge recebeu a proposta de presidir a comissão com certo desânimo, tendo em vista que sentiu ser rejeitado pela tarefa que realizava até então, a qual detinha-se a assuntos de guerra. Todavia, segundo a biografia de sua esposa, Janet Beveridge (1954), o novo emprego também foi visto enquanto uma oportunidade de colocar-se em prática o produto de quarenta anos de estudo, sobre a questão social, nos quais se debruçara William Beveridge no decorrer de sua vida.

Eu vi o convite como uma oportunidade enviada pelos céus para que William aceitasse, por fim, em um único esquema abrangente, os princípios de seu trabalho em seguridade social que vinha se desenvolvendo e amadurecendo em sua contínua preocupação em relação aos problemas durante um período de aproximadamente quarenta anos. (J. BEVERIDGE, 1954, p.106, tradução nossa¹⁷).

2.1.3 A formação da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins

A elaboração de um Plano de Segurança Social exigiu, para além de outros fatores, um estudo pormenorizado dos planos de seguros existentes na Grã-Bretanha. Arthur Greenwood – Ministro sem Pasta, presidente da Comissão dos Problemas de Reconstrução e subordinado ao

17 “I saw the invitation as a heaven-sent opportunity for William to bring to a head at last in a single comprehensive scheme the principles of his work on social security which had been developing and maturing in his continuous preoccupation with the problems over a period of nearly forty years” (J. BEVERIDGE, 1954, p.106).

Gabinete de Guerra – solicitou de diversos departamentos estudos acurados acerca dos planos de seguros e serviços existentes, para que fossem encaminhados e então considerados por esta comissão (BEVERIDGE, 1943).

Foi convocada em junho de 1941, pelo Ministro sem Pasta e pelo então Ministro da Saúde, Ernest Brown, uma Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, na qual Sir. William Beveridge aceitou ser presidente. Esta comissão foi criada em 1942, e o seu trabalho, no início, era de orientar estudos e sugestões recebidas de organizações e pessoas interessadas por questões relacionadas. Esta comissão era composta, além de Sir William Beveridge, por representantes ministeriais, os quais – como decidiu por Arthur Greenwood e pelo Chanceler do Tesouro – assumiram a posição de conselheiros e assistentes, e tratavam de assuntos técnicos e administrativos.

No mês de dezembro de 1941, Beveridge preparou e apresentou um longo relatório, intitulado “*Basic Problems of Social Security with Meads of a Scheme*” que já possuía alguns dos elementos fundamentais que viriam fazer parte do Relatório final. Conforme disposto neste relatório preliminar, encaminhar-se-ia a unificação de vários sistemas, com a criação de um mínimo social alçado aos níveis de subsistência e contínuo de acordo com as contingências na vida dos trabalhadores, as quais incluiriam questões relacionadas ao adoecimento e desemprego.

De acordo com Abel-Smith (1992), a unificação dos esquemas de proteção social teria por consequência o fim do trabalho realizado pelas sociedades reconhecidas que cobriam seguros relativos à doença. A unificação não se restringia apenas aos regimes de seguro nacional, mas também à prestação da assistência social. O Plano então visava a retirada definitiva de mediações entre beneficiários e benefícios realizadas por autoridades locais, neste sentido, o papel de prover e mediar seria concentrado na responsabilidade de uma agência do governo central.

Neste relatório preliminar, são apresentados três pressupostos centrais e fundamentais ao modelo de seguridade social pensado por Beveridge, que por sua vez também estão evidenciados no Relatório final enquanto as três proposições centrais do Plano de Segurança Social, são eles: um serviço de saúde amplo, gratuito e universal; subsídios familiares; e o pleno emprego. Para Beveridge, a condição de pleno emprego era base essencial para a sustentação de um efetivo sistema de proteção social (ABEL-SMITH, 1992).

O Tesouro britânico, diante destas proposições, preocupou-se com os compromissos que os gastos públicos assumiriam a partir da consolidação de um esquema abrangente. Diante disso,

conforme exposto por Abel-Smith (1992), foi solicitada a retirada destes três eixos, o que Beveridge se recusou a fazer. Por causa desse fato, William Beveridge foi informado de que assinaria o Relatório unicamente em seu nome, assumindo sozinho as responsabilidades desta decisão, de forma com que os funcionários públicos, que foram membros da Comissão, não fossem associados as suas recomendações.

Os conflitos com o Tesouro que desembocaram neste episódio, contudo, já ocorriam desde as primeiras reuniões da Comissão. Processo em que se somaram situações consecutivas em que havia tanto o desejo do Tesouro em tolher os interesses de Beveridge, como também a dificuldade deste em construir legitimidade com os membros da comissão. Estes são elementos fundamentais para compreender o porquê deste Plano de Seguridade Social britânico ter sido associado de forma tão direta à figura única de Sir William Beveridge.

Foi após apenas cinco encontros, que Beveridge passou a circular seu relatório preliminar, o *Basic Problems of Social Security with Meads of a Scheme*, que apresentava um novo esquema de seguro social com bases naqueles três elementos fundamentais já mencionados. Conforme descrito por Chapman (1991), o plano que ele delineou previamente era idêntico, em vários pontos, com o resultado final que foi apresentado um ano mais tarde. Ele já previa um sistema unificado e abrangente do seguro social, com uma taxa fixa dividida entre empregados, empregadores e Estado, e benefícios que proovessem condições mínimas de subsistência.

Conforme mencionado, ao apresentar as três proposições, que se referiam ao serviço de saúde gratuito, subsídios familiares e pleno emprego, Beveridge provocou preocupação do Tesouro quanto aos gastos públicos que dariam sustentação ao sistema. O representante do Tesouro, Edward Hale, escreveu em 22 de dezembro de 1941 para os seus superiores, acerca dos problemas associados ao relatório preliminar do presidente da Comissão, principalmente no que se refere ao ponto dos subsídios familiares. Beveridge respondeu à inquietação do representante do Tesouro afirmando que não poderia conceber um regime de seguridade social sem incluir os subsídios familiares, e reforçou que possuía opiniões contundentes com relação a este tema (CHAPMAN, 1991).

De acordo com Edward Hale, Beveridge teria se precipitado ao apresentar este relatório em um estágio tão inicial da Comissão, e não ter dialogado com os seus membros, ou outros grupos que encaminharam estudos para subsidiar o Relatório final. Para Chapman (1991), a ação precipitada do presidente da comissão demonstrou desprezo pela participação democrática na elaboração do Plano, visto que ele teria passado por cima das contribuições dos demais

membros. Nesse sentido, o autor afirma que isso, além da personalidade de difícil trato do presidente, enfraqueceu o apoio dos membros a sua figura e proposições, frente às pressões do Tesouro britânico.

O Tesouro, na figura central de Edward Hale, empenhou forças para interromper os planos grandiosos e audaciosos de Beveridge (CHAPMAN, 1991). E a primeira proposta feita nesse viés foi de que Beveridge retirasse os três pressupostos centrais de seu relatório, este tendo recusado. Sendo assim, Alan Barlow sugeriu que, caso Beveridge não acatasse a sugestão, ele deveria ser isolado, no sentido de que o papel dos demais membros da comissão seria apenas de apoio técnico. O Secretário Permanente do Tesouro anunciou que poderia ser tomada uma medida mais drástica, como submeter Beveridge a uma Comissão de Inquérito Público. Tal fato não aconteceu.

Em janeiro do ano seguinte, Kingsley-Wood, enquanto um representante dos interesses do Tesouro, ao encontrar Arthur Greenwood – ministro e presidente da Comissão dos Problemas de Reconstrução que por sua vez convocou a Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins –, o informou sobre as preocupações e inquietações do Tesouro com relação a esta situação. Kingsley-Wood, conforme afirma trecho abaixo, diz que a iniciativa de Beveridge foi errada, pois ele não deveria apresentar proposições firmes e impor elas, sem ainda ter tido contato com as evidências que estariam sendo produzidas pela comissão. Isto teria colocado a comissão “em posição impossível”, ou dito em outras palavras, impusera-se ao grupo uma responsabilidade muito alta, tendo em vista o compromisso que ficaria fixado com o aumento dos gastos públicos.

Em 13 de Janeiro, Kingsley-Wood conheceu Arthur Greenwood, ministro responsável da Comissão dos Problemas de Reconstrução, e informou-lhe as reclamações do Tesouro. “Foi errado”, ele afirmou, “Para o presidente do Comitê começar com pressuposições antes que ele tenha escutado qualquer evidência. Não foi justo com as testemunhas, na medida em que algumas das propostas foram altamente controversas, e colocou a comissão do comitê em uma posição impossível. (CHAPMAN, 1991, p. 44, tradução nossa¹⁸).

Greenwood de antemão, ao receber as queixas de Kingsley-Wood, defendeu Beveridge, e para isso utilizou como argumento a fala recente do Ministro da Saúde na *House of Commons*

18 “On 13 January, Kingsley-Wood met Arthur Greenwood, still the Minister in charge of reconstruction problems and put to him the Treasury's complaints. "It was wrong", he stated, "for the Chairman of the Committee to start off with fixed assumptions before he had heard any evidence. It was unfair to the witnesses, inasmuch as some of the proposals were highly controversial, and it put the Civil Servants on the committee in an impossible position” (CHAPMAN, 1991, p. 44).

que tratou da necessidade da criação de um serviço nacional de saúde unificado. Kingsley-Wood discordou do argumento e Greenwood acabou sendo convencido a solicitar a Beveridge que retirasse os três pontos. O mesmo se recusou novamente. Por fim, Hale elaborou uma carta destinada a William Beveridge, que tratava da necessidade do Relatório ser assinado unicamente por ele. Apesar desta ter sido escrita por Edward Hale, a carta foi assinada e encaminhada em nome de Arthur Greenwood. Não restaram opções para Beveridge, a não ser acatar o que estava escrito. Tal carta inclusive está anexada no início do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins, com a assinatura de Greenwood, e afirma:

Meu caro Beveridge, discuti com o Chanceler do Tesouro a posição dos representantes ministeriais na Comissão Inter-ministerial de Seguro Social e Serviços Afins. À vista das questões de alta política que serão levantadas, pensamos que os representantes ministeriais devem ser considerados, de aqui por diante, como seus conselheiros e assistentes, nos vários assuntos técnicos e administrativos, aos quais estão eles respectivamente vinculados. Isto significa que o Relatório, quando for elaborado, deve ser o seu próprio relatório e trazer unicamente a sua assinatura; os representantes ministeriais não devem associar-se, de nenhum modo, às opiniões de política que nele se contem. É conveniente que essa situação seja oportunamente esclarecida, no texto do Relatório. Sinceramente seu, Arthur Greenwood. (BEVERIDGE, 1943, p. 6).

Conforme discorrido acima, o Relatório quando finalizado deveria ser assinado unicamente por William Beveridge, de forma que os demais representantes não se associariam a assuntos de natureza política inscritos na proposta. Assim, ocorre uma personificação do plano em questão na figura de William Beveridge, que inclusive dá nome e o torna amplamente conhecido como *Plano Beveridge de Seguridade Social*, apesar de haver outros envolvidos na sua elaboração. O que se percebe é que a decisão de assinatura única deste relator envolvia conflitos de perspectivas acerca do que viria a ser o plano de seguridade social britânico, ou seja, questões de natureza política.

Destarte, havia a intenção de desvincular a Comissão do governo, “salvaguardando a formulação das propostas de qualquer constrangimento político e interesses econômicos” (CARDOSO, 2010, p. 11). Na biografia de Janet Beveridge, reforça-se que William Beveridge era um prestador de serviços para o Estado, ou seja, não um funcionário público, diferentemente dos demais membros e colaboradores que compuseram a Comissão. Neste sentido, ainda que a elaboração do Relatório tenha se dado com financiamento e apoio técnico estatal, havia uma preocupação de vincular este trabalho unicamente à figura pessoal de Beveridge, e não do governo.

Como descrito por Abel-Smith (1992), em entrevistas, propagandas e artigos publicados

na imprensa no período de elaboração do Plano, Beveridge aprestava, sem nenhum segredo, o seu ponto de vista e algumas de suas proposições, o que permitia à mídia supor um pouco qual seria o formato e embasamento do relatório que viria a surgir. Isso fez com que a opinião pública já tivesse, de certa maneira, prévio conhecimento do que seria ofertado, antes mesmo que o governo pudesse se posicionar com relação ao Relatório e plano final. Este, ao mobilizar os interesses da opinião pública, estremeceu as relações de Beveridge com os demais ministros do governo, sem contar os membros do tesouro, que desde o início temiam uma possível repercussão pública prematura do projeto.

2.1.4. O trabalho da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, princípios e propostas

Dentre as atividades da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, foi proposto que “levando em consideração a inter-relação dos projetos, empreendesse um levantamento dos planos nacionais existentes de seguro social e serviços afins, inclusive a indenização por acidentes de trabalho, e que fizesse propostas nesse sentido” (BEVERIDGE, 1943, p. 9). Assim, como expresso na introdução do Relatório, o primeiro dever da comissão era planejar, o segundo era de propor.

De início, como já disposto acima, foram realizados estudos sobre as medidas já existentes na Inglaterra, e conforme referenciado no documento, o marco temporal de análise contempla 45 anos de projetos estudados. Ou seja, o ponto de partida do estudo foi a Lei de Indenização por Acidentes no Trabalho de 1897, e as medidas subsequentes, como a primeira Lei de Pensões (1908), o seguro compulsório de saúde (1912), o seguro contra o desemprego (1934), dentre outros. Além disso,

Foram analisados os mecanismos de proteção social de um total de 30 países, sendo eles: Austrália; Bélgica; Canadá; Dinamarca; Alemanha; Nova Zelândia; Romênia; África do Sul; Suécia; Estados Unidos; Brasil; Bulgária; Chile; Costa Rica; Equador; Espanha; Finlândia; França; Grécia; Holanda; Hungria; Itália; Iugoslávia; Japão; Noruega; Panamá; Peru; Polônia; Uruguai; e Tchecoslováquia. Uma comparação especial também foi estabelecida com a União Soviética, mas devido a seu sistema de seguridade peculiar, considerou-se que a comparação não podia ser feita de forma direta. (CARDOSO, 2010, p.15).

Destarte, “a primeira tarefa da Comissão, por conseguinte, foi tentar, pela primeira vez, um estudo compreensivo de todo o campo do seguro social e dos serviços conexos, para mostrar quais as provisões feitas agora e de que forma são feitas” (BEVERIDGE, 1943, p. 10). A partir desses estudos, foram constatadas duas conclusões:

Primeiramente, mostra que, para as muitas e variadas necessidades, ocasionadas pela interrupção dos salários e por outras causas, que podem surgir nas modernas comunidades industriais, já se tornaram, na Grã-Bretanha, providências numa escala ainda não ultrapassada alhures e dificilmente igualada a qualquer outro país do mundo. [...] Em segundo lugar, o seguro social e os serviços afins, tais como hoje existem, são orientados por um complexo de órgãos administrativos desarticulados, que se esteiam em diferentes princípios, prestando, é verdade inestimáveis serviços, porém a tal preço de dinheiro e com tratamento de tal modo anômalo e inconstante de problemas idênticos, que não comporta justificativa. (BEVERIDGE, 1943, p. 10).

Estes resultados apontaram para duas problemáticas que exigiam respostas neste quadro. A primeira, que é a necessidade de responder às demandas que emergiam nas modernas comunidades industriais, e outras problemáticas relacionadas ao âmbito trabalho. A segunda é que, com base nestes estudos, percebeu-se a necessidade de reorganizar os seguros sociais e serviços prestados, pois estes se conformavam como iniciativas esparsas, desarticuladas, regidas por princípios diversos, e sem uma orientação comum, o que dificultava a efetividade dessas ações. Outra problemática apontada, conforme os estudos, foi a de que a limitação da concessão dos seguros compulsórios apenas aos que possuíam vínculo ao trabalho, era uma grave lacuna que demandava respostas. Em suma, levantadas estas reflexões, o plano – enquanto uma proposta – considerou que estes seguros e serviços já existentes poderiam ser racionalizados de forma que se tornassem mais benéficos à população, como também mais econômicos e viáveis para a administração pública.

O *Plano Beveridge de Seguridade Social* expresso no Relatório, prevê ainda elementos que são fundamentais para nossa análise, mais especificamente os três princípios das propostas elaboradas pela comissão. O primeiro princípio diz respeito ao fato de que as propostas futuras não deveriam se limitar pela consideração de interesses parciais, ou seja, estas experiências – principalmente em cenários de guerra – estariam situadas em um amplo espectro de possibilidades. Neste sentido, “juntamente quando a guerra está abolindo toda espécie de fronteira, é oportuno utilizar a experiência em campo aberto” (BEVERIDGE, 1943, p. 11).

O segundo princípio pauta sobre a importância do desenvolvimento do seguro social, como um elemento que pode promover a segurança de rendimentos. É neste princípio que está exposto o objetivo do plano no combate de “cinco gigantes”, que emergem como desafios à reconstrução da Grã-Bretanha no contexto da Segunda Guerra Mundial. Os “cinco gigantes” são: a miséria, a doença, a ignorância, a imundice e a preguiça. Neste viés, O Plano de Segurança Social é apresentado no Relatório como parte de um programa geral de política social, que se propõe enquanto parte de uma luta contra os cinco gigantes do mal:

[...] contra a Miséria física, que o interessa diretamente; contra a Doença, que é, muitas vezes causadora da Miséria e que produz ainda muitos outros males; contra a Ignorância que nenhuma democracia pode tolerar nos seus cidadãos; contra a Imundice, que decorre principalmente da distribuição irracional das indústrias e da população; e contra a Ociosidade, que destrói a riqueza e corrompe os homens, estejam eles bem ou mal nutridos. (BEVERIDGE, 1943, p. 262).

Ao tratar sobre o Plano de Segurança Social e o tema dos cinco gigantes, é descrito no Relatório que esta “segurança” visa o combate dos males combinada ao reconhecimento da liberdade, iniciativa e responsabilidade do indivíduo com relação a sua vida, que é tema do princípio seguinte. Mas, além disso, é reforçada a importância do papel da comunidade britânica na consolidação destes princípios e objetivos, pois assim “terão prestado um serviço vital ao progresso da humanidade”. (BEVERIDGE, 1943, p. 262).

O terceiro e último princípio prevê que na organização do seguro social o Estado não poderia sufocar o estímulo à iniciativa individual, à oportunidade e à responsabilidade. Nesse sentido, pautou-se no pressuposto de que seria estabelecido um mínimo social nacional que não desestimulasse a ação voluntária, “a fim de que cada indivíduo possa obter, para si e para a sua família, mais do que o mínimo que lhe é assegurado” (BEVERIDGE, 1943, p. 12). Acerca dos princípios, sinteticamente:

O Plano de Segurança Social, exposto neste Relatório, está edificado sobre esses princípios. Utiliza a experiência mas não se escraviza a ela. Apresenta-se como limitada contribuição para uma assistência social vasta, como algo que pode agora ser ultimado, sem esperar pela totalidade dessa assistência. Antes de mais nada, é um plano de seguro, que visa retribuir as contribuições com benefícios tendentes a manter o nível de subsistência de cada um – sem se basear em provas de meios de subsistência, de modo que todos os indivíduos podem livremente participar dele. (BEVERIDGE, 1943, p. 12).

No tópico do Relatório que trata sobre os “Meios de Combate à Miséria”, são discorridos dados e conclusões fundamentais para situarmos quais perspectivas permeiam a concepção de seguridade social expressa no plano. Como posto anteriormente, a Comissão Interministerial, para a elaboração do Relatório e consequentemente do Plano de Segurança Social, contou com estudos dos projetos sobre seguros sociais e serviços afins. Foram investigadas as condições de vida da população de algumas das principais cidades da Grã-Bretanha, como Liverpool, Londres, York, Sheffield, Plymouth, Bristol e Southampton. O exame consistia na análise de como parcela da população, em cada cidade, vivia em condições inferiores ao padrão mínimo necessário de subsistência. Pretendeu-se então, compreender a extensão e as causas destas problemáticas. Os principais resultados foram:

Dentre todas as causas de miserabilidade, apontadas pela pesquisa, $\frac{3}{4}$ a $\frac{5}{6}$ –

segundo o padrão preciso escolhido – eram atribuíveis à interrupção ou perda de produtividade. Praticamente, a parte restante, ou seja, $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{6}$, era devida à incapacidade de obter rendimentos proporcionais ao tamanho da família. Essas pesquisas foram feitas antes que a introdução das pensões suplementares houvesse reduzido o pauperismo entre as pessoas de idade avançada. (BEVERIDGE, 1943, p. 13).

A partir destes resultados, a manutenção do emprego e da capacidade produtiva configuraram-se enquanto elementos-chave na estruturação de um sistema de proteção social. Para isso, o sistema de saúde deveria ser aprimorado e o valor dos auxílios deveria considerar as dissonâncias entre os custos de vida de diferentes regiões. Além disso, questões relacionadas à sustentabilidade e à viabilidade financeira deveriam ser consideradas na elaboração de novas propostas (CARDOSO, 2010).

A principal conclusão extraída disso pela comissão responsável, conforme descrito no texto do Relatório, foi que a abolição de um dos cinco gigantes depois da guerra, a miséria, demandava uma dupla redistribuição de renda, que se daria por intermédio dos seguros sociais e pelas necessidades da família. Para além disso, são citadas outras formas de abolição da miséria, como o ajustamento de rendas em períodos de emprego e desemprego, e a necessidade de aperfeiçoar o seguro social para atender questões relacionadas à interrupção e perda da produtividade. Nesse viés, o aperfeiçoamento se daria em três sentidos: “estendendo o seu alcance, a fim de abranger pessoas presentemente excluídas; ampliando os seus fins de cobrir riscos também atualmente excluídos; e aumentando as taxas de benefício” (BEVERIDGE, 1943, p. 13). Estes pressupostos apontam a centralidade que o trabalho assume na configuração das propostas que compuseram o *Plano Beveridge de Seguridade Social*. Meios para viabilizar o acesso e à manutenção do vínculo ao trabalho, estabelecendo um quadro de pleno emprego, era uma prerrogativa fundamental nesse contexto.

Após a realização dos estudos e o levantamento dos dados, a ação tomada pela Comissão foi a de publicização das informações obtidas, o que por sua vez fomentou a participação de diversos segmentos da população, a partir de avaliações e sugestões que contribuíram na elaboração de posteriores propostas. Foram recebidas inúmeras respostas, principalmente de entidades privadas e organizações civis¹⁹.

[...] a iniciativa seguinte foi a divulgação dos trabalhos, a fim de estimular a participação de toda a comunidade, recebendo a avaliação e sugestões da população. Muitas entidades privadas contribuíram com propostas. Incentivou-

19 No *Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins* (1942) estão listadas as organizações que contribuíram com avaliações e sugestões, conforme se apresenta no ANEXO II.

se a apresentação de sugestões e dados das diversas repartições governamentais, e promoveu-se a divulgação pela imprensa e outros meios de publicidade. Foram recebidos memorandos de mais de 100 organizações. Outras iniciativas ficaram a cargo de reuniões com diversas personalidades, a exemplo do apoio fornecido pela importante figura pública da época, o economista inglês John Maynard Keynes, que assim como Beveridge, era membro da Sociedade Fabiana. (CARDOSO, 2010, p. 17-18).

2.2. O Plano Beveridge – Alterações e Estrutura

2.2.1. Alterações propostas pelo Relatório Sobre Seguro e Serviços Afins e suas razões.

Na segunda parte do Relatório Sobre Seguro e Serviços Afins são apresentadas as vinte e três principais propostas de alteração, assim como o porquê dessas mudanças, conforme aponta a Comissão responsável pelos estudos e pela elaboração do Plano. No interior deste tópico realiza-se uma recuperação dessas propostas de alteração, elencando-se os motivos para as alterações e o seu teor. A apresentação desses elementos permitirá uma compreensão mais aprofundada da natureza da intervenção que o *Plano Beveridge* propunha, permitindo a caracterização concreta de alguns elementos que vieram a formatar o perfil da seguridade social no interior do documento.

1ª Proposta de alteração: Unificação do Seguro Social Referente às Contribuições:

Esta proposta sugere que o segurado poderá ter acesso a qualquer benefício a partir de uma contribuição única semanal. Ou seja, a sugestão era de unificação das formas de contribuição, por um só documento de seguro. Esta mudança significava economia da administração, de empregadores, de papéis e facilidade para os segurados (BEVERIDGE, 1943). Além de que facilitaria a transparência das contas.

Dessa forma, era necessário que as contribuições fossem reunidas em uma *Caixa de Seguro Social*, e para que isto fosse possível era sugerida a criação de uma legislação para determinar a organização de um fundo e a finalidade dos gastos. A ideia era de criar um fundo único, a partir das contribuições, todavia, era sinalizada a necessidade de separar alguns nichos, como, por exemplo, para o desemprego, as pensões, a doença, as viúvas, dentre outros. Assim, “não haveria alteração quanto ao equilíbrio dos recursos divididos pelas áreas de cobertura do seguro social, pois as taxas referentes a cada seguro seriam fixadas previamente” (CARDOSO, 2010, p.19).

Em certa medida, uma Caixa de Seguro Social, para corresponder às várias necessidades do mesmo grupo geral de segurados, deve ser um fundo comum; e isso só poderá fortalecê-la. Todavia, certo grau de separação se faz preciso e o Parlamento poderá estabelecê-lo numa medida aconselhável, quer designando

muitas das contribuições singulares para fins específicos, ainda que deixando uma fração para ser repartida conforme as circunstâncias, quer fixando cotas legais mínimas e períodos de auxílio para cada fim, de maneira que o dinheiro necessário para cada fim e superior a esse mínimo possa estar sempre disponível e nunca seja absorvido pela deficiência dos outros setores. (BEVERIDGE, 1943, p. 34).

2ª Proposta de alteração: Unificação do Seguro e da Assistência Social Referente à Administração:

Esta proposta de alteração sugeria a criação de um Ministério da Segurança Social, com postos locais, que estivessem ao alcance de toda a população. O principal argumento que sustentava a importância desta mudança era o do aumento da eficiência na administração, no sentido de beneficiar os segurados.

Nesse viés, caso o segurado tivesse algum tema, sugestão ou reclamação, haveria uma autoridade com quem poderia tratar sobre assuntos relacionados. De acordo com o Relatório, esta alteração corroboraria com a diminuição das disputas políticas, ampliação da abrangência dos seguros, regularidade na distribuição dos auxílios, uniformidade dos seguros, maior controle sobre a administração e facilidade na coleta e análise de dados estatísticos.

3ª Proposta de alteração: Desregulamentação de benefícios especiais para diferentes classes de trabalhadores:

Esta proposta sugeria o fim do sistema das “Sociedades Reconhecidas”, o qual se caracterizava por finanças separadas e benefícios de seguro desiguais, ainda que as contribuições pagas estivessem em uniformidade com a cobrança feita pelo Estado. Os benefícios pagos eram denominados “benefícios especiais”, os quais entidades privadas obtinham do governo, mesmo que contribuíssem o mesmo valor que as demais classes de trabalhadores. As “Sociedades Reconhecidas”, como já disposto nesta dissertação, e conforme discorre o *Relatório Beveridge*, eram de vários tamanhos e tipos. Se agrupavam em cinco principais grupos, que se diferenciavam conforme a natureza do ofício ou o tipo associação: *Ofícios da Vida Industrial (Industrial Life Offices)*; *Sindicatos Operários (Trade Unions)*; *Caixas de Previdência dos Empregadores*; *Sociedades Mutualísticas (Friendly Societies)* com ramificações; e *Sociedades Mutualísticas (Friendly Societies)* sem ramificações. De acordo com Cardoso (2010):

A manutenção do sistema de “Associações Reconhecidas” era tida como incompatível com a política de um mínimo nacional, pois, estabelecido um mínimo nacional e contribuições unificadas, seria uma anomalia que entidades privadas recolhessem e pagassem um valor maior do que o estabelecido pelo Estado. Na perspectiva da universalização dos serviços de proteção, qualquer

cobertura adicional seria desconexa com o todo do sistema, já que toda a sociedade deveria receber tratamento igual. A grande maioria das próprias sociedades reconhecidas era a favor da sua desregulamentação no período. (CARDOSO, 2010, p. 19).

Para a Comissão, este era um sistema que apresentava inúmeras desvantagens, seja pelos custos, ou pela dificuldade de administração e des-responsabilização do Estado. Apesar disso, a Comissão considerou algumas características deste modelo, que por sua vez foi incorporada nas novas propostas, como a criação do seguro voluntário. Esta funcionava da seguinte forma: caso o segurado tivesse interesse em complementar seu seguro, para além do mínimo nacional, com uma cobertura extra, poderia pagar um valor a mais por este serviço. Este valor a mais, que seria pago por quem pretendia complementar sua renda, era destinado ao fundo comum da Caixa de Seguro Social (BEVERIDGE, 1943). Diante destes pressupostos, a intenção não era apenas de abolição das “Sociedades Reconhecidas”, mas de aperfeiçoamento na direção de um sistema de proteção social universal e unificado, o que exigiria uma maior fiscalização dessas associações por parte do Estado na medida que decidissem por complementar as atividades estatais.

4ª Proposta de alteração: Inclusão do Seguro por Acidentes e Doenças Industriais no Sistema de Seguro Social Unificado:

Ao apresentar esta proposta, é discutido o fato de que o sistema de indenizações por acidentes de trabalho vigente na Inglaterra seria o mais antigo dentre os demais objetos estudados pela Comissão, visto que foi adotado no ano de 1897 e generalizado em 1906. Essa alteração pressupunha a abolição desse antigo sistema de indenizações, e a criação de um seguro por acidentes e doenças no esquema do seguro social, de forma unificada, com o pressuposto de que, primeiro, haveria um método especial de custeio, e segundo, em concomitância seriam criadas pensões especiais para a incapacidade por tempo prolongado e bonificações para dependentes em caso de morte devida a tais causas (BEVERIDGE, 1943).

Dentre as problemáticas do sistema anterior, são apontadas pela Comissão: os altos custos na administração deste sistema e a ausência de segurança para o pagamento. Isto significa que não era um seguro compulsório para todas as categorias, era falho no sentido de que não assegurava uma renda mínima, e o principal, segundo o *Relatório Beveridge*, era que este sistema não contribuía para a restauração do empregado lesado, ou seja, não recuperava sua capacidade laborativa em tempo hábil.

A intenção era de unificar e universalizar as medidas anteriores, de forma a ampliar a

cobertura, incluindo outros tipos de acidentes e doença, não somente o acidente de trabalho, mas também acidentes de outra natureza. A proposta previa que as taxas de auxílio deveriam ser proporcionais ao salário pago ao trabalhador. Além disso, seria reforçada a responsabilidade legal dos empregadores, que caso oferecessem trabalhos com níveis de risco elevados, pagariam um valor de taxa diferenciado.

As propostas feitas a propósito do seguro por acidentes e doenças industriais ilustram muito bem o princípio geral sobre que assenta o Plano de Seguro Social, da unificação e da responsabilidade a fim de evitar inúteis e perniciosas diferenças, combinada com a classificação, isto é, com o critério de dar a cada necessidade o tratamento que lhe é mais apropriado. (BEVERIDGE, 1943, p. 71).

5ª Proposta de alteração: Racionalização do Serviço Médico:

Esta alteração propôs inicialmente que houvesse uma separação entre a administração dos auxílios pagos em dinheiro, e o tratamento médico. Além disso, prevê que o tratamento deve abranger todas as formas de incapacidade com a supervisão dos Departamentos de Saúde. Este serviço, conforme aponta o Relatório, deveria ser “racional de saúde e reabilitação, para todos os cidadãos que dele necessitarem” (BEVERIDGE, 1943, p. 76).

6ª Proposta de alteração: Classificação das Donas de Casa em uma Classe Profissional Distinta:

No que se refere a esta proposta, é importante frisar que era destinada às mulheres casadas, tendo em vista que seu trabalho, apesar de não remunerado, era considerado pelo Plano de Segurança Social como vital, pois “sem ele os respectivos maridos não poderiam ganhar a vida no trabalho, nem poderia sobreviver a nação” (BEVERIDGE, 1943, p. 76). Com base nesse argumento, e no reconhecimento do trabalho doméstico feminino enquanto um eixo fundamental na estruturação de um Plano de Segurança Social, foi previsto que este plano considerasse as mulheres casadas como uma classe profissional especial.

Neste sentido, era previsto que em todos os casos, as necessidades especiais desta classe seriam abrangidas por: bonificação de casamento, bonificação de maternidade, provisões para o desquite, e a viuvez. No caso de mulheres casadas que não exerciam atividade remunerada fora de casa, haveria um seguro contra o desemprego ou a invalidez dos maridos. E para as mulheres casadas que exerciam atividade remunerada fora de casa, haveria um seguro especial de maternidade, que poderia ser somado às bonificações.

Conforme descrito no fim desta proposta de alteração, o Plano de Segurança Social consistia em um estímulo ao casamento, atribuindo às mulheres o seguinte papel: “as mães de

família terão uma obra vital a realizar, assegurando a continuação da raça britânica e dos ideais britânicos no mundo” (BEVERIDGE, 1943, p. 83).

7ª Proposta de alteração: Ampliação do Seguro Contra Incapacidade Prolongada e das Pensões de Aposentadoria:

Esta proposta prevê a extensão do seguro contra incapacidade prolongada para todos que exercem profissão remunerada, e das pensões de aposentadoria para todos em idade produtiva, que exerciam ou não atividade remunerada. Partia-se do pressuposto de que, todas as pessoas deveriam ter a segurança de que receberiam uma renda mínima de subsistência ao envelhecerem, mediante contribuições feitas no durante sua vida produtiva.

Tratava-se essencialmente de estender os benefícios do Seguro Social aos trabalhadores informais, muitas vezes mais necessitados que os trabalhadores com contrato regular. O seguro contra incapacidade prolongada seria pago apenas para as pessoas que exerciam alguma atividade remunerada anteriormente ao acidente ou doença. As pensões seriam pagas após a 13ª semana de suspensão dos salários, e anteriormente a este período os segurados se enquadrariam no auxílio doença. (CARDOSO, 2010, p. 21).

8ª Proposta de alteração: Concessão do Auxílio Aprendizado para Aqueles que Pretendem Mudar de Profissão:

Esta proposta consistia em um auxílio aprendizado, que seria destinado a todas as classes cobertas pelo Plano de Segurança Social, ou seja, a todos aqueles que abandonavam as suas atividades, remuneradas ou não, e que seriam realocados no mercado de trabalho. Seria um pagamento proporcional ao auxílio-desemprego, por tempo limitado, concedido sem prova de recursos, em conformidade com a lei, e com a condicionalidade do segurado estar em processo de aprendizagem.

9ª Proposta de alteração: Equiparação das Taxas de Auxílios, de Pensões para o Desemprego, Incapacidade e Aposentadoria:

A intenção aqui era de unificação das taxas, visto que, de acordo com a Comissão, não havia diferença entre as necessidades de subsistência das pessoas que foram prejudicadas pela interrupção do trabalho, e conseqüentemente dos salários. Em vista disso, não havia justificativa para as diferenças existentes, até então, entre estes benefícios (BEVERIDGE, 1943).

O texto considera algumas disparidades, como entre a situação de desemprego e de incapacidade, no sentido em que “um homem doente precisa de renda maior do que o homem apto desempregado, quer para o tratamento, quer para a dieta; e também o desempregado tem maiores oportunidades de obter pequenos salários subsidiários” (BEVERIDGE, 1943, p. 86).

Além disso, são consideradas também as distinções entre a incapacidade prolongada e a temporária; desemprego, aposentadoria e incapacidade; e entre os gastos de homens e mulheres. Mas, ainda assim, aponta que a equiparação dos benefícios era a solução mais viável naquele contexto.

10ª Proposta de alteração: Equiparação do Tempo de Espera para os Auxílios de Desemprego e Incapacidade:

Esta sugeria a equiparação das condições dos auxílios desemprego e incapacidade. No Relatório são apresentados os três planos de seguro contra a interrupção dos salários, que se davam em vista do desemprego – por acidente ou doença industrial –, por invalidez, ou por acidentes de outra natureza, que por sua vez possuíam tempo de espera, ou carência, distintos.

Conforme descrito em Beveridge (1943), a proposta em questão se embasou em um estudo realizado pela Comissão Legal do Seguro-Desemprego, por solicitação do Ministério do Trabalho britânico, que resultou em um Relatório entregue à Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins. O conteúdo consistia em um estudo sobre a experiência dos sindicatos operários acerca do tempo de espera previsto pelos planos de seguros. Neste sentido, foi relatada uma disparidade entre sindicatos e seguros, com relação a esta problemática. Conforme descrito em Relatório a Comissão Legal sugeriu que:

[...] embora seja necessário estabelecer algumas diferenças entre os vários seguros, justificadas pelas diferenças dos riscos contra os quais o seguro é feito, as diferenças desnecessárias são sempre causa manifesta de injustiças e descontentamentos; assim se for possível adotar, para todas as formas de interrupção dos salários, o princípio comum do tempo de espera provisório, conseguir-se-á uma simplificação muito desejável do nosso seguro social. (BEVERIDGE, 1943, p. 88).

A partir disto, a proposta do *Plano Beveridge* se deu de acordo com a recomendação da Comissão Legal, na qual foi assinalado o período de quatro semanas consecutivas de interrupção dos salários, como também que deveriam ser pagos, como retroativo, os três primeiros dias relativos à espera pelo seguro.

11ª Proposta de alteração: Equiparação da Contribuição para os Auxílios de Desemprego e Incapacidade, e Revisão das Contribuições para Pensão:

A proposta era de estabelecer condições mínimas unificadas para as contribuições relativas aos auxílios, pensões e bonificações, com o intuito, na época, de:

I – Preservar o princípio dos seguros, o qual pressupõe que o povo deveria pagar pela sua segurança, ainda que não completamente;

II – Incluir cada pessoa em uma classe de seguro social específica;

III – Facilitar os mecanismos de reforço à contribuição, de forma a incentivar os indivíduos a contribuírem com regularidade.

A intenção era de simplificação das condições de contribuição, que seria alcançado, conforme aponta Beveridge (1943), por meio de um sistema de seguro unificado. Isto também significava a economia de recursos administrativos. No que se refere às pensões, as contribuições se expandiram para além dos empregados por contrato de trabalho, e incluiria toda a população em idade de trabalhar.

12ª Proposta de alteração: Duração Indefinida para o Auxílio-Desemprego:

Sobre esta alteração, não são feitas muitas considerações no *Relatório Beveridge*, o que se propõe é que a duração do auxílio-desemprego se dê conforme exigência de expectativa por trabalho ou por um Centro de Aprendizado.

13ª Proposta de alteração: Duração Indefinida para o Auxílio-Incapacidade:

No Relatório, é expressa a preocupação quanto a “alteração de hábitos” dos indivíduos em períodos de desemprego ou incapacidade. A intenção era impedir fraudes e “acomodações” por parte dos segurados, conforme é assinalado: “o perigo de conceder auxílios adequados no seu montante, mas indefinidos na sua duração, consiste em que os homens, como criaturas adaptáveis às circunstâncias, podem acostumar-se com aqueles” (BEVERIDGE, 1943, p. 91).

A proposta consistiu na exigência de uma contrapartida do segurado. No caso do auxílio-desemprego, enquanto o cidadão recebesse os proventos deste benefício, deveria buscar outra ocupação, assim como frequentaria um Centro de Aprendizagem, em outras palavras, um curso de capacitação. Estas exigências eram rigorosamente fiscalizadas, “como meio de evitar o vício da indolência e como meio também de aperfeiçoar a capacidade produtiva” (BEVERIDGE, 1943, p. 91). No caso do auxílio-incapacidade, era exigida supervisão médica regular, tanto para evitar períodos prolongados de recebimento, como para prevenir incapacidade crônica por meio de tratamento intensivo.

14ª Proposta de alteração: Condicionar o Valor das Pensões a Cada Ano de Contribuição:

A proposta visou a flexibilização da idade de aposentadoria e o pagamento de incentivos financeiros aos que continuassem trabalhando após a idade mínima de aposentadoria, que era de 60 anos para mulheres e 65 anos para os homens. O argumento era de que “a proposta de tornar flexível a idade de aposentadoria atende a realidades humanas e econômicas. Pensões

adequadas, com uma idade flexível de aposentadoria, aumentarão a felicidade e a riqueza, em muitos sentidos” (BEVERIDGE, 1943, p. 93).

Além disso são apontadas as vantagens relativas à simplificação da administração e fortalecimento das finanças das Caixas de Seguro Social, no sentido em que “ajudaria a financiar as pensões na medida em que aumentaria o tempo de contribuição dos trabalhadores e retardaria o tempo de recebimento das aposentadorias” (CARDOSO, 2010, p. 22).

15ª Proposta de alteração: Fusão dos Planos Especiais de Seguro-Desemprego (para Agricultura e Banco) com o Plano Geral do Seguro Social:

A ideia era de fundir os planos especiais, relativos à agricultura, banco e seguro, ao plano geral de seguro social, com a finalidade de unificar as taxas de auxílio pagas pelos segurados. Neste item, é descrito um tópico que trata exclusivamente do Plano de Seguro-Desemprego agrícola, no qual são refutados os motivos pelos quais permitiam que o plano especial agrícola ficasse à parte de um plano geral do seguro. A criação destes planos especiais, especialmente o de agricultura, se dava em vista das disparidades entre as condições de trabalho no campo e na cidade. De acordo com o Relatório, os planos especiais, na forma como se estruturavam, consistiam em privilégios, e que por sua vez deveriam ser suprimidos.

16ª Proposta de alteração: Fim das Isenções de Seguros:

A abolição das isenções de seguro se dariam nos casos de: pessoas em ocupações particulares, funcionários do serviço civil, polícia, governo local, trabalho doméstico e das pessoas que recebem, anualmente, remuneração maior que 420 libras. De acordo com Cardoso (2010, p. 23), “seguindo o princípio de extensão universal dos seguros sociais, era evidente que qualquer mecanismo que limitasse o serviço de Seguro Social devido ao valor dos salários ou tipo de ocupação deveria ser abolido”.

17ª Proposta de alteração: Substituição das Pensões Incondicionais em Casos de Viuvez por Provisões Adequadas às Necessidades das Viúvas:

Nesta proposta de alteração é feita uma crítica sobre a forma como se dão as concessões de pensões em casos de viuvez. Ou seja, estar em idade produtiva ou não, ter filhos menores dependentes ou não, de acordo com o Relatório, deveriam ser condições necessárias para a concessão dos auxílios de pensão. As alterações sugeridas eram:

I – Em qualquer caso, que fosse concedido auxílio-viuvez por um período de treze semanas, com valor igual ao auxílio-maternidade, ou seja, superior aos auxílios de incapacidade e

desemprego, de forma que a viúva se reajuste ao novo padrão de vida e se insira no mercado de trabalho;

II – No caso de viúvas com filhos dependentes, seria necessário seguro-tutelar para auxiliar na subsistência dos menores;

III – Concessão de auxílio-aprendizado, para que a viúva possa exercer nova atividade remunerada.

Acerca da readequação das pensões conforme outras condições, vale ressaltar que:

Este seguro, no entanto, não deveria durar além das necessidades imediatas da viúva, que posteriormente deveria se enquadrar em algum outro nível de assistência ou, se apta a trabalhar, continuar a exercer profissão remunerada. O seguro permanente para viuvez seria oferecido pelo Seguro Voluntário e deveria ser feito pelo marido. (BEVERIDGE, 1943, p. 23).

18ª Proposta de alteração: Inclusão de Bonificação de Funeral no Seguro Compulsório:

A intenção nesta proposta era de criar uma bonificação universal de funeral, visto que “toda a gente, quando morre, precisa de funeral” (BEVERIDGE, 1943, p. 103). Anterior a esta proposta, na Grã-Bretanha, esta bonificação era paga apenas pelo seguro industrial e ainda apresentava um custo administrativo bastante elevado. As bonificações deveriam ser pagas em dinheiro, sem necessariamente padronizar a organização dos funerais, a destinação dos gastos com esses serviços seria de responsabilidade da família. De acordo com a faixa etária do indivíduo, as taxas de auxílio se modificavam, e por sua vez pretendia-se que fossem proporcionais aos custos de cada trabalhador.

19ª Proposta de alteração: Delegação de Funções Relativas à Assistência Pública para o Ministério da Segurança Social:

A proposta previa a existência de apenas uma autoridade, o Ministério da Segurança Social, responsável pela administração da assistência pública, que por sua vez, e de acordo com os objetivos previstos no Plano de Segurança Social, deveria ser nacional e descentralizado. Neste sentido, ainda que as responsabilidades pela assistência nacional fossem transferidas para o Ministério da Segurança Social, as autoridades locais ainda estariam incumbidas de zelar pelas instituições beneficentes, exercer funções relacionadas a prestação de serviços de equipamento domiciliar, educação, recreação e cultura (BEVERIDGE, 1943). Conforme expresso no Relatório, “uma coisa, porém, é clara: será necessária a contínua e amistosa colaboração entre o Ministério da Segurança Social, ora proposta, e as autoridades locais” (BEVERIDGE, 1943, p. 107).

20ª Proposta de alteração: Delegação de Funções Relativas à Manutenção dos Cegos e Elaboração de um Plano de Sustento para o Ministério da Segurança Social:

Esta proposta reforça as proposições do item anterior, no que se refere à cooperação entre o Ministério, autoridades locais e iniciativas voluntárias. Como também, parte de uma crítica à Lei de Proteção aos Cegos, de 1920, a qual previa três formas de auxílios prestados a esta população: pensões não-contributivas, assistência pelas autoridades locais e auxílio por iniciativas voluntárias. A crítica se dava pelo fato de que, era uma proteção que se baseava na presunção de que pessoas com deficiência visual envelheciam mais rápido, o que de acordo com o relatório não era uma realidade. A preocupação era de que estas pessoas, ainda em idade produtiva, recebessem alguma forma de auxílio, como se apresenta no seguinte trecho: “os cegos, embora possam precisar de algum auxílio, para lhes compensar a enfermidade, não devem recebê-lo sob uma forma que presuma terem eles ultrapassado a idade produtiva e que os desencoraje para o trabalho” (BEVERIDGE, 1943, p. 107). Neste caso, havia a intenção de estabelecer um plano que corrigisse incongruências no sistema de proteção existente até então, conforme previsto no Relatório, de forma que se adequasse às necessidades de forma mais específica.

21ª Proposta de alteração: Delegação de Funções Exercidas por Distintas Instituições do Estado para o Ministério da Segurança Social:

Dentre as funções que estavam previstas no Relatório para serem transferidas ao Ministério, estavam as da Junta de Assistência, do Serviço de Emprego do Ministério do Trabalho, do serviço do *Customs and Excise Department* e de serviços relativos à administração de benefícios prestados por diversos departamentos. Dentre os argumentos que embasavam esta decisão estavam: a facilidade dos cidadãos em ter que lidar com apenas uma agência, ou instituição, nessas matérias e a importância de trabalhadores especializados e habilitados para executar atividades como visitas domiciliares.

22ª Proposta de alteração: Substituição da Comissão Legal do Seguro-Desemprego pela Comissão do Seguro Social:

A proposta era de uma Comissão do Seguro Social, com poderes similares aos da Comissão do Seguro-Desemprego, no entanto mais abrangentes e extensos. Esta incorporaria funções da Comissão do Seguro-Desemprego como: supervisionar finanças, opinar sobre a regulamentação a todas as questões relativas aos seguros (consultadas as representações), opinar sobre outras matérias (BEVERIDGE, 1943). As diferenças são relativas à oportunidade

de representações de empregados e empregadores na regulação de outros ramos de seguros, à elaboração de um relatório anual que trate acerca dos aspectos financeiros do seguro social e à manutenção dos valores dos auxílios e contribuições ajustados aos valores e modificações da moeda nacional.

23ª Proposta de alteração: Conversão do Seguro Industrial em um Tipo de Serviço Público que estaria subordinado a uma Junta de Seguro Industrial:

Este seguro industrial se constituía enquanto um seguro de vida destinado aos trabalhadores de indústrias, que até então era administrado pela iniciativa privada. Cardoso (2010) afirma que:

Esta medida visava incorporar ao Seguro Voluntário a aquisição das apólices de seguro de vida e de retirar as pretensões de lucro de um serviço de tamanha importância, evitando assim diversos problemas. Outro importante fator referia-se à horizontalidade da cobertura de seguro social, procurando evitar as possíveis redundâncias entre a oferta privada e as novas coberturas propostas pelo serviço público. (CARDOSO, 2010, p. 24;25).

Ou seja, pretendia-se a conversão deste seguro em um serviço público, o que por sua vez, exigiria conseqüentemente a criação de uma corporação legal, ou seja, de uma Junta de Seguro Industrial. Conforme previsto no Relatório, esta Junta estava autorizada a estabelecer como se constituiria o seguro de vida, tomaria conta das apólices e indenizaria acionistas (BEVERIDGE, 1943). São consideradas as dificuldades numa possível transição, mas isso é justificado pela Comissão com o argumento de que se tornará mais simples quando este seguro assume o status de público.

2.2.2 O Plano de Segurança Social

Conforme assinalado no documento, o Plano de Segurança Social era o principal conteúdo do Relatório, e consistia num esboço do seguro social, a fim de preservar a capacidade produtiva e proteger contra gastos especiais consequentes de nascimento, morte ou casamento. Este esboço comporta seis princípios fundantes:

[...] horizontalidade das taxas de benefícios de subsistência; horizontalidade das taxas de contribuição; unificação da responsabilidade administrativa; adequação dos benefícios; racionalização; e classificação. [...] Baseando-se neles e em combinação com a assistência nacional e o seguro voluntário, enquanto métodos subsidiários, o Plano de Segurança Social tem por escopo tornar desnecessária a miséria, quaisquer que sejam as circunstâncias. (BEVERIDGE, 1943, p. 16).

Inicialmente, o Plano de Segurança Social, exposto no Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins, se apresenta a partir de suas proposições, métodos e princípios. O primeiro

ponto do texto trata do conceito de segurança social, ou seguridade social, que é referido no Relatório enquanto uma expressão utilizada para designar a garantia de um rendimento mínimo de substituição em situações de risco. Ou seja, em substituição do salário em caso de desemprego, doença ou acidente, e de uma renda mínima, ou aposentadoria, na velhice. Além disso, a prestação de subsídios que atendam às necessidades da família em situações de perda de sua forma de sustento, como em caso de morte, ou em contextos que exijam despesas extraordinárias, como em casamento e nascimento. Sinteticamente, como dito no Relatório, “antes de tudo, segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar tão cedo quanto possível à interrupção dos salários”. (BEVERIDGE, 1943, p. 189).

Na sexta parte do Relatório, que trata sobre a “Segurança Social e Política Social”, afirma-se que um plano de segurança social, ou de seguridade social, pressupõe um sistema articulado de diversos campos da política social. Ou seja, percebe-se que além da provisão de rendimento mínimo para subsistência, um sistema de proteção social – nos moldes em que foi concebido o Plano de Segurança Social britânico – exige um conjunto de medidas articuladas, com administração e financiamento centralizado, regidas por princípios próprios. É com base na concepção de um plano sistemático, articulado, que a Comissão sugere as três proposições particulares, que envolvia a manutenção do emprego, os serviços de saúde e reabilitação e os subsídios para a infância.

Segurança Social, no sentido deste Relatório, significa segurança de certo rendimento. O Plano de Segurança Social, exposto no Relatório, é um plano de emancipação da miséria pela manutenção dos rendimentos. Mas a suficiência da renda não é o suficiente por si mesma. Libertar o homem da miséria é, apenas, uma das liberdades essenciais a que ele tem direito. Qualquer Plano de Segurança Social, em sentido estrito, pressupõe uma política social articulada em muitos campos, a maioria dos quais exorbitam dos limites deste Relatório. O plano aqui proposto envolve três proposições particulares, tão intimamente relacionadas com ele, que uma curta exposição é essencial à compreensão do próprio plano. [...] Após o exame destas três proposições, surgem questões gerais quanto à praticabilidade da emancipação da miséria como objetivo imediato de após-guerra e quanto à conveniência de projetar desde agora, em pleno período de guerra, a reconstrução futura de serviços sociais. (BEVERIDGE, 1943, p. 237).

Em Beveridge (1943), afirma-se que não é possível traçar um plano de seguridade social, sem tomar como base as três proposições seguintes: conservação do emprego, ou melhor, prevenção do desemprego em massa; subsídios para crianças; e serviços nacionais de saúde e reabilitação, no sentido de prevenir e curar doenças e reestabelecer a capacidade laborativa. Elementos que apareceram como centrais no relatório preliminar elaborado por William

Beveridge e apresentado à comissão no início de todo o processo, como já descrito anteriormente.

Além das três proposições, e combinados a ela, o plano se apoia em três métodos de segurança distintos, que por sua vez são fundamentais para compreender sua conformação: o seguro social, para atender às necessidades básicas; a assistência nacional em casos especiais; e o seguro voluntário, que seriam subsídios adicionados aos auxílios básicos (BEVERIDGE, 1943).

2.2.3 O Seguro Social

O plano apresenta o seguro social como o mais importante entre os três métodos, e dessa forma, é o tema que toma a maior parte do Plano de Segurança Social. Sobre os três métodos é descrito:

Seguro social significa provisão de pagamentos em dinheiro, condicionados a contribuições compulsórias previamente feitas pelos segurados, ou em nome destes, independentemente dos recursos do indivíduo na época do pedido. [...] Mas, enquanto o seguro social pode e deve ser o principal instrumento de garantia dos rendimentos, não pode ser o único. Precisa ser completado, tanto pela assistência nacional como pelo seguro voluntário. A assistência nacional consiste na concessão de auxílios em dinheiro, condicionados às necessidades que forem provadas na época do pedido, independentemente de contribuições prévias, porém adaptados às circunstâncias individuais pagos pelo Tesouro Nacional. [...] As rendas atuais e, conseqüentemente, os padrões normais de despesas das diferentes camadas da população diferem grandemente. Prover aos padrões de vida mais elevados é função do indivíduo, isto é, é objeto da livre escolha, e portanto, de seguro voluntário. Deve o Estado, contudo, tomar medidas que permitam e encorajam o seguro voluntário. (BEVERIDGE, 1943, p. 190).

Diante disso, o seguro social é tido neste plano como um dos principais meios de proteção social, complementado pela assistência nacional e o seguro voluntário. Como já disposto acima, são apresentados seis princípios fundamentais do seguro social, que eram: horizontalidade da taxa de auxílio-subsistência; horizontalidade da taxa de contribuição; unificação da responsabilidade administrativa; adequação do auxílio; racionalização; e classificação.

No Plano de Segurança Social, em Beveridge (1942) estão elencados estes seis princípios enquanto mecanismos utilizados para basear novos projetos, são eles:

1. *Horizontalidade da Taxa de Auxílio-Subsistência* – o primeiro princípio fundamental trata do estabelecimento de taxas horizontais para os benefícios contemplados no âmbito do seguro social. Esta forma de taxação se daria independentemente do valor dos

salários que tivessem sido interrompidos, e desta maneira, deveriam abranger todas as despesas mínimas de subsistência;

2. *Horizontalidade da Taxa de Contribuição* – este princípio prevê que a cobrança da taxa de contribuição compulsória seja horizontal, ou seja, seu valor deveria ser estipulado independente dos recursos individuais, seja do segurado como também do empregador. Como previsto no Relatório, “todos os segurados, ricos ou pobres, pagarão as mesmas contribuições, a troco da mesma segurança; os que dispõem de maiores recursos pagarão mais somente na medida em que, pagarão mais ao Tesouro Nacional”. (BEVERIDGE, 1943, p. 191);
3. *Unificação das Responsabilidades Administrativas* – o terceiro princípio tratava da unificação da responsabilidade administrativa, com a justificativa de maior economia e eficiência. Todas as contribuições se destinariam a um só fundo, a Caixa de Seguro Social, e todos os gastos seriam também retirados desta caixa. Além disso, estava previsto que em cada localidade um *Ofício de Segurança*, que atendesse aos pedidos de todas as espécies de seguros;
4. *Adequação do Auxílio* – este princípio prevê auxílios adequados quanto a seu montante e a época. A intenção era de que, combinado ao primeiro princípio, os rendimentos deveriam ser suficientes para custear os gastos necessários à subsistência.
5. *Racionalização* – A intenção a partir deste princípio era de que o seguro social fosse racionalizado, tanto no que se refere a sua abrangência quanto no que diz respeito ao atendimento das necessidades das pessoas cobertas.
6. *Classificação* – Este princípio pressupõe que, quando racionalizado e unificado, o seguro social deveria levar em consideração os diferentes modos de vida das diversas camadas da população. Conforme dito, “o termo ‘classificação’ se usa aqui para denotar o ajustamento do seguro às diversas circunstâncias de cada classe de segurados”. (BEVERIDGE, 1943, p. 191-192).

No Relatório, são apresentadas, de forma resumida, as principais medidas que conformam o Plano de Segurança Social. A primeira diz respeito ao fato de que o plano abrange todos os cidadãos, sem estipular qualquer limite de rendimento para o acesso, e considera os diferentes modos de vida. Diante disso, configura-se como um plano de “alcance universal, quanto às pessoas e necessidades, porém classificado quanto à sua aplicação” (BEVERIDGE, 1943, p. 16). A segunda medida trata sobre o seguro social, e propõe que este é destinado a seis

classes, quatro principais – que comportam a população apta ao trabalho – e duas complementares – que é composta pela população abaixo e acima da idade produtiva. As seis classes de segurança, conforme previsto no Plano de Segurança Social, são:

1. Empregados, cujo vínculo de ocupação tenha sido formalizado por meio de contrato;
2. Profissionais remunerados, inclusive empregadores, que exerçam atividade liberal, como comerciantes;
3. Donas de casa, isto é, mulheres casadas em idade produtiva;
4. Outros profissionais não remunerados em idade de trabalhar;
5. Pessoas abaixo da idade produtiva;
6. Pessoas acima da idade produtiva.

Nos apêndices do Relatório é feita uma complementação acerca da classificação da população britânica de acordo com o Plano e distribuição desta nas classes de segurança, assim como se apresentam acima. Estimava-se que, no início de 1944, período em que o Plano de Segurança Social iniciaria sua execução e que a condição de paz estaria restabelecida no país, a população da Grã-Bretanha seria de cerca 47 milhões pessoas (BEVERIDGE, 1943), e a sua distribuição, conforme o *Relatório Beveridge*, se daria proporcionalmente conforme organizado na Tabela I. O que se percebe, a partir dos dados apresentados na tabela, é que há uma predominância de pessoas em idade produtiva, especialmente de empregados, cujo vínculo de ocupação tenha sido formalizado por meio de contrato.

Tabela I			
População britânica distribuída em classes de segurança.			
Classes de Segurança	Homens	Mulheres	Total
Empregados	13.350.000	4.750.000	18.100.000
Profissionais remunerados	2.150.000	450.000	2.600.000
Donas de Casa	–	9.450.000	9.450.000
Pessoas sem remuneração em idade produtiva	1.000.000	1.300.000	2.300.000

Tabela I			
População britânica distribuída em classes de segurança.			
Crianças com menos de 15 anos de idade, ou de menos de 16 anos (escolares)	5.000.000	4.800.000	9.800.000
Aposentados, acima da idade produtiva	1.200.000	3.550.000	4.750.000

Fonte: Beveridge, 1943, p. 301.

De acordo com o levantamento realizado pela Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins com a finalidade de identificar quais as principais causas da pobreza na Inglaterra, os principais determinantes listados foram: desemprego, incapacidade, perda dos meios de subsistência, aposentadoria, necessidades do casamento, despesas de funeral, infância e doenças (BEVERIDGE, 1943). Nesse sentido, a proteção ao trabalho configurou-se enquanto uma das principais metas do plano.

2.2.4. Formas de Pagamento do Seguro Social e Auxílios

O plano diferencia as categorias de auxílio, pensão, subsídio e bonificação. No que se refere ao *auxílio*, o Relatório indica que seria um pagamento semanal, que tem duração conforme a exigência da necessidade que o originou, ou seja, em determinadas situações, terá duração limitada. São exemplos de auxílios, o auxílio-desemprego, o auxílio-incapacidade, o auxílio-viuvez e o auxílio-maternidade. O termo de *pensão*, foi designado para provimentos de pagamento semanal, que se destinavam a cobrir situações de perda da capacidade produtiva, nos casos de acidente ou doença industrial, ou em virtude da idade avançada. São exemplos as pensões de aposentadoria e a pensão industrial. A *bonificação*, ou o abono, significava prestação paga somente uma vez, com uma finalidade específica, como em caso de casamento, maternidade, funeral, remoção ou caso fatal de acidente ou doença industrial. Já o termo *subsídio*, foi designado para pagamentos semanais destinados aos dependentes de segurados, como também deu nome para subsídios que eram adicionados aos auxílios de desemprego e incapacidade (BEVERIDGE, 1943).

Uma observação feita sobre estas categorias, era de que não poderia haver acumulação de pensões com auxílios. Elas só poderiam combinar-se com bonificações ou subsídios. Os

benefícios do Seguro Social, previstos no Relatório, são: auxílio de desemprego; subsídio de dependência; bonificação de remoção e alojamento; auxílio condicional ilimitado; auxílio de incapacidade; pensão industrial; bonificação industrial; bonificação de casamento; bonificação e auxílio de maternidade; auxílio viuvez; auxílio em caso de desemprego ou incapacidade do marido; pensão de aposentadoria; pensão de aposentadoria mediante contribuições do marido; auxílio para cegos; auxílio de aprendizado; e bonificação de funeral. Ao elencar cada uma destas provisões, no Relatório estão descritas as condições de acesso diante de cada auxílio, bonificação, pensão ou subsídio, assim como as necessidades e justificativas que as originam.

2.2.5. A Assistência Nacional

Conforme descrito no Plano de Segurança Social, “servirá a assistência para atender a todas as necessidades que não forem satisfeitas pelo seguro” (BEVERIDGE, 1943, p. 219). A Assistência Nacional era ministrada mediante a prova de necessidades, ou seja, era realizado um exame dos recursos do solicitante, e se atestada a insuficiência destes para custear as necessidades básicas, era realizada a concessão de algum serviço deste âmbito. O plano recomendou que a população tivesse a Assistência Nacional como menos desejável do que o Seguro Social, e estipulou que dentre as exigências para o acesso à assistência estavam “condições, de comportamento, que possam parecer adequadas a apressar o restabelecimento da capacidade produtiva” (BEVERIDGE, 1943, p. 219).

No que se refere ao seu custeio, é referido no Relatório que este se daria por meio do financiamento do Tesouro Nacional. E ainda que diferente do Seguro Social, sua administração seria realizada por uma mesma instituição, responsável por centralizar toda a gerência, o Ministério da Segurança Social. Neste ministério, a assistência ocuparia uma parte integrante menor de suas funções. Com base no plano, a proposta era de que o seguro fosse estendido em diferentes aspectos, ou seja, mais segmentos da população atendidos, com maiores taxas e por períodos mais longos. Em concomitância a isto, o escopo da Assistência Nacional tornar-se-ia menor que a assistência pública existente antes da proposta do Plano de Segurança Social, conforme reforçado abaixo:

Fim permanente restrito da assistência – As propostas deste Relatório (extensão do seguro estatal a novas classes, aumento das taxas de auxílio e prolongamento do período de auxílio), tornarão muito menor o escopo permanente da assistência do que o atual da assistência pública e da Junta de Assistência. Não obstante; restará, a cargo da assistência, uma função real, embora limitada que terá continuidade e abarcará as principais classes. (BEVERIDGE, 1943, p. 220).

Com base no texto apresentado, as principais classes atendidas pela assistência eram: as

pessoas que não podiam preencher as condições de contribuição; as pessoas que não podiam preencher as condições exigidas para o recebimento do auxílio; pessoas com necessidades especiais de cuidados; e pessoas necessitadas, cuja causa não seja contemplada pelo Seguro Social, como separação e abandono do lar.

Anterior à proposta, existiam três formas diferentes de prova de recurso, a intenção posterior era de unificar esta prova, assim como a sua fiscalização, que deveria se dar por uma única autoridade baseada em princípios uniformes, independente da diversidade de casos e problemas que poderiam emergir.

2.2.6. Seguro Voluntário

De acordo com o previsto no Plano de Segurança Social, a provisão do Seguro Social compulsório alcançava até o nível de subsistência, ou seja, os riscos gerais e as necessidades básicas, a finalidade do seguro voluntário era outra. São apresentadas duas funções: a primeira, de ultrapassar o nível de subsistência previstos na cobertura dos riscos gerais; e a segunda, atender necessidades e riscos que são comuns entre a população, mas não o suficiente para serem cobertos a partir dos seguros compulsórios.

Na medida em que o seguro voluntário atende a necessidades reais, consiste ele parte essencial da segurança, devendo ser estimulado por todos os meios. Pode fazê-lo o Estado negativamente, evitando, tanto quanto possível, qualquer prova de recursos para os auxílios do seguro compulsório e limitando esses auxílios às necessidades primárias de subsistência. Pode fazê-lo também o Estado positivamente por meio de regulamentos, por meio da assistência financeira e por iniciativa própria, organizando ele mesmo o seguro voluntário. Considerando a ação do Estado relativamente ao seguro voluntário, deve-se apreciar a extensão do atual desenvolvimento do seguro voluntário, nos vários terrenos, e as diversas circunstâncias, nas quais se desenvolveu. (BEVERIDGE, 1943, p. 222).

A comissão também assinala a importância do seguro voluntário no estímulo à economia, tendo em vista que poderia gerar valor excedente que seria incorporado ao fundo público, ou seja, à Caixa de Seguros Sociais. Os serviços ofertados se davam em diversos âmbitos, e consistiam em: planos adicionais de aposentadoria; acréscimo de valor ao auxílio de desemprego; auxílios mútuos ofertados pelas Sociedades Mutualísticas; seguro de vida e pecúlio; e um plano que cobrisse a perda de salários dos trabalhadores independentes.

2.2.7. Administração do Plano de Segurança Social

A administração do Plano de Segurança Social ficou a cargo, de acordo com o Relatório, do Ministério da Segurança Social, neste sentido, esta gestão abarcaria a assistência nacional, o seguro social e o seguro voluntário, com exceção dos serviços de saúde, estes estariam a cargo

dos Departamentos de Saúde. No entanto, haveria uma comissão composta por representantes do Ministério de Segurança Social e de todos os Departamentos de Saúde para discutir questões relacionadas à saúde e bem-estar social, a fim de traçar medidas preventivas relacionadas a essas questões. A organização deste ministério se daria a partir de dois pontos:

A descentralização, e o estreito contato com os agentes locais de todas as categorias, na apreciação das várias necessidades dos segurados; e a seleção e o adestramento do pessoal, especialmente que respeita às suas funções de servir ao público e à sua compreensão dos problemas humanos que estão a seu cargo. (BEVERIDGE, 1943, p. 226).

A Caixa de Seguros Sociais, responsável pelo recolhimento de valores, administração e distribuição dos recursos destinados aos segurados, fica também subordinada ao Ministério da Segurança Social. A finalidade era de, com a centralização de um fundo único, fomentar a noção de financiamento comum solidário, ou seja, de um sistema de proteção que é produto do esforço de uma coletividade. Sobre a distribuição dos recursos da Caixa é descrito que, “assistência será custeada com dinheiro do Tesouro Nacional. A Comissão Legal do Seguro Social, descrita no parágrafo seguinte, fará relatórios periódicos sobre a situação financeira da Caixa e terá o dever e o poder de propor modificações nas contribuições e auxílios” (BEVERIDGE, 1943, p. 228).

2.2.8. Orçamento da Segurança Social

Ao tratar sobre o Orçamento da Segurança Social, inicialmente, o Relatório traça um panorama acerca dos auxílios e despesas com a segurança social na Grã-Bretanha, entre os anos de 1945 e 1965. De acordo com a Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, o Plano de Segurança Social pressupunha a organização do seguro social, do seguro voluntário e da assistência nacional como meios subsidiários, para a manutenção dos rendimentos.

Inicialmente é feita uma diferenciação entre o imposto e a contribuição de seguro: “o imposto é ou deve ser relativo mais à suposta capacidade de pagar do que ao valor daquilo que o pagador espera receber, enquanto que as contribuições de seguro são ou devem ser relativas ao valor dos benefícios auferidos, e não à capacidade de pagar” (BEVERIDGE, 1943, p. 169). É diferenciada, também, a contribuição destinada ao seguro voluntário e ao seguro compulsório. Pois no seguro voluntário, a depender das condições de risco do segurado, o valor da contribuição poderia variar. No caso do seguro compulsório esta questão é secundária, visto que não era uma preocupação. O que foi frisado em Beveridge (1943), é a distinção entre a contribuição de seguro e o imposto, pois este último toma como base de cobrança os recursos de quem paga, já a contribuição de seguro não, independente do risco variar.

O Plano de Segurança Social, conforme disposto no Relatório, se baseia no princípio

contributivo, em que se entende que os custos totais do seguro deveriam ser cobertos pelas contribuições dos segurados. Ao longo do texto é reforçado constantemente o princípio contributivo do seguro social.

É conveniente conservar a Caixa do Seguro Social autônoma, com responsabilidades definidas e definidas fontes de receita. Os cidadãos, enquanto segurados, devem compreender que não podem receber mais do que certos benefícios, em troca de certas contribuições, e, assim, terão motivos para suportar as medidas de administração econômica, sem considerar o Estado um distribuidor de dádivas, pelas quais ninguém precisa pagar. (BEVERIDGE, 1943, p. 171).

No que se refere ao seu financiamento, como já exposto anteriormente, além do Tesouro Nacional e da pessoa segurada, o plano deveria ser custeado pelo empregador, em situações em que o segurado mantenha vínculo empregatício com este. Isto posto, a receita desse modelo se baseava em um plano tripartido de contribuições. A Caixa de Seguro Social, como já dito, ficaria responsável por centralizar estas receitas, como também os pagamentos, e dessa maneira seria apenas uma, apesar de ter possuído contabilidades separadas a depender da finalidade.

Um tópico que chama bastante atenção nesta parte é o que trata sobre “*A Segurança Social vale o seu preço monetário*”, ou seja, põem em cheque a questão sobre se a seguridade social proposta valeria a pena o preço pago pelas três partes: segurado, Estado e empregador. Para a comissão, no caso do segurado a vantagem era evidente, pois já era percebido um crescimento expressivo dos seguros industriais e das contribuições para hospitalização. Além disso, sobre o segurado é expresso que “por meio de uma contribuição, ele sente que se habilitou a receber o seguro, não como uma dádiva de caridade, mas como uma concessão de direito” (BEVERIDGE, 1943, p. 187).

No caso do empregador, a justificativa se dá pelo fato de que a contribuição paga já faz parte dos custos de sua produção, e que isto representava uma pequena parcela diante das despesas totais com o pagamento do trabalho assalariado. No Relatório é acrescentado que nesse caso, “é apenas uma demonstração do interesse que o empregador deve sentir e de fato sente por aqueles que trabalham debaixo de sua vigilância” (BEVERIDGE, 1943, p. 187).

No que se refere ao Estado, a ideia era de que a principal carga destes custos não recaísse sobre ele, mas considerava a mudança do perfil de beneficiários, tendo em vista o envelhecimento da população e a diminuição progressiva da população economicamente ativa.

2.3. O Plano Beveridge e a Seguridade Social – Algumas Conclusões

Apesar de não ser um plano revolucionário em todos os sentidos, e apresentar alguns

pontos problemáticos, comparado aos modelos de proteção social existentes no mundo naquele contexto, o *Plano Beveridge de Seguridade Social* da Grã-Bretanha foi bastante inovador. Este apresentou uma ideia de seguridade social, que pressupunha a ampliação do acesso da população às medidas ofertadas, resguardada por uma nova forma de organização, sistematização e financiamento dos seguros e serviços sociais.

A partir da recuperação histórica realizada neste capítulo, notou-se que um dos pontos que definem o desenho da seguridade social no *Plano Beveridge*, é seu objetivo de combate à miséria em concomitância com a promoção da proteção ao trabalho. Neste sentido, compreende-se que um dos focos principais do plano era o de combater à miséria, possuindo como diretriz estratégica a prevenção do desemprego e a manutenção do pleno emprego.

Uma das expressões de como a miséria é um dos eixos centrais para se entender o advento da seguridade social aqui analisado, é que uma das principais propostas que o William Beveridge sugere enquanto constitutiva do seu projeto era a adoção do mínimo de subsistência. Conforme mencionado neste capítulo, Beveridge tinha como uma de suas principais preocupações o estabelecimento de benefícios que tomassem o problema da ausência de renda enquanto questão a ser solucionada. A convocação mencionada, de uma equipe de especialistas direcionados a estabelecer o valor de uma renda mínima de subsistência, estava em consonância com a ideia de prevenção à miséria. O foco na parcela da população em condições abaixo dos padrões mínimos de existência enquanto público alvo de tal medida é patente, sem contar a própria adoção de outras iniciativas como o auxílio-desemprego, que expressa o desejo de Beveridge de contribuir para uma sociedade em que as necessidades básicas humanas estivessem minimamente cobertas.

Como descrito no início do documento, as propostas surgiram a partir da diagnose da miséria nas principais cidades da Grã-Bretanha no cenário da Segunda Guerra Mundial. Esta está entre os cinco gigantes a serem combatidos pelo plano, e poder-se-ia inferir que dois outros gigantes também se mantêm diretamente relacionados a ela, como é o caso da doença e da imundice. Além disso, um outro gigante, que é mencionado no Relatório, também guarda conexão com a experiência da miséria, que é o caso da preguiça. Apesar de a preguiça poder ser entendida enquanto atributo que não guarda relação necessária com a miserabilidade em si, é importante compreender em que contexto ela se insere no *Plano Beveridge*. Preguiça aqui distancia-se da condição de atributo generalizado entre indivíduos de qualquer classe, ou próprio à natureza humana. No contexto aqui discutido, a preguiça adquire uma singularidade atrelada à questão da miséria porque, quando mencionada, fazia-se tomando de partida um

juízo moral, que concebia o indivíduo, situado fora do mercado de trabalho, enquanto um potencial “vagabundo”. Cabe aventar que esta concepção é, e sempre foi, presente na história da proteção social britânica, reforçando uma espécie de conexão entre a situação de vulnerabilidade social e a preguiça. Neste contexto, a percepção de miséria enquanto “doença” social está diretamente associada à visão do trabalho enquanto seu remédio, condição primeira da dignidade humana.

Para além disso, é possível pensar a própria ignorância, que aqui não é apresentada como necessariamente produto da miséria, enquanto uma adversidade que ainda que não seja causa daquela, intersecciona-se com ela, por conta do precário acesso à educação que boa parte da população mais pobre da Grã-Bretanha vivenciava. Ou seja, a preocupação com o aprofundamento das expressões da questão social na Grã-Bretanha, aqui expressos a partir do fenômeno da miséria, e dos “males” sociais que lhe são correspondentes, implica diretamente na singularidade que conforma a seguridade social beveridgiana. Nesse sentido, é impossível dissociar a emergência da seguridade social do relatório, das expressões da questão social tão latentes neste período.

O uso da questão social enquanto categoria analítica é aventado aqui porque esta, mais do que simplesmente um sinônimo de pauperização ou pobreza é, na verdade, produto da problematização das condições sociais experienciadas pela classe trabalhadora (PEREIRA, 2004). Expressão disso, é o fato de que, segundo a literatura mencionada nesse capítulo, um dos eventos históricos que corroborou diretamente para a incorporação da seguridade social enquanto questão a ser tratada no interior do Estado britânico, foram as reivindicações levantadas pelos representantes do *TUC's Social Insurance Committee*, dirigidas ao ministro da saúde, demandando o aperfeiçoamento dos serviços de saúde nacionais. Ou seja, a seguridade social no *Plano Beveridge*, já guarda na sua própria gênese conexão com a questão social, compreendendo-a como, não somente, a experiência do pauperismo, mas a sua problematização pela classe trabalhadora. É nesse sentido, então, que pode-se afirmar que a seguridade social neste plano foi conformada, enquanto singularidade histórica, pela experiência da questão social na Grã-Bretanha.

A resposta empreendida pelo modelo de seguridade social sugerido no plano, às expressões da questão social, tem especificidades, entre as quais, uma das mais veementemente justificadas era a de que o novo sistema não implicaria no desestímulo à iniciativa individual ao trabalho. Essa conclusão se confirma pelo que é mencionado no terceiro princípio das propostas elaboradas, onde afirma-se que o combate aos cinco gigantes estaria combinado, também, à

preocupação com que o seguro social e o Estado não sufocassem a iniciativa e a responsabilidade individual de obter para si, e para a família, mais do que o mínimo assegurado. Isto se expressa, por exemplo, nas condicionalidades propostas para o recebimento do auxílio-desemprego, que estipulavam a necessidade de o segurado comprovar que estaria à procura de nova ocupação e que mantinha frequência em um Centro de Aprendizagem. Além disso, a própria ideia de mínimo social nacional foi pensada de maneira que este não desestimulasse a ação voluntária, noção que era respaldada pela influência do pensamento liberal clássico no modelo de seguridade em questão. Isto significa que, ainda que a ideia do *laissez-faire* enquanto condição para o crescimento econômico não fosse mais tão hegemônica quanto nas décadas anteriores, elementos do pensamento liberal clássico continuavam encrustados nos valores e formas de condução da política social britânica.

Outra conclusão que a recuperação histórica trazida neste capítulo suscitou foi o fato de que a seguridade social no *Plano Beveridge* foi desenhada a partir de um ideário de solidariedade nacional. Isto se faz presente na forma como foi proposta a organização do financiamento e orçamento do plano, ou seja, como que as contribuições – a partir de um modelo tripartite – subsidiariam um sistema nacional de proteção social, ou melhor, de seguridade social. A criação de um fundo único e centralizado para o recolhimento das contribuições, pagamento dos benefícios e dentre outras ações, por meio da Caixa de Seguro Social, é um exemplo de como este ideário se manifesta. Nesse modelo, a contribuição individual de um cidadão britânico, não apenas visava protegê-lo individualmente, mas sustentava a provisão social de todos os outros compatriotas segurados. Contribuir neste esquema, significava não apenas proteger a si mesmo, mas se solidarizar com todo o corpo da sociedade nacional.

Além disso, o ideário de solidariedade nacional, apresenta-se também a partir da ideia de um mínimo social de subsistência que impedisse que qualquer cidadão inglês vivesse abaixo do nível de suas necessidades básicas. Ou seja, com base em um sistema integrado e articulado de seguros e serviços sociais, financiado pelo empregado, empregador e Estado, a proposta era de que seriam prestadas condições mínimas de subsistência para os indivíduos cobertos. Conforme descrito acima, a garantia de um mínimo nacional era uma das principais preocupações de Beveridge na elaboração do plano, pois a intenção era de que não houvesse cidadão desprotegido em situações de desamparo com interrupção de renda. Contudo, vale ressaltar que esta preocupação estava relacionada, também, com outras demandas do modo de produção capitalista, como é o caso da preservação e manutenção da mão de obra no cenário

da Segunda Guerra Mundial. Isto significa que o ideário de solidariedade nacional não se impunha unicamente enquanto um princípio altruísta abstrato, mas permitia também o próprio funcionamento da ordem econômica vigente.

A análise em torno da ideia de solidariedade, ou integração política e social presente na conformação da seguridade social beveridgiana, permite a compreensão de que este ideário também se fundamentava no reconhecimento de reivindicações de uma vida de trabalho dedicadas à sociedade. Nesse viés, a solidariedade nacional era justificada por meio da ideia um “débito social” com relação à população envelhecida, a qual teria trabalhado a vida inteira dedicando-se à sua pátria, implicando que no momento da velhice o indivíduo seria amparado pela sociedade a quem serviu.

É importante salientar que o debate em torno da solidariedade no âmbito da política social não foi inaugurado a partir do *Plano Beveridge*, ele é anterior. Em relato, citado por Marshall (1967), do ministro do trabalho francês sobre uma legislação do seguro social (1922), ele advoga que a sociedade deveria, impulsionada por um espírito de solidariedade, proteger os trabalhadores assalariados contra as adversidades que os ameaçam com frequência. Assim, a solidariedade é invocada visando a proteção de uma classe na sociedade contra os perigos que a ela se impõem, os quais, por sua vez, não podem ser eliminados totalmente pela ordem capitalista.

O princípio de solidariedade nacional aqui enunciado também ficava patente na noção de William Beveridge sobre consciência social. Para ele, o combate aos cinco gigantes, ou nas palavras do autor, aos “inimigos internos de todos os membros da sociedade britânica”, exigia o fortalecimento de uma consciência social de que estes eram inimigos comuns e, desta forma, deveriam ser enfrentados por todo corpo social da nação. Ou seja, cada indivíduo deveria empreender esforços com a finalidade de promoção do bem-estar coletivo, e não somente de si mesmo (BEVERIDGE, 1945).

Esse modelo de solidariedade nacional respondia, também, a um contexto de demandas social no pós-segunda guerra. Como mencionado por Marshall (1967), além de ser um *best-seller* na Europa após sua publicação, o *Plano Beveridge* foi distribuído às tropas inglesas para justificar os motivos pelos quais estavam lutando na guerra. As experiências em comum vivenciadas neste quadro de conflitos alimentaram um sentimento de nação unida pelo esforço da guerra. O *Plano Beveridge*, como já sinalizado, surge em um cenário de escassez e austeridade, e nestas condições o plano emerge enquanto um arranjo de ações que exigia a participação coletiva em nome do interesse comum da nação. Com base nisso, nota-se uma

estreita relação entre o ideário da solidariedade que perpassa o plano, o fortalecimento do discurso nacionalista britânico e o contexto social no pós-guerra.

Outro ponto importante a ser destacado acerca da seguridade social no *Plano Beveridge* diz respeito à centralidade que o trabalho assalariado assume na conformação do plano e do esquema de proteção social concebido por ele. Este modelo baseava-se numa visão de que nenhum plano de seguro social seria bem-sucedido se existisse desocupação em massa (SILVA, 2012). Esta perspectiva está expressa no sentido que é dado ao conceito de “segurança social” no Relatório e nas três proposições que alicerçaram o plano. É nesse sentido que a Seguridade Social no *Plano Beveridge* teria como um de seus elementos característicos, o reforço ao viés da proteção ao trabalho, mais especificamente da preservação da capacidade produtiva – da força de trabalho – tendo em vista a guerra que assolava, dentre outros países, a Grã-Bretanha. Isto se revela na segunda e na terceira proposição do plano, que trataram respectivamente acerca da prestação de “serviços racionais de saúde e reabilitação, para prevenir e curar as doenças e reestabelecer a capacidade de trabalho, utilizáveis por todos os membros da comunidade (BEVERIDGE, 1943, p. 189), e a prevenção do desemprego em massa aliada a conservação do emprego.

A noção de seguridade é aqui desenhada a partir de um sistema articulado entre medidas de diferentes âmbitos, que se organizavam com o intuito, também, de prevenção e manutenção da mão de obra e da capacidade laborativa dos indivíduos. Ou seja, de acordo com o plano, não adiantaria a concessão de um seguro, em situações de descontinuidade da renda, se atrelado a isso não existissem também mecanismos que viabilizassem o reestabelecimento das condições que promoveram a interrupção do trabalho. Como exemplo disso estavam os serviços de reabilitação, nos casos de acidente ou doença, e os Centros de Aprendizagem e comprovação da busca por nova ocupação.

Outra questão relacionada ao trabalho diz respeito ao formato, sustentabilidade e cobertura que este plano propõe e à condição do vínculo empregatício formalizado para o seu acesso. Isto fica evidente na centralidade que o seguro social assume enquanto principal método na promoção da seguridade social. A assistência nacional e o seguro voluntário foram apresentados como métodos complementares ao anterior. O seguro social, por sua vez, tem seu acesso condicionado ao vínculo ao trabalho, ou seja, sua abrangência abarcava os trabalhadores assalariados e seus dependentes. Além disso, é importante reforçar que as condições para a consolidação desse modelo de seguridade social proposto pressupunham a sociedade de pleno emprego, elemento que reafirma mais uma vez a centralidade do trabalho para a seguridade

social ali desenhada.

Também se apresenta enquanto ponto central para a compreensão da seguridade social no *Plano Beveridge* o caráter de unificação e abrangência. Antes da comissão ser convocada para elaboração do Relatório, o *TUC's Social Insurance Committee* já reivindicava a importância de uma reorganização dos seguros e medidas sociais existentes. Como já descrito, alegava-se que existia um conjunto de ações confusas, que se organizavam de maneiras distintas e apresentavam diferentes soluções para as mesmas questões enfrentadas pelos trabalhadores. Posteriormente, os estudos realizados pela comissão apontaram a necessidade de uma recomposição, no sentido de unificar, uniformizar e centralizar o escopo das medidas existentes na Grã-Bretanha.

A unificação é um tema bastante presente ao longo do relatório, e isto fica evidente nas propostas de alterações sugeridas pela comissão elencadas neste capítulo. São exemplos das alterações que tratam sobre esta questão: a unificação do seguro social referente às contribuições (1ª proposta); unificação do seguro e da assistência social referente à administração (2ª proposta); equiparação das taxas de auxílios (9ª proposta); equiparação do tempo de espera para os auxílios de desemprego e incapacidade (10ª proposta); equiparação da contribuição para os auxílios de desemprego e incapacidade (11ª proposta); fusão dos planos especiais de seguro-desemprego (para agricultura e banco) com o plano geral do seguro social (15ª proposta); delegação de funções relativas à assistência pública para o ministério da segurança social (19ª proposta); delegação de funções relativas à manutenção dos cegos e elaboração de um plano de sustento para o ministério da segurança social (20ª proposta); delegação de funções exercidas por distintas instituições do Estado para o Ministério da Segurança Social (21ª proposta). Outras propostas não citadas aqui, ainda que não tratem do tema da unificação diretamente, apresentam proposições que perpassam a preocupação com esta questão.

A unificação no plano está diretamente relacionada com a proposta de uniformização, e isto não se daria apenas com relação ao seguro social, pois incluiria os demais métodos como a assistência nacional. Já que a intenção era de consolidação de um sistema de proteção social articulado e integrado, a unificação e centralização das ações foram, como por exemplo, a partir da proposta de criação de um Ministério da Segurança Social e de uma Caixa do Seguro Social.

A respeito de sua abrangência, apesar de uma perspectiva de reforço ao pleno emprego, o plano este se caracterizou por ser universal e unificado, de forma que abrangeu não apenas

trabalhadores, mas todos – que por direito – deveriam ter suas demandas básicas atendidas. Ele foi inovador por ter sido nacional, unificado e conter um eixo distributivo, em paralelo a um contributivo, além de acabar com os “testes de meio” no campo da assistência social. Os princípios de generalidade e universalidade, serviram de influência na construção da concepção de seguridade social no Brasil, isso está expresso não somente nos seus princípios e diretrizes – como o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento – mas também na sua forma de financiamento (MARSHALL, 1967).

Pereira e Stein (2010), dentre outras razões históricas, discorrem que o surgimento do princípio da universalidade “decorreu da descoberta feita por várias forças sociais em pugna pela democracia da ideia de prevenção nele contida” (PEREIRA;STEIN, 2010, p. 111). E a prevenção, de acordo com as autoras, foi uma bandeira levantada pelos reformadores sociais, a incluir a figura de William Beveridge, que apontavam a necessidade de mudança no trato de demandas sociais, ignoradas pelos anteriores governos liberais.

Associando a prevenção ao princípio da universalidade, o conceito de direitos sociais se impôs como antídoto a toda sorte de agressões e constrangimentos impingidos aos pobres, no processo de satisfação de suas necessidades básicas, e como arma de luta coletiva para melhores condições de vida e de cidadania. (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 112).

A partir destas primeiras aproximações, foi possível verificar que a noção de seguridade social, ou de segurança social, presente no plano visava – com base em estudos sobre as medidas de proteção social inglesa e da situação da população naquele período – responder principalmente às demandas que emergiam relacionadas às modernas problemáticas do trabalho. Ou seja, a partir de uma reorganização dos seguros e serviços já existentes, pretendia-se garantir segurança de rendimentos, preservar a capacidade produtiva, aumentar as taxas de benefícios e expandir o alcance destas medidas a uma parcela cada vez maior da população.

O último elemento central elencado nesse eixo analítico, aponta que para compreender a conformação da seguridade social no *Plano Beveridge*, também deve-se levar em consideração o modo como esta foi alvo de disputas entre o Tesouro britânico e William Beveridge. Esses conflitos atravessam várias etapas da história do plano, desde a sua concepção, aprovação e até mesmo posteriormente quando algumas medidas já haviam sido implementadas na Grã-Bretanha. Quando as demandas do *TUC's Social Insurance Committee* foram encaminhadas ao ministro da saúde, o Tesouro já manifestava preocupação com o comprometimento dos gastos públicos, tendo em vista o escopo das proposições feitas. A expectativa do Tesouro britânico em torno da possibilidade de convocação de uma comissão

que seria responsável pelo estudo e reorganização dos seguros e serviços sociais existentes, era de que esta apenas realizaria um ajuste das medidas que existiam, e não uma reestruturação e ampliação de um sistema de proteção social.

William Beveridge e os demais servidores do Estado foram convocados para compor a Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins. A intenção, como já apresentada, era de que os servidores do Estado fossem uma espécie de cão-de-guarda do Tesouro britânico na comissão responsável pela elaboração do plano. Ainda nos primeiros encontros, Beveridge – como presidente da comissão – apresentou um relatório preliminar que aventava algumas propostas que serviriam de base para o Plano de Segurança Social e as três proposições centrais deste esquema que seriam: os subsídios familiares; o serviço de saúde amplo; e o pleno emprego.

Ao tomar conhecimento das propostas já sinalizadas por Beveridge no relatório preliminar, principalmente no que diz respeito às três proposições, o Tesouro iniciou um movimento no sentido de restringir essas medidas. Este, solicitou seguidas vezes a retirada dos três pressupostos, no entanto não obteve sucesso, pois Beveridge resistiu a todas as tentativas sob o argumento que seria inviável conceber um plano de seguridade social sem tomar como base os pressupostos apresentados. A partir desses embates, iniciou-se por parte do Tesouro, um trabalho de isolamento político de Beveridge no interior da comissão. O que culminou na inteira responsabilização – no que se refere ao teor político do Relatório – de William Beveridge, assim como sua única assinatura no documento. Além disso, exigiu-se que os servidores serviriam apenas para prestar apoio técnico na elaboração do plano e não poderiam estar diretamente vinculados aos pressupostos apresentados nele. Isto deveria estar claramente expresso no documento, nesse sentido, foi anexada a carta encaminha por Arthur Greenwood à Beveridge. Apesar de estar no Relatório, por trás das considerações feitas na carta, estão diversos conflitos de interesse em torno da conformação da seguridade social no plano, como pôde ser notado com mais detalhes no tópico deste capítulo que trata da formação da Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins.

As tentativas de limitar as propostas do *Plano Beveridge de Seguridade Social* não pararam após a publicação do relatório, como poderá ser melhor notado no próximo capítulo que trata, também, sobre a recepção do plano. O argumento de que os gastos públicos seriam muito elevados, e que o Tesouro britânico não poderia se comprometer com tamanha despesa, está presente no decorrer de toda a história de disputas em torno do plano. Ao ser enviado para um comitê do governo que ficaria responsável por analisar o documento e selecionar, como um tipo de “filtro”, as propostas que seriam votadas no Parlamento britânico, o Tesouro tentou

novamente intervir no sentido de impedir que diversas medidas passassem para a aprovação. No entanto, a opinião pública já estava tomada pelo desejo de implementação daquele novo sistema de seguridade social proposto, o que não permitiu com que suas principais propostas fossem dilapidadas.

CAPÍTULO III – A Seguridade Social no *Plano Beveridge*: Da Recepção Eufórica ao Desmonte

A seguridade social no *Plano Beveridge*, conforme apresentado no capítulo anterior, guarda conexão inseparável com a experiência histórica que lhe deu forma. Mais do que um projeto que buscava responder aos problemas de seu tempo, o plano era produto de um universo de demandas sociais que, no contexto do pós-guerra, se empunham com cada vez mais força, pressionando os governos a responderem aos anseios de sociedades que se entregaram, quase que por completo, aos devastadores conflitos da Segunda Guerra Mundial. Todavia, apesar do clamor popular e intenso sucesso na Grã-Bretanha, processo que virá a ser descrito neste capítulo, o plano não deixou de sofrer forte oposição de setores do Estado e governo britânico. A promoção das políticas sociais, que veio a ser produto direto do espírito do plano, acompanhou a consolidação do chamado Estado de Bem-Estar Social, que não tão tarde passou a ser dilapidado pelas reformas neoliberais. Estas, até a atualidade, seguem na direção do desmonte de qualquer resquício do que venha a ser entendido como seguridade social. Neste capítulo interessou-se por narrar esse processo histórico, ainda que de passagem, tendo em vista sua extrema complexidade, com o interesse em dar sentido ao modo como a seguridade social, um dia concebida no Plano Beveridge, perpassou da história do século XX ao XXI, partindo de uma recepção eufórica até a ameaça de aniquilação.

No primeiro tópico deste capítulo, intitulado “A recepção do *Plano Beveridge* de Seguridade Social” faz-se uma recuperação histórica do modo como o *Plano Beveridge* veio a ser recebido no contexto da sociedade britânica dos anos 1940. É realçado o cenário de disputas políticas em que o relatório foi apresentado, com ênfase para a atuação dos funcionários do Tesouro e membros do governo conservador, principalmente Winston Churchill, na tentativa de influenciar o caráter do modelo de seguridade que ali se desenhava. Este tópico levanta a importância do contexto pós-guerra e a influência de Beveridge na opinião pública para a conformação destas disputas.

O segundo tópico, denominado “O *Plano Beveridge* e suas fragilidades” trabalha com dois eixos de reflexão que tratam de algumas das limitações que o *Plano Beveridge* impôs ao modelo de seguridade social proposto. Apesar de se poder realizar uma análise mais apurada acerca de todas as fraquezas do plano, para fins dessa dissertação apresenta-se a consideração de dois entre os principais pontos fracos do relatório, mais especificamente as questões relativas à adoção de um mínimo de subsistência e da desigualdade de gênero. Aqui é realizada uma aproximação com os principais argumentos sobre a forma como o relatório falhou em tratar o

problema da subsistência a partir de um “piso fixo de renda” e a maneira como a seguridade social beveridgiana conformava uma concepção patriarcal de família.

Já no terceiro tópico, chamado “A implementação do *Plano Beveridge* de Seguridade Social e a emergência do *Welfare State*” segue-se uma descrição da implementação de algumas orientações contidas no relatório, para posteriormente realizar uma menção à influência internacional que este teve nos anos seguintes. Narra-se a emergência do *Welfare State* no contexto europeu, que guardara forte conexão com a proposta britânica, aventando-se algumas das características do modelo de economia e sociedade que o Estado de Bem-Estar Social pressupunha.

No quarto tópico, chamado “Crise, desmonte do Estado de bem-estar social e a condição do trabalho” é narrado o processo de desestruturação do *Welfare State*, apontando-se de que maneiras as crises consecutivas do capitalismo nas décadas de 1970 e 1980 influenciaram a emergência do discurso neoliberal, que se apresentou como alternativa ao modelo desenvolvimentista-keynesiano. Neste tópico são discutidas, de forma sumária, as causas das crises do modo de produção capitalista, entre as quais se destaca a crise do petróleo, e as consequências que implicaram para a re-significação das funções do Estado e a dilapidação das políticas sociais que sustentavam o modelo de Bem-Estar Social. Por fim é enunciado um quadro geral das transformações contemporâneas no mundo do trabalho, com ênfase no processo de flexibilização, uberização e precarização do labor.

3.1. A recepção do *Plano Beveridge de Seguridade Social*

O relatório final foi publicado em 2 de dezembro de 1942, e de acordo com Abel-Smith (1992), foi recebido com bastante euforia na livraria do governo britânico, a *Government Stationery Office*. Segundo J. Beveridge (1954), o Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins (*Report on Social Insurance and Allied Services*) bateu todos os recordes de vendas de documentos oficiais, tendo sido reimpressas cerca de 635.000 cópias, as quais foram todas vendidas. Nos Estados Unidos da América (EUA) foram cerca de 50.000 exemplares. Abel-Smith (1992) descreve que na imprensa a recepção foi arrebatadora, e que William Beveridge era rotineiramente alvo de fotógrafos. O Tesouro britânico, vários ministros e o próprio Churchill não haviam percebido o quanto a opinião pública tinha mudado em três anos de guerra, e que a população enxergava nisso uma forma de compensação dos sacrifícios vividos nos anos de conflito.

A emergência da conexão entre a opinião pública e o Plano de Seguridade Social se deu,

em boa parte, por conta do cenário de Segunda Guerra Mundial e aos eventos relacionados a ela. A gravidade dos ferimentos e morte de em média 100.000 civis, vítimas de bombardeios nazistas e a ida de cerca de oito milhões de jovens das forças armadas para a guerra, foram acontecimentos que contribuíram para um sentimento de comoção nacional diante de tantas tragédias. Além disso, o fervor patriótico da guerra fomentou um novo senso entre a população na direção de “ações justas” e “igualdade de sacrifícios” (ABEL-SMITH, 1992).

O que se percebe diante disso é que, segundo Abel-Smith (1992), durante o período anterior à publicação do relatório já se faziam presentes alguns elementos que apontavam para um desejo coletivo cada vez mais forte na direção de um aprimoramento das formas de proteção social vigentes. O contexto social da guerra, ao proporcionar o fortalecimento de um desejo coletivo de ressarcimento à população pelos esforços e sacrifícios empreendidos durante o conflito, foi acompanhado pela própria aprovação de abonos familiares e ampliação do serviço de saúde. No caso deste último, isto se deu de forma contundente, tendo em vista que o serviço de saúde passou a lidar cada vez mais com a dificuldade em delimitar quem deveria possuir o direito ao seu acesso gratuito. A restrição à gratuidade apenas às pessoas que tivessem sofrido injúrias físicas em decorrência de efeitos diretos da guerra foi progressivamente sendo substituída por uma cobertura mais ampla, que passou a incorporar até mesmo pessoas com doenças crônicas e trabalhadores manuais das indústrias.

O alargamento do público com acesso gratuito a tais serviços chegara mesmo a um ponto onde o sistema passou a encontrar dificuldades severas em circunscrever o perfil daqueles que poderiam acessá-lo. É por conta disso que Abel-Smith (1992) chega a dizer que a publicação do relatório quase que operou enquanto apenas mais um empurrão intencionado em concretizar os interesses de um movimento extremamente enraizado em um momento histórico específico.

Seguiam presentes, mesmo após a publicação do plano, os embates entre Beveridge, o Tesouro e os servidores do Estado britânico. Após a publicação do relatório, foi convocado um comitê de funcionários públicos para analisá-lo e posteriormente fazer recomendações ao governo britânico com base nas propostas sugeridas pelo documento (ABEL-SMITH, 1992). Este comitê propôs um corte no valor dos abonos familiares em 37,5%, como também, recomendou a prova de recursos para o acesso a estes auxílios do seguro social. Além disso, no que se refere aos outros benefícios, este comitê apontou que um sistema universal de proteção social proveria subsídios e serviços para várias pessoas que não precisariam disso. Argumentaram que as pensões de aposentadoria para os idosos eram desnecessárias, já que estas pessoas teriam tido tempo, ao longo de suas vidas, para poupar recursos suficientes para

a provisão das necessidades que surgissem com o envelhecimento. Mais do que isso, discordaram da proposta de um auxílio de desemprego que tivesse um período de concessão concomitante à duração da situação de desemprego do segurado (ABEL-SMITH, 1992).

O Tesouro britânico também encaminhou um memorando ao *Cabinet of United Kingdom*²⁰, relatando que o Plano de Segurança Social exposto no relatório não poderia ser custeado, e opondo-se à proposta de concessão de um auxílio de desemprego que não tivesse período limitado de pagamento. Segundo Abel-Smith (1992), o Gabinete decidiu não apoiar o princípio do mínimo de subsistência, orientando o governo a não legislar sobre qualquer implementação das recomendações do *Relatório Beveridge*.

Contudo, é interessante o fato subsequente a este posicionamento tão negativo ao plano pelo Gabinete britânico. Esse movimento não foi bem recebido pelo Parlamento, a Casa dos Comuns do Reino Unido, colocando em risco a capacidade de coalizão do governo britânico em meio à Segunda Guerra Mundial. Como já descrito anteriormente, a figura e as propostas enunciadas por William Beveridge, nos meios de comunicação, já fomentavam o interesse da opinião pública sobre o plano, e isto por sua vez corroborou com o acirramento das correlações de forças dentro do governo britânico. Expressão disso é a afirmação de Abel-Smith (1992) de que Churchill possuía uma forte objeção ao relatório, tendo inclusive se recusado a receber o seu autor, e proibido os departamentos do governo a permitir a presença de Beveridge em seus escritórios, conforme descrito em citação abaixo.

Ele também se opôs ao pagamento com data indefinida do auxílio desemprego. Foi decidido pelo Gabinete não dar apoio ao princípio do mínimo de subsistência ou para comprometer o governo com a legislação durante o atual parlamento para implementar qualquer uma das recomendações. Mas a apresentação da posição do governo no parlamento pareceu tão negativa que 121 membros votaram contra o governo e muitos mais se abstiveram. Havia, portanto, um sério risco de rompimento da coalizão do governo em meio da guerra em relação à atitude a ser tomada no Relatório Beveridge. Os principais políticos do governo foram, de fato, ofuscados por Beveridge e nunca o perdoaram. Churchill foi relatado "ter tomado uma forte exceção ao Relatório, por ter se recusado a ver seu autor e proibido a qualquer departamento do governo de permitir que ele entrasse em suas portas. (ABEL-SMITH, 1992, p. 14, tradução nossa²¹).

20 O *Cabinet of United Kingdom* é um conselho de ministros e mais alto conselho administrativo do Reino Unido. Sua organização é composta pelo Primeiro-ministro e por 22 ministros indicados por ele.

21 "He also opposed the indefinite payment of unemployment benefit. It was decided by the Cabinet not to give support to the key subsistence principle or to commit the government to legislation during the current parliament to implement any of the recommendations. But the presentation of the government's position in parliament seemed so negative that 121 Members voted against the government and many more abstained. There was thus a serious risk of the break-up of the coalition government in the middle of the war over the

Contudo, apesar do posicionamento veementemente contrário de Winston Churchill ao *Relatório Beveridge*, a derrota anterior no Parlamento, combinado com a popularidade alta de Beveridge e o contexto social que clamava por aperfeiçoamentos no sistema de proteção social, impôs a necessidade de acomodação do discurso do governo às novas demandas que se impunham. Uma semana depois da votação em que as propostas dos conservadores foram derrotadas, a opinião do Primeiro-ministro passava a mudar. Como apresentado por Abel-Smith (1992), em entrevistas dadas quatro semanas depois, Churchill sinalizava certa concordância com o conteúdo do relatório. Segundo este, os tempos já estariam maduros para a implementação daquela legislação, e além disso, o grande avanço promovido pelo novo esquema de proteção social produziria importantes ganhos à economia, ao passo que se concretizasse um modelo unificado, compulsório e nacional, conforme pode ser analisado em sua fala:

Pessoalmente, estou muito ansioso que um esquema para a fusão e extensão de nosso sistema de seguro incomparável atual deva ter um lugar de liderança em nosso plano de quatro anos. Tenho estado proeminentemente conectado com todos esses esquemas de economia compulsória e nacional desde que eu trouxe meu amigo Sr. William Beveridge para o serviço público há 35 anos, quando eu estava criando trocas de trabalho [...] O tempo agora está propício para outro grande avanço e qualquer um poderá ver que haverá grandes economias na administração, uma vez que todo o processo de seguros se tornar unificado, obrigatório e nacional. (CHURCHILL, 1944, p. 33-45, tradução nossa²²).

Em 1944, com a guerra ainda vigente, foi apresentado um novo plano mais detalhado que por sua vez estava mais alinhado ao *Relatório Beveridge*, apesar de insistir em algumas discordâncias, como com relação ao princípio do mínimo de subsistência. Desta vez, as propostas do Gabinete foram bem recebidas pelo Parlamento, que neste contexto era composto inclusive por William Beveridge, o qual era representante do Partido Liberal.

3.2. O Plano Beveridge e suas fragilidades

3.2.1. O mínimo de subsistência

attitude to be taken to the Beveridge Report. The senior politicians in the government had in fact been upstaged by Beveridge and they never forgave him. Churchill was reported "to have taken strong exception to the Report, to have refused to see its author and forbidden any government department to allow him inside its doors". (ABEL-SMITH, 1992, p. 14).

- 22 *"I personally am very keen that a scheme for the amalgamation and extension of our present incomparable insurance system should have a leading place in our four-year plan. I have been prominently connected with all these schemes of national compulsory organised thrift from the time I brought my friend Sir William Beveridge into the public service 35 years ago, when I was creating the labour exchanges. [...] The time is now ripe for another great advance and anyone can see what large savings there will be in the administration once the whole process of insurance has become unified, compulsory and national."* (CHURCHILL, 1944, p. 33-45).

Uma das primeiras ideias de Beveridge, visando o desenho de seu sistema de seguridade social, era a do estabelecimento de um mínimo de subsistência que unificasse o valor de um piso para os benefícios. O estabelecimento do mínimo de subsistência tinha como princípio focar nas condições básicas necessárias à vida, permitindo que se trabalhasse em direção à erradicação da miséria. Segundo estudos analisados por Beveridge, nos anos 1930 cerca de 60% a 70% da pobreza poderia ser explicada com conta da interrupção, ou pela perda da renda, o que impedia o provimento do indivíduo às condições mínimas de subsistência de sua família. Por consequência, Beveridge tomou que para que fosse possível dar fim à pobreza e miséria, uma boa medida seria a adoção de um piso para os benefícios, capaz de compensar a perda de renda nas situações que esta ocorresse (CHAPMAN, 1991).

Como afirma Abel-Smith (1992), a adoção da ideia do mínimo de subsistência foi possível primeiramente por conta dos avanços na área de pesquisa sobre problema na Grã-Bretanha, tendo em vista a realização de investigações, desde os últimos 50 anos, em locais diversos do país. Para a definição do mínimo de subsistência no *Relatório Beveridge* contou-se, para além do conhecimento de área, que este já possuía, com o auxílio de pesquisadores que trabalhavam o tema da pobreza na universidade de *York*, como Seebom Rowntree, além da ajuda de um estatístico e um médico e nutricionista da *British Medical Association*.

Um dos principais problemas na adoção de um valor mínimo de subsistência era o fato de que a concepção do que seriam as necessidades básicas do indivíduo baseou-se numa margem pouco larga (ABEL-SMITH, 1992). A faixa adotada pela equipe não teria espaço para gastos que não fossem “estritamente eficientes”, o que fazia com que praticamente não houvesse possibilidade de consumo que não de caráter estritamente básico. A medida utilizada baseava-se no acesso a comida, vestuário, combustível, energia elétrica, aluguel e artigos para a casa, o que fazia com que o uso de produtos como cerveja, tabaco, jornais ou o acesso a livros e ao cinema não fosse levado em consideração (CHAPMAN, 1991).

Este valor mínimo, ao qual Chapman (1991) aponta um caráter “espartano” fora concebido por Beveridge enquanto o “padrão científico mínimo de subsistência”. Apesar dessa tentativa de atingir um suposto rigor científico, capaz de circunscrever com exatidão a faixa monetária que expressasse o acesso à bens e serviços de subsistência, poder-se-ia dizer, em consonância com Chapman (1991), que a insistência de Beveridge em conseguir definir um valor mínimo capaz de combater a pobreza baseou-se em um erro de partida: conceber a pobreza enquanto uma variável objetivamente estável. Essa abordagem incorre em falhar com seus objetivos iniciais ao passo que o ideal do que constituiria subsistência é variável no tempo, ou

mesmo possui diferentes conotações em cada sociedade. Como afirma Chapman (1991), ao definir um valor mínimo fixo com base no ano de 1938 necessitar-se-ia ter como pressuposto de partida que a população na década seguinte também iria ter a mesma faixa de necessidades básicas, e assim consecutivamente no tempo. Isto implicava com que a fixação de um valor mínimo com o tempo tornasse-se anacrônica e inútil.

Como base operacional para a remoção da pobreza, o conceito é inadequado porque as idéias sobre o que constitui a subsistência variam ao longo do tempo, entre indivíduos e entre sociedades. Em outras palavras, a ideia do que constitui a subsistência é amplamente subjetiva. Enquanto muitos britânicos de 1938 teriam aceitado que os benefícios de Beveridge correspondiam a uma renda de subsistência, menos pessoas teriam sido preparadas para dizer a mesma coisa em 1948, quando os benefícios baseados naqueles sugeridos por Beveridge foram introduzidos. (CHAPMAN, 1991, p. 76, tradução nossa²³)

A concepção de mínimo de subsistência acabou por mostrar-se falha, em consonância com a ideia apresentada, primeiramente pela corrosão dos valores dos benefícios pela inflação. Chapman afirma que em 1948 com a implementação do plano de seguridade os valores básicos de subsistência já teriam sido derrubados pelo aumento em 76% do preço médio dos bens de consumo. Além disso, a população consumiria mais, tendo mudado sua concepção daquilo que seria necessário para viver em condições mínimas.

Embora à inflação seja parcialmente responsável por isso, também se dá por que as taxas de Beveridge de benefícios foram baseadas em padrões de consumo para 1938. Em 1948, os salários médios aumentaram 76%. As pessoas estavam consumindo mais, e a visão delas do que era o mínimo necessário para viver também mudou. A pobreza é, portanto, um conceito relativo. Qualquer tentativa de erradicar um único nível de pobreza para uma nação inteira em termos de libras, xelins e pence é enganosa. (CHAPMAN, 1991, p. 76, tradução nossa²⁴).

Um exemplo que corrobora com essa tese são as limitações, no campo da alimentação, daquilo que Beveridge e sua equipe teriam circunscrito enquanto quantidade mínima necessária para uma dieta alimentar de um trabalhador. Esta, se daria a partir de um critério teoricamente “científico” de calorias. Neste quadro, a quantidade de calorias que seriam adequadas para

23 *“As an operational basis for the removal of poverty the concept is inadequate, because ideas of what constitutes subsistence vary over time, between individuals and between societies. In other words, the idea of what constitutes subsistence is largely subjective. While many Britons from 1938 would have accepted that the Beveridge benefits amounted to a subsistence income, fewer people would have been prepared to say the same thing in 1948 when benefits based on those suggested by Beveridge were introduced.”* (CHAPMAN, 1991, p. 76).

24 *“While inflation partly accounts for this, it is also because Beveridge's rates of benefit were based on patterns of consumption for 1938. By 1948 average wage rates had risen by 76 per cent. People were consuming more, and their view of what was the minimum necessary to live on had changed also. Poverty is thus a relative concept. Any attempt to fix a single level of poverty for a whole nation in terms of pounds, shillings and pence is misleading.”* (CHAPMAN, 1991, p. 76)

manter a saúde e a eficiência laboral dos trabalhadores circunscrever-se-ia entorno de 2.000 calorias por dia. A ironia, que levou o estabelecimento desse valor mínimo para uma alimentação básica à condição de insuficiência nos anos seguintes, se expressou no fato de que 30 anos depois do estabelecimento desses valores, especialistas já definiam que a quantidade de calorias necessárias a manutenção básica de um homem adulto deveria girar em torno de 3.000 calorias.

Pode-se dizer que a quantidade de comida foi calculada da maneira mais "científica" possível. Baseava-se em dietas sugeridas pela Liga das Nações e a BMA, que permitiam o mínimo necessário para manter uma saúde adequada e a eficiência no trabalho. Foi fornecida cerca de 2.000 calorias por dia. No entanto, 30 anos depois, de acordo com outra fonte especializada, a "ingestão calórica adequada chega a cerca de 3.000 calorias por dia para um homem de 18 a 64 anos". (CHAPMAN, 1991, p. 76, tradução nossa²⁵)

Apesar dessa tentativa de “objetividade científica” em se tratando da parte do mínimo de subsistência ocupada pela alimentação, outras áreas que ajudavam a compor a cesta de gastos básicos tiveram seus valores subestimados pelos padrões da época. Alguns exemplos são os gastos com roupas que estavam 61,5% abaixo do que realmente era pago nas regiões metropolitanas e industriais. Além disso, os valores correspondentes a gasolina, energia elétrica e utilidades do lar tinham uma subestimação ainda maior, a qual rondava 82,8%. Chapman (1991) afirma que um benefício mínimo concedido a um casal com duas crianças, chegaria a cobrir apenas 74% dos seus reais gastos no ano de 1938, excetuando-se as próprias variações que viriam a ocorrer anos seguintes por conta da inflação ou mesmo pela modificação nos padrões de vida.

Para além das problemáticas já citadas acerca de questões como alimentação e consumo de bens, outra fragilidade na adoção do mínimo de subsistência foi a dificuldade deste em lidar satisfatoriamente com os preços dos aluguéis. O problema com estes adviria do fato que definir um gasto fixo em alugueis para toda a Grã-Bretanha enquadrar-se-ia, mais do que uma tarefa hercúlea, enquanto investida claramente impossível, haja vista às variações que marcam esse tipo de mercado. Chapman (1991) afirma que no campo dos aluguéis a adoção de uma suposta faixa média implicaria necessariamente em cobrir alguns indivíduos com valores insuficientes enquanto a outros as taxas poderiam ultrapassar a própria necessidade. Essas diferenças se

25 *“The amount for food could be said to have been worked out on the most "scientific" basis. It was based on dietaries suggested by the League of Nations and the BMA, which allowed the minimum necessary to maintain adequate health and working efficiency. It provided around 2,000 calories per day. Yet 30 years later, according to another expert source, the "adequate caloric intake comes to about 3,000 calories a day for a male aged 18-64".*” (CHAPMAN, 1991, p. 76)

expressam, por exemplo, no fato de que um aluguel em uma zona rural diferia radicalmente daquele aplicado em zonas urbanas, e mesmo no caso de uma região urbana em específico, as áreas mais periféricas diferiam crucialmente daquelas mais centrais. Neste sentido, a aplicação de um valor médio, que levasse em consideração os preços de aluguéis, acabou sendo, também, necessariamente falha.

Neste sentido nota-se que apesar do louvável interesse de Beveridge em direcionar seu modelo de seguridade social para a abolição de condições associadas à miséria, ao fazê-lo tendo como um de seus principais elementos balizadores a ideia de um mínimo de subsistência, acabou por comprometer parte da eficácia intencionada. O seu foco em atingir o gigante da fome, e em geral os produtos da miséria, provocados por interrupções na renda dos indivíduos, acabou tendo seu potencial de concretização reduzido pela imposição de uma concepção estática de pobreza e padrão de vida mínimo. A ação da inflação e as mudanças de padrão de vida do povo inglês, fizeram com que, no momento da implantação dos benefícios, mais especificamente em meados de 1948, o valor recebido pelos cidadãos ingleses fosse um terço menor do que o imaginado pelas taxas de subsistência de 1938 – quando foram concebidas (ABEL-SMITH, 1992).

3.2.2 A Questão de Gênero

Uma série de críticas foram tecidas ao *Plano Beveridge de Seguridade Social*, pautando-se na questão de gênero enquanto elemento central, ou mais especificamente, a forma como aquele teve um papel fundamental na conformação de papéis de gênero no interior da sociedade britânica. Reflexões de linhas feministas já há algum tempo tem teorizado e refletido acerca da dimensão patriarcal inscrita no desenho do Estado de Bem-Estar Social, dentre elas destacam-se os trabalhos pioneiros de Jane Lewis e Elizabeth Wilson. O livro de Spencer (2005) foca de maneira pormenorizada na intersecção entre gênero trabalho e educação na Inglaterra dos anos 1950, detendo-se com profundidade em apontar como elementos presentes no desenho institucional do *Plano Beveridge* ajudaram a afetar a identidade das mulheres britânicas e as suas expectativas de vida adulta.

De acordo com Spencer (2005), o relatório apresentou a categoria de “mulheres” de uma forma bastante abrangente, fazendo com que qualquer mulher que estivesse fora do grupo de dependentes como “Donas de Casa” fosse enquadrada como um problema. A cidadania era uma concepção muito difundida nos princípios que alicerçavam o *Welfare State*, mas é interessante salientar que era uma noção de cidadania conformada por papéis de gênero, os quais à mulher

era delegado o papel privado de mãe, esposa e responsável pelo cuidado e proteção do seu núcleo. Este era o papel atribuído às mulheres, neste contexto, enquanto cidadãs públicas. Existia uma ambivalência entre a construção de papéis de gênero e a legislação de Seguridade Social proposta, o que afetava as visões de futuro de garotos e garotas na Grã-Bretanha da década de 1950 (SPENCER, 2005).

Lewis (1992) refletiu sobre os efeitos de longo prazo que as proposições de Beveridge tiveram na vida das mulheres britânicas, o que ficava patente pelo fato de que as limitações no acesso e na qualidade dos direitos presentes no relatório teriam permanecido inalteradas até a década de 1970. Boa parte da problemática relativa ao acesso precário das mulheres aos direitos estabelecidos no *Plano Beveridge* estaria associada à própria concepção do papel destas no interior da família e da influência consequente que deveriam ter enquanto pilares de sustentação da nação e raça britânica. A função feminina na esfera pública era diretamente conformada pela condição das mulheres enquanto esposas e mães, menos do que a partir de potencialidades e necessidades destas como indivíduos. Isto se evidencia quando a autora advoga que “as necessidades de raça e nação para o trabalho das mulheres como esposas e mães, e não as necessidades das mulheres como indivíduos” (LEWIS, 1992, p. 92, tradução nossa²⁶).

Além disso, o trabalho de Lewis (1992) dá ênfase à própria retórica utilizada por Beveridge no sentido de confinar as mulheres às atividades domésticas, as quais se inseririam a partir da categoria de “trabalho vital”, importante à manutenção da estrutura familiar. Esta forma de labor ocupava um espaço específico naquilo que Beveridge chamava de “parceria dentro do casamento”. Segundo a autora, este enclausuramento da mulher à condição de trabalhadora do lar, operava como um fator de reprodução de estruturas de dependência e desigualdade, que impediam a mulher de ter expectativas de vida para além da esfera doméstica.

Wilson (1977) é outra autora que também discute a conformação de papéis de gênero no interior do *Welfare State*, pontuando a centralidade que eles assumem neste modelo de sociedade. A autora discute as problemáticas relacionadas a questão do trabalho feminino doméstico, interseccionando a categorias como naturalização, passividade e submissão. A autora descreve como as mulheres passaram a vislumbrar suas perspectivas de futuro e carreira a partir da conciliação entre o trabalho pago e o trabalho não pago. Acrescenta que a noção do trabalho doméstico enquanto uma atividade adjacente da natureza feminina era difundida

26 “the needs of race and nation for women’s work as wives and mothers, rather than the needs of women as individuals” (LEWIS, 1992, p. 92)

inclusive por veículos de comunicação destinados às mulheres, como as revistas femininas. A educação das mulheres já se daria direcionada no sentido de legitimar a satisfação e felicidade feminina na sua futura relação com os filhos e o marido, e isso, por sua vez, cumpriria uma função específica à manutenção da ordem capitalista. É neste sentido que Wilson (1977) argumenta que a noção de feminilidade opera um papel fundamental diante dos propósitos do Estado de Bem-Estar Social, ou seja, “o estado define feminilidade e... essa definição não é marginal, mas é central para os propósitos do assistencialismo. Mulher é, acima de tudo, Mãe, e com essa vocação vão todas as virtudes da feminilidade, submissão, nutrição, passividade.” (WILSON, 1977, p. 7, tradução nossa²⁷).

Essas reflexões encontram paralelo com os trabalhos de Moreno (2000), Franzoni (2005) e Gama (2012), que dissertam sobre o papel fundamental que a família exerce na conformação dos modelos de bem-estar social, mantendo-se enquanto um articulador central à estruturação destes regimes no interior da ordem capitalista. Franzoni (2005) afirma que foram as investigadoras feministas que primeiro, ao estudarem temas como “cuidado” e “trabalho não remunerado”, colocaram a família como instituição social genericamente construída no centro da produção do bem-estar social.

A produção de Gama (2012) aprofunda essa discussão refletindo sobre o papel ocupado pela ideia de “trabalho feminino não remunerado” no interior da ordem burguesa. Esta ideia possuiria uma função importante à manutenção de padrões de ultra exploração do trabalho, englobando a esfera doméstica à estrutura econômica. Segundo Gama (2012), a família enquadra-se enquanto um mecanismo indireto à produção da mais-valia, tendo em vista a divisão do custo social da exploração da força de trabalho. Na família o trabalho torna-se invisível passando a ser naturalizado socialmente e absorvido principalmente pelas mulheres. Por conta disso a autora conclui que “o preço de mercado da força de trabalho, portanto, é constituído pela parte paga da extração da mais valia e pela parte não paga produzida pelo trabalho não remunerado das mulheres e pela provisão de bem-estar pública. ” (GAMA, 2012, p. 22). Esta reflexão permite a compreensão de que o papel feminino no interior das relações afetivas familiares, ao se basear na disponibilidade total do tempo das mulheres ao exercício de atividades que lhes sejam demandadas, contribuiria para a manutenção de estruturas de

27 *“the State defines femininity and...this definition is not marginal but is central to the purposes of welfarism. Woman is above all Mother, and with this vocation go all the virtues of femininity; submission, nurturance, passivity”* (WILSON, 1977, p. 7).

exploração no interior da ordem capitalista

O Estado de Bem-Estar Social constituía-se com base em deveres recíprocos entre esposas e esposos, seus papéis enquanto cidadãos e o Estado-nação (SPENCER, 2005). O papel da mulher casada exercia importância central nesta sociabilidade à consolidação de um esquema de proteção social. Sendo assim, no *Plano Beveridge* encontrava-se não apenas uma concepção oculta do papel da mulher casada, mas também o seu oposto, ou de acordo com o plano, o que a mulher não deveria almejar ser: a mulher solteira: “A atitude da dona de casa para um emprego remunerado fora de casa não é, e não deve ser, a mesma de uma mulher solteira. Ela tem outros deveres”. (BEVERIDGE, 1942, p. 50, tradução nossa²⁸).

O relatório considera o trabalho feminino, após o casamento, enquanto uma atividade que provê apenas uma renda complementar à família. Neste sentido, a mulher que estivesse nestas condições poderia optar em suspender suas contribuições para o sistema nacional de seguro social. Isto ocorria porque se supunha que as contribuições do seu marido seriam suficientes para torná-la uma dependente segurada. Spencer (2005) trata sobre como outros desenhos institucionais operavam no sentido de desestimular o trabalho feminino, como por exemplo o caso da tributação de renda, já que a renda do casal era taxada conjuntamente pelos impostos. Neste caso, se a mulher também trabalhasse, o seu salário possuía deduções fiscais mais elevadas do que as do próprio homem.

A conformação de gênero que embasa o desenho da seguridade social no *Plano Beveridge* também se expressa no princípio de cooperação entre o Estado e o cidadão que preconiza a responsabilidade individual na consolidação de um esquema de proteção ampla (SPENCER, 2005). O uso, como pode ser notado no trecho a seguir, da palavra *himself*²⁹ para se referir ao indivíduo segurado, é um elemento que ajuda a compreender como a concepção de a quem estava atrelado o seguro social estava imbricada à figura masculina:

O terceiro princípio é que a previdência social deve ser alcançada pela cooperação entre o Estado e o indivíduo. [...] A seguridade inorganizada do Estado não deve aumentar o incentivo, a oportunidade, a responsabilidade; ao estabelecer um mínimo nacional. Deve deixar espaço e encorajamento para a ação voluntária de cada indivíduo para fornecer mais do que esse mínimo para ele e para sua família. (BEVERIDGE, 1942, p. 9, tradução nossa³⁰).

28 “The attitude of the housewife to gainful employment outside the home is not, and should not, be the same as that of a single woman. She has other duties”. (BEVERIDGE, 1942, p. 50).

29 Neste caso, foi preterido fazer a citação do trecho que consta no Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins, para que ficasse em evidência o uso do termo “*himself*”, que na língua inglesa é utilizado para se referir ao pronome especificamente masculino “ele”.

30 “The third principle is that social security must be achieved by cooperation between the state and the

Destarte, percebe-se que no relatório o relacionamento das mulheres com o Estado é marcado por uma relação semi-independente, já que a sua elegibilidade para os benefícios surgia como resultado da atividade econômica dos seus maridos. É neste sentido que Spencer (2005) aponta que ideia de indivíduo de maneira geral é compreendida no documento enquanto referente àqueles que trabalhavam e pagavam o valor total das contribuições.

O sistema de proteção à saúde protegia mulheres e crianças a partir dos pagamentos dos maridos. Como afirma Spencer (2005) o questionamento sobre a igualdade entre mulheres e homens nas contribuições e acesso aos benefícios se fez presente no próprio processo de debate acerca da implementação do Plano de Segurança Social. Isto fica claro com a resposta do Sir. Francis Freementle acerca de questionamentos que supunham uma demanda por maior igualdade das posições entre homens e mulheres na nova legislação de proteção social. Este menciona que o ato de dar a ambos uma posição de igualdade acarretaria custos maiores às próprias mulheres, e conseqüentemente, uma deterioração da sua própria proteção, conforme aponta sua fala:

Receio que ela não perceba o que ela, como esposa, perderia se tivesse igual posição e responsabilidade pela casa, em vez de o marido pagar Imposto de Renda e aluguel e os custos para manutenção, cuidado e proteção da casa. [...] A perda de proteção que a mulher sofreria provaria ser muito mais difícil do que as dificuldades de sua posição atual. (GRÁ-BRETANHA, 1943, tradução nossa³¹).

Existia uma forte conexão entre o desenho dos abonos familiares e a função que se supunha ser das mulheres no combate ao declínio populacional, mantendo as taxas de natalidade estabilizadas. Segundo Spencer (2005) os abonos familiares tinham a pretensão de aumentar o número de nascimentos, tendo em vista a decisão tomada no relatório de que não dever-se-ia cobrir com o seguro a primeira criança nascida na família. A autora afirma que este elemento corrobora com a ideia de que a concepção de família, composta por mais de um filho, não seria só um elemento presente nas propagandas e revistas de época, mas fundamento enrustado no próprio desenho institucional da Seguridade Social beveridgiana.

A condição da mulher, imputada por Beveridge, em não pagar o valor total das

individual [...]The state inorganising security should not stifle incentive, opportunity, responsibility; in establishing a national minimum, it should leave room and encouragement for voluntary action by each individual to provide more than that minimum for himself and his family.” (BEVERIDGE, 1942, p. 9).

31 *“I am afraid she does not realise what the wife would lose if she had equal position and responsibility for the home instead of the husband paying Income Tax and rent and the cost of upkeep and the care and protection of the home [...] The loss of protection which the woman would suffer might prove to be much harder than the hardships of her present position.” (GRÁ-BRETANHA, 1943).*

contribuições, conduzia ela a uma condição de cidadania marginal, tendo em vista que o seu confinamento a um papel doméstico relegava a ela uma condição de “cidadã pela metade”. Segundo Spencer (2005), as mulheres casadas, e aquelas que trabalhavam, deveriam pagar uma taxa menor de seguro do que aquela praticada pelos homens, processo que pressupunha que o valor destes deveria ser maior, já que pagariam por suas contribuições e àquelas referentes as suas mulheres relegadas ao trabalho doméstico. Essa conexão entre a provisão de benefícios à família do homem fica bastante clara na prescrição que passou a existir de que as mulheres receberiam uma pensão quando seus maridos se afastassem do trabalho e pensões para viúvas. A concepção de família subjacente aos benefícios inscritos no *Plano Beveridge* salta aos olhos ao se observar os casos das viúvas que não possuísem filhos e ainda estivessem em condições de trabalhar, segundo o relatório, elas deveriam receber apenas um benefício temporário enquanto passavam por uma fase de aprendizagem até acessarem um trabalho com vínculo empregatício formal. O documento é incisivo em afirmar que não haveria motivos para uma viúva sem crianças receber uma pensão até o resto de sua vida, já que se ela estivesse apta ao trabalho, deveria trabalhar: “Não existe nenhuma razão pela qual uma viúva sem filhos deva receber pensão vitalícia: se ela é capaz de trabalhar, ela deve trabalhar.” (BEVERIDGE, 1942, p. 64, tradução nossa³²).

Além disso, a preocupação de Beveridge com a questão da natalidade e consequentemente, a função das mulheres na manutenção desta, estava imbricada diretamente com um ideário de um imperialismo étnico britânico, no sentido em que as mulheres deveriam ser ali entendidas enquanto as “mães do império”, estas possuiriam um papel fundamental na manutenção da raça britânica, ao prover as condições adequadas para continuação dos ideais nacionais deste povo no mundo, como pode ser observado no seguinte trecho: “Nos próximos trinta anos, donas de casa, como mães, têm um trabalho vital para assegurar a continuidade adequada da raça britânica e dos ideais britânicos no mundo” (BEVERIDGE, 1942, p. 53, tradução nossa³³).

É nesse sentido que Spencer (2005) advoga a tese de que o relatório passa a implicar à mulher a maternidade enquanto seu “trabalho” natural e, mais do que isso, definir o papel da mulher na esfera pública enquanto circunscrito à condição de mãe. É dessa forma que o dever

32 “*There is no reason why a childless widow should get a pension for life: if she is able to work, she should work*” (BEVERIDGE, 1942, p. 64).

33 “*In the next thirty years housewives, as mothers, have vital work to do in ensuring the adequate continuance of the British race and of British ideals in the world*” (BEVERIDGE, 1942, p. 53).

público da mulher com o seu país se estabeleceria no sentido de produzir e cuidar da próxima geração do povo britânico. Por conta disso, a percepção da maternidade enquanto profissão teria acompanhado um processo de promoção na Grã-Bretanha nos anos 1950 de valores femininos, em tese instintivos, associados ao cuidado e à proteção da família (SPECER, 2005).

Outro fator que reforçava a visão beveridgiana de família subsumida em seu plano seria o fato deste defender veementemente que a manutenção do crescimento da taxa de natalidade deveria se dar única e exclusivamente no interior de um modelo de família tradicional. Beveridge posicionou-se diretamente contra a concessão de benefícios de maternidade a mulheres que não fossem casadas, apenas cedendo este ponto após conceber que seria de interesse da criança que a “mãe solteira” acessasse aquele tipo de benefício. É por isso que Beveridge vai assinalar que a questão no momento não era simplesmente que se subsidiasse o nascimento de novas crianças, mas de que este, quando ocorresse, se realizasse em condições de segurança e cuidado proporcionado pelo ambiente doméstico: “Pode-se dizer que o interesse do Estado não é em assegurar o nascimento das crianças, mas fazer com que elas nasçam onde a segurança e o cuidado venha do próprio ambiente doméstico” (BEVERIDGE, 1942, p. 135, tradução nossa³⁴).

A relação entre as mulheres e o usufruto da cidadania plena³⁵ é um ponto do relatório que suscita alguns questionamentos, conforme discorre Spencer (2005). A problemática fica evidente em um trecho do relatório, que trata acerca do acesso a alguns benefícios e serviços, em que cidadãos e dependentes são mencionados enquanto grupos em patamares distintos: “Terá novos benefícios para funerais, casamentos e outras necessidades, como também tratamento médico compreensivo, tanto domiciliar quando institucional para todos os cidadãos e seus dependentes.” (BEVERIDGE, 1942, p. 14, tradução nossa³⁶).

Vale citar, como aponta Spencer (2005), que os esforços de Beveridge, e seu interesse em levar em consideração demandas dos grupos sociais, dentre eles as mulheres que seriam

34 “It may be said that the interest of the state is not in getting children born, but in getting them born in conditions which secure to them the proper domestic environment and care” (BEVERIDGE, 1942, p. 135).

35 A noção de cidadania plena, aqui referenciada com base na bibliografia de apoio, está ancorada com base na concepção de cidadania circunscrita no *Plano Beveridge de Seguridade Social*, ou seja, do indivíduo trabalhador, contribuinte e segurado por uma gama de serviços e benefícios que compunham um amplo sistema de proteção social. Além disso, faz referência aos movimentos de mulheres da época que contestaram e problematizaram questões relativas ao relatório e ao plano, e que utilizavam a denominação de cidadania plena, em contraposição à condição de dependência e subalternidade, na qual as mulheres eram subsumidas.

36 “There will be new benefits for funerals, marriage and other needs as well as comprehensive medical treatment, both domiciliary and institutional for all citizens and their dependents.” (BEVERIDGE, 1942, p. 14).

afetadas pelo plano, possuía um caráter até certo ponto contraditório. Ao exercer o seu papel de liderança nos trabalhos da comissão, ele teria mencionado um desejo claro em receber o maior número de opiniões possíveis que pudessem dar subsídio ao aprimoramento da proposta. Isto se faz coerente, no que pesa a questão de gênero, ao sugerir ao Conselho Nacional das Mulheres que incorporassem em suas proposições o ponto de vista de mulheres das classes trabalhadoras, mais especificamente, aquelas que faziam parte *Women's Cooperative Guild*. A contradição se expressa pelo fato de que apesar dessa iniciativa, que sugeria uma escuta ativa dos movimentos e das diferenças entre as demandas das mulheres de classes diferentes, o relatório final não teria feito menção alguma às diferenças no que se refere às mulheres, ignorando suas posições no interior da sociedade. Mais do que isso, o relatório final não teria incorporado nada de substancial em relação a esse tema se comparado com o seu primeiro rascunho.

Além disso, é importante notar que apesar da controvérsia já mencionada a respeito da posição dependente e subalterna que claramente é relegada às mulheres no interior do relatório, Beveridge não enxergava que ao fazê-lo estaria por cometer alguma injustiça a este grupo. Pelo contrário, Beveridge compreendia que ao enfatizar a importância do trabalho doméstico e elaborar uma legislação que tinha como um dos elementos centrais as pensões destinadas aos dependentes, ele estaria, na verdade, contribuindo para uma legislação finalmente capaz de reconhecer a importância do muitas vezes invisibilizado trabalho doméstico (SPENCER, 2005).

Em discurso feito nos EUA, William Beveridge atribuiu enquanto um dos elementos de originalidade do seu plano, o reconhecimento do “trabalho do lar”. Segundo ele, isso permitiria com que mulheres casadas, ao fazerem tarefas essenciais à vida familiar, as quais não eram pagas, ainda assim estivessem cobertas por uma rede de proteção.

Meu esquema reconhece o lar. Espero que agora prosequiremos a trabalhar para encurtar as horas de trabalho da dona de casa, através de moradias e equipamentos melhores e mais eficientes, como fizemos para encurtar as horas de trabalho e melhorar as condições nas fábricas [...] Seguridade para a velhice é algo que, uma esposa ao fazer um trabalho essencial, não visando pagamento mas como parte de uma equipe, se ganha. (J. BEVERIDGE, 1954, p.184, tradução nossa³⁷)

Outro elemento que reforça a concepção de Beveridge acerca da relação entre a mulher e o trabalho é o modo como ele descreve o papel da renda obtida pela esposa no interior do

37 “*My Scheme recognises the home. I hope that we shall now proceed to take as much trouble to shorten the hours of work by the house-wife, by better and more efficient housing and equipment, as we have done to shorten the hours of work and improve conditions in the factories [...] Security for old age is something that a wife doing essential work, not for pay, but as part of a team has earned.*” (J. BEVERIDGE, 1954, p.184)

orçamento familiar. Como mencionado no próprio relatório, este compreendia que no casamento a mulher adquiriria o direito de ser mantida pelo seu marido, condicionando-a a realizar apenas as tarefas vitais não pagas. Consequentemente, qualquer renda que a dona de casa viesse a obter seria entendida apenas enquanto meio de elevar os padrões de vida da família, não necessariamente tendo a capacidade de servir enquanto forma de subsistência.

No casamento, a mulher ganha o direito legal à manutenção pelo seu marido. Ao mesmo tempo, ela se compromete a prestar serviços não-pagos essenciais [...] A menos que haja filhos, os ganhos da dona de casa em geral não são um meio de subsistência, mas de um padrão de vida acima da subsistência. (BEVERIDGE, 1942, p. 50, tradução nossa³⁸).

Contudo, esse quadro marcadamente conformado por uma visão patriarcal de sociedade não deixou de ser criticado por movimentos de mulheres da época. No ano de 1943, o *Women's Freedom League* publicou um panfleto que continha suas próprias propostas sobre o tema da seguridade social, com base nas críticas tecidas ao *Plano Beveridge* e sobre como as proposições inscritas nele afetavam a vida das mulheres. O título do panfleto elaborado por Elizabeth Bompas e a Katharine Abbot era “*The Woman Citizen and Social Security: A Criticism of the Proposals of the Beveridge Report as they affect Women*”.

Neste documento um dos pontos principais sustentados pelas autoras seria de que estaria embutida no plano uma concepção acerca da posição da mulher dentro do casamento, que lhe negaria a capacidade de qualquer exercício independente de sua personalidade, ou individualidade, conduzindo a uma visão negativa do casamento. Segundo Abbot e Bompas (1943), esta condição possibilitaria a emergência de outras formas de injustiça, que envolveriam dificuldades pessoais, matrimoniais e até administrativas na execução do plano.

O erro encontra-se na esfera moral ao invés da esfera econômica, essa que consiste em negar à pessoa casada, rica ou pobre, dona de casa ou trabalhadora assalariada um status pessoal independente. A partir desse erro, surgem diversas injustiças, complicações e dificuldades, pessoais, conjugais e administrativas que envolvem, a longo prazo, tanto a mulher solteira quanto a casada. [...] É com a negação de qualquer status pessoal à mulher porque ela é casada, a negação de sua personalidade independente, dentro do casamento, que tudo dá errado, torna-se injusta e pouco generosa, às vezes cômica, sempre irrealista e inevitavelmente antagônica aos melhores interesses do casamento e da vida social. (ABBOT; BOMPAS, 1943, p. 3-4, tradução nossa³⁹).

38 “On marriage a woman gains a legal right to maintenance by her husband, she undertakes at the same time to perform vital unpaid service [...] Unless there are children, the housewife’s earnings in general are not a means of subsistence but of a standard of living above subsistence.” (BEVERIDGE, 1942, p. 50).

39 “The error which lies in the moral rather than the economic sphere-lies in denying to the married, rich or poor, housewife or paid worker an independent personal status. From this error arise a crop of injustices, complications and difficulties, personal, marital and administrative involving, in the long run, both the

O documento da *Women's Freedom League* não necessariamente se contrapunha à visibilidade dada pelo plano ao trabalho doméstico “vital”, mas detinha-se principalmente em temas que focavam na necessidade orientada para uma igualdade de tratamento entre homens e mulheres na legislação, como a demanda pelo valor igualitário da contribuição entre os sexos, ou mesmo, a igualdade nas idades de aposentadoria. No que diz respeito às idades de aposentadoria convém mencionar o idiossincrático argumento de Beveridge, para justificar as idades de 60 anos para as mulheres e 65 anos os homens. Segundo ele, a diferença no intervalo entre as idades se daria pelo fato de que as mulheres tenderiam a se casar em média com homens 5 anos mais velhos (SPENCER, 2005).

Além disso, o movimento de mulheres advogava que a relação entre marido e mulher, no que se refere ao trato do trabalho doméstico, fosse enquadrada, no modelo de seguridade social, enquanto uma relação entre empregado e empregador, ou seja, de caráter comercial. O argumento se baseava no pressuposto de que se a mulher fosse nessa relação concebida enquanto uma funcionária de seu esposo, poderia ter mais independência em comparação à proposta beveridgiana. De acordo com os argumentos das autoras Abbot e Bompass (1943), o plano fomentava a noção de um “trabalho de parceria”, e isto por sua vez também reforçava o caráter não pago do trabalho doméstico prestado. O que elas defendem, diante disso, é que se consideradas enquanto empregadas, sairiam da condição de dependentes e poderiam emergir para a Classe II de segurados cobertos pelo plano, a de profissionais remunerados, inclusive empregadores, que exerçam atividade liberal. O que se percebe com base nisso, é que estas organizações de mulheres já enunciavam, a partir de suas demandas, um discurso interessado em visibilizar o trabalho realizado na esfera doméstica, distanciando-o de seu aspecto simplesmente natural e invisível.

A dona de casa comum que trabalha deve, se houver em qualquer realidade um esquema de seguro, ser considerada como uma parceira remunerada, pois sua contribuição para a casa tem um valor financeiro definido pois a medida em que ela trabalhe lá, será seu meio de subsistência, como o trabalho daquelas pessoas da classe II do Esquema que não estão abaixo do contrato de serviço. (ABBOT; BOMPASS, 1943, p. 19, tradução nossa⁴⁰).

unmarried as well as the married woman. [...] It is with the denial of any personal status to the woman because she is married, the denial of her independent personality within marriage that everything goes wrong, becomes unjust and ungenerous, sometimes comic, always unrealistic and inevitably antagonistic to the best interests of marriage and social life.” (ABBOT; BOMPASS, 1943, p. 3-4).

40 *“The average working housewife, must, if there is to be any reality in an insurance scheme, be looked upon as a gainfully employed partner in that her contribution to the home has a definite financial value and in as much as her work there, is as much her livelihood, as the work of those persons put into class II of the Scheme who are not under contract of service.”* (ABBOT; BOMPASS, 1943, p. 19).

Além do documento da *Women's Freedom League* referenciado acima, diversas outras organizações de mulheres escreveram e encaminharam considerações e evidências à comissão responsável pela elaboração do plano. Em grande parte, eram proposições que apoiavam a implementação de um sistema seguridade social, mas que ainda assim possuíam recomendações relativas à condição da mulher no plano de Beveridge, o que poderia o aperfeiçoar. De acordo com Spencer (2005), o que foi surpreendente é que apesar do grande número de documentos submetidos à comissão, no que se refere a esta questão, o modelo final incorporou muito pouco destas propostas.

Um dos eventos que pode ser mencionado enquanto representativo da forma como as organizações de mulheres tiveram dificuldades em influenciar a versão final do documento, a despeito do profundo interesse em fazê-lo, foi o fato de que as reuniões com servidores civis realizadas com mulheres de classes sociais altas foram marcadas pela desqualificação das demandas destas. Segundo Spencer (2005), esse processo demonstra as fortes estruturas de poder inseridas na organização do Estado, as quais eram muitas vezes impenetráveis, mesmo no caso de mulheres da alta sociedade, como aquelas que faziam parte da *The St Joan's Social and Political Alliance*, *British Federation of Business and Professional Women*, *National Union of Women Teachers*, e *Open Door Council*. Os relatos presentes numa reunião de 23 de fevereiro de 1944, que tinha por pauta a discussão da posição das mulheres casadas nas proposições do *Plano Beveridge*, são representativos da invisibilização do discurso das representantes destas organizações. Como sugere o documento, essas mulheres foram lidas pelos servidores civis britânicos enquanto desinteressadas em aderir a qualquer tipo de agenda e, mais do que isso, enquanto, ao advogarem pela possibilidade de pagamento igualitário às contribuições masculinas, estarem expressando a retórica do que seria chamado: “feminismo avançado”. Isto pode ser notado no relato desta reunião, feito por um dos funcionários do Estado: “Por igual, eu considero que isso significa que elas desejam que mulheres paguem o mesmo que os homens. Essa recomendação é, de fato, uma expressão do feminismo avançado, que apresenta uma concessão às mulheres como uma discriminação contra elas”. (GRÃ-BRETANHA, 1944, tradução nossa⁴¹)

De toda a forma, apesar da irrelevância com que foram tratadas as demandas das organizações de mulheres, a quantidade extremamente volumosa de correspondências enviadas

41 “by equal I take this to mean that they wish women to pay the same as men do. This recommendation is indeed an expression of advanced feminism, which presents a concession to women as a discrimination against them.” (GRÃ-BRETANHA, 1944).

por essas organizações é capaz de apontar a pujante e dinâmica capacidade de articulação e desejo em intervir e participar da produção da seguridade social britânica. Isto se expressa, dentre vários exemplos, pelo fato de que, uma grande quantidade de demandas apresentadas por essas organizações foram produto do levantamento de propostas diversas advindas das mais variadas partes do país. Vale citar o final do texto escrito por Abbot e Bompas (1943), enquanto representativo do espírito dos anseios desses movimentos de mulheres. A tônica dada ao respeito à condição destas enquanto indivíduos, trabalhadoras e cidadãs portadoras de direitos, em contraposição às visões masculinas pretensiosas em supostamente advogar o que seria melhor para essas mulheres, marca o interesse em pontuar sua autodeterminação enquanto grupo.

Continuar a dar às mulheres o que parece, para os outros, ser bom para elas, dar-lhes de fato qualquer coisa com segundas intenções, seja a preservação do casamento e da família ou um aumento na taxa de natalidade - está fadado ao fracasso. Respeitar as mulheres como indivíduos, dar-lhes o que são delas por direito como cidadãs e trabalhadoras pode, por outro lado, ter grandes e benéficos efeitos, muito além de qualquer objetivo imediato. (ABBOT; BOMPASS, 1943, p. 19, tradução nossa⁴²).

3.3. A implementação do *Plano Beveridge de Seguridade Social* e a emergência do *Welfare State*

Em 1944 foi apresentada e aprovada a nova proposta final do governo, que seu deu com base no *Plano Beveridge de Seguridade Social*, conforme processo já descrito anteriormente. Este novo documento restringiu algumas reformas, e manteve parte delas tendo em vista o forte apelo popular em torno de um sistema de proteção social amplo. Era um modelo que se organizava de forma que a questão econômica, ou melhor, o reestabelecimento da economia, fosse uma preocupação central. De acordo com Marshall (1965), no resultado final, foram priorizadas as reestruturações no âmbito da saúde e na educação, com relação às medidas de combate à pobreza, o que revelaria uma maior preocupação com a questão econômica e política.

No que se refere às propostas de alteração já descritas anteriormente, algumas foram aprovadas, outras não, como também tiveram alterações parcialmente incorporadas. De acordo com Cardoso (2010), as aprovadas foram as propostas que tratavam sobre: o plano de

42 “To continue to give women what seems to others to be good for them, to give them indeed anything with an ulterior motive be it the preservation of marriage and the family or a rise in the birth rate— is doomed to failure. To respect women as individuals, to give them what is their right as citizens and workers, may on the other hand have great and beneficial effects far beyond any immediate object.” (ABBOT; BOMPASS, 1943, p. 19).

aposentadorias (14^a proposta de alteração); a indenização por acidente de trabalho (4^a proposta de alteração); e o auxílio-funeral (18^a proposta de alteração). As parcialmente incorporadas foram: o auxílio-maternidade (6^a proposta de alteração); a assistência familiar, inserida no contexto da assistência social (6^a proposta de alteração); e o auxílio-desemprego, desta vez com tempo limitado de concessão (12^a proposta de alteração).

Em 1946 foi aprovada a Lei Nacional de Seguro, que por sua vez contemplava um conjunto de medidas que continha novas regras de acesso para os auxílios de desemprego, maternidade, viuvez, doença, funeral e pensão de aposentadoria. Foi somente em 1948, que a Assistência Social foi aprovada definitivamente, sob a égide da Lei Nacional de Assistência. Sua aprovação foi marco na história da política social britânica, pois “dava suporte com financiamento integral do governo, a todos aqueles que tinham necessidades imediatas e não cobertas pelas outras formas de seguros então vigentes” (CARDOSO, 2010, p. 55). Vale salientar que, também no âmbito da assistência social, foram fomentadas ações de promoção ao trabalho e conseqüentemente de maior intervenção estatal na economia.

Em 1946 também foi aprovado o Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service* – NHS), considerado um orgulho e uma conquista para o povo britânico. Aneurin Bevan, ministro da saúde do governo de Clement Attlee entre os anos de 1945 a 1951, foi considerado o pai do Sistema Nacional de Saúde, e durante sua trajetória política defendeu um serviço público de saúde, sugerindo a suspensão das relações deste com o mercado. Foi implementado um modelo de alcance nacional gratuito de saúde, com financiamento estatal e de caráter universal. Todavia, em 1951 foram propostas novas mudanças que permitiram a incorporação de estruturas do mercado nesse sistema culminando na saída de Bevan do cargo de ministro (CARDOSO, 2010). Sobre o *National Health Service*, Marshall (1967) destaca que este foi um dos pilares, senão o mais fundamental, na consolidação de um Estado de bem-estar social, tendo em vista a sua ampla aprovação e popularidade nacional.

O povo britânico tem consciência de que não eliminou, de modo algum, as forças do mercado de seu sistema educacional, especialmente das escolas secundárias, mas tem orgulho do fato de que seu *National Health Service*, ao contrário, se aproxima mais do princípio do bem-estar social do que qualquer outro. Está a serviço de todos, sendo, na maioria dos casos, grátis para todos, e oferece o melhor serviço que se pode desejar tendo em vista os recursos a seu dispor. É quase inteiramente financiado pelos impostos e é, assim, algo que a comunidade como um todo oferece a si mesma. (MARSHALL, 1967, p. 193).

De acordo com Marshall (1965), os três pilares deste esquema de proteção social, ou do *Welfare State*, foram os serviços do seguro social, o sistema nacional de saúde, e por último a

reforma da educação de 1944. Esta última, foi proposta no período em que o Ministério da Educação estava sob o comando do conservador Richard Austen Butler, e foi viabilizada por meio da Lei de Educação de 1944 (*Education Act*).

O *Plano Beveridge*, conforme aponta Perrin (1983), foi um modelo que produziu importantes efeitos de estímulo à pesquisa, estruturação e organização de sistemas de proteção social no pós-guerra de países com relações estabelecidas com o Reino Unido. Em particular, os casos Canadense e Australiano, com foco em seus planos de proteção social o “*Medical care*” e o “*Guaranteed income*”, conforme consta no *Report on social security for Canada – The requirements for post-war planning*, apresentado no ano de 1943 na cidade de Ottawa. Além disso, pode-se citar o projeto do presidente Roosevelt enviado ao Congresso americano em 1943, e os planos de seguridade social da França e Holanda. Segundo Fuss (1958), o documento também foi conhecido e considerado no processo de elaboração do pensamento acerca do regime de seguridade social Belga, contudo este modelo teria características próprias que não se reduzem ao modelo britânico.

Os anos 1950 são considerados o ápice da implementação das medidas de proteção social gestadas na década anterior e que por sua vez foram determinantes na conformação do Estado de bem-estar social britânico. Sobre o *Welfare State*, Marshall (1967) discorre que ele não pode ser compreendido apenas como resultado de esforços isolados do Partido Trabalhista britânico, com também não foi pelas proposições do Partido Conservador, e sim, “encontra sua origem em muitas correntes que começaram a fluir no século XIX e se transformaram em rios caudalosos nos primeiros anos do século XX” (MARSHALL, 1967, p. 184).

Para Marshall (1967), em síntese, o *Plano Beveridge* foi um sucesso, porque ofereceu ao povo britânico, em um contexto de guerra, as razões pelas quais a nação estava em luta. Segundo o autor, foi na década de 1950 que a sociedade afluenta emergia e a sociedade de austeridade desaparecia, mas, com o passar dos anos nem tudo foram flores, e as disputas em torno deste sistema foram ficando acirradas. Como mencionado pelo autor, parece que o próprio imaginário desta sociedade afluenta, próspera, foi utilizado por alguns segmentos da sociedade como argumento para sufocar os pilares do Welfare State.

Os preços subiram, as reivindicações salariais se tornaram um acontecimento anual e a inflação privou alguns dos benefícios do bem-estar de seu valor original; o vazio foi preenchido pela *National Assistance*. Foi nessas circunstâncias que os princípios fundamentais do Estado do Bem-Estar Social ficaram sujeito a ataques. Os principais objetivos do ataque eram o princípio da universalidade no seguro social e as disposições de determinados serviços assistenciais grátis para todos. Argumentou-se que a distribuição de um volume

considerável de renda real e monetária através de um sistema de administração pública complicado poderia ser justificada em tempos de escassez, mas, em época de prosperidade, a produtividade crescente deveria capacitar quase todos a atender suas necessidades de seu próprio bolso e através do mecanismo do mercado, reduzindo, assim, os serviços de bem-estar social grátis ou subsidiados uma vez ao nível de uma atividade periférica. “Continuar aplicando-o (o princípio de Beveridge) em 1960”, disse um parlamentar conservador, “é tomar remédio depois de curada a doença”, e Lord Haileksham perguntou se um sistema de serviços sociais “condicionado pelo espetáculo da pobreza vitoriana e do desemprego entre as duas guerras” era um sistema ideal “para uma sociedade gozando de emprego total nas condições da metade do século XX”. “Não somos uma nação de pobres”, disse Sr. Butler, “somos uma nação próspera”. (MARSHALL, 1967, 200-201).

Durante a década de 1950, nos países do capitalismo central, notava-se que os tempos estavam cada vez mais prósperos, ainda mais se recordadas as lembranças do período da Segunda Guerra Mundial. De acordo com Hobsbawn (2013), foi somente depois que passou este período de considerável prosperidade, ou seja, a partir da década de 1970, que os economistas perceberam que a economia mundial – em particular os cenários do capitalismo desenvolvido – teria vivenciado um período excepcional, ou talvez único em sua história. Os anos dourados “fulgiu com mais brilho contra o pano de fundo baço e escuro das posteriores Décadas de Crise” (HOBSBAWN, 2013, p. 253).

3.4. Crise, desmonte do Estado de bem-estar social e a condição do trabalho

No contexto de pós Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento e expansão do capitalismo se deu sob a égide do pacto entre o keynesianismo e o fordismo, que se caracterizava por ser um sistema de produção em massa, direcionado para um consumo também de massa e por acordos com os trabalhadores em torno dos lucros produzidos pelo trabalho. Vale salientar que, de acordo com Behring e Boschetti (2006), o fordismo não significou neste período apenas uma mudança técnica do sistema produtivo, ao incorporar a linha de montagem, mas também um meio de regulação das relações sociais, em uma conjuntura política determinada. Estes fundamentos foram fortemente dinamizados pelo cenário da Guerra Fria e pelo Plano Marshall, o que tornou viável, de acordo com Behring (2009), politicamente e economicamente o *Welfare State*.

De acordo com Marshall (1967), é neste cenário que a política social assume um novo patamar teórico, tendo em vista a sua importância histórica nas realidades dos países europeus que experienciaram “Estados de Bem-Estar Social”. No entanto, assim como Pereira (2011) assinala, é importante compreender que política social e Estado de Bem-Estar Social “não são a mesma coisa, apesar de os dois terem se encontrado e se imbricado num momento histórico

específico (1945-1975)” (PEREIRA, 2011, p. 57). Assim como, o Welfare State não se esgota nas propostas e nos princípios previstos pelo *Plano Beveridge de Seguridade Social*, apesar deste ser um dos pilares de sua conformação.

No final dos anos 1960, os anos de ouro do capitalismo – a fase expansionista do capitalismo maduro⁴³ – e a social-democracia começaram a dar os seus primeiros sinais de exaustão. A crise do capital que teve seu estopim na década de 1970, pode ser compreendida a partir da dinâmica entre diversos elementos. Esta desembocou em sérias consequências no âmbito da vida e do trabalho de populações de diferentes partes do globo no final do século XX.

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas e a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas cresceram perigosamente. A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/1974 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social estava abalado no capitalismo central e comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente. (BEHRING, 2009, p.9-10).

O intenso processo de monopolização do capital, a busca incessante por cada vez mais lucros, a revolução tecnológica e a ampliação da capacidade de resistência foram, conforme descreve Behring (2009), elementos que caracterizaram o cenário de esgotamento que se dá no fim dos anos 1960. Ela argumenta que a estratégia keynesiana encontrou barreiras estruturais, dentre elas, os montantes de dívida pública e privada, a inflação e a crise fiscal.

A crise datada a partir do início da década de 1970 é popularmente conhecida como crise do petróleo, tendo em vista os denominados “choques” nos preços do petróleo. O primeiro “choque” ocorreu em 1973, com a elevação do preço do petróleo por decisão da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e boicote dos países árabes produtores da matéria-prima, com relação aos países árabes que declararam apoio à Israel. Vale salientar que foi nesta década que se descobriu que o petróleo não era uma fonte renovável, ou seja, era um recurso natural que poderia se esgotar com os passar dos anos. Esta descoberta contribuiu ainda mais com a mudança nos preços do petróleo, e uma elevação que triplicou o seu valor em 1977. Uma série de conflitos foram travados pelos países árabes integrantes da OPEP. A Europa e os

43 O capitalismo maduro, de acordo com Boschetti e Behring (2006), faz referência ao pleno desenvolvimento das possibilidades do capital, assim como, refere-se ao aprofundamento de suas contradições e tendências de barbarização da vida social.

EUA sentiram um profundo impacto, visto a dependência no fornecimento desta matéria-prima, assim como outras economias ao redor do mundo. Todavia, a compreensão da crise do capitalismo neste contexto, exige uma análise mais profunda e a consideração de outras variáveis que corroboraram e caracterizaram este momento da história.

O que ocorreu em 1974-1975, na verdade, foi uma crise clássica de superprodução, se observadas as tendências de longo prazo fundadas na lei do valor. O já presente agravamento do problema do desemprego (não nas proporções atuais) pela introdução de técnicas capital-intensivas e poupadoras de mão-de-obra, a alta dos preços de matérias-primas importantes, a queda do volume do comércio mundial, e um poder de barganha razoável dos trabalhadores empregados, advindo do ainda recente período de pleno emprego no capitalismo central: todos esses são elementos que estão na base da queda da demanda global (de um ponto de vista keynesiano) e da erosão inexorável da taxa média de lucros, de uma óptica marxista, no início dos anos 1970. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 116).

Mandel (1990) trata sobre o tema da crise do capitalismo a partir de uma abordagem que discorre sobre ciclos de expansão e ciclos de estagnação do capital, ou seja, ele parte da perspectiva marxiana de que o equilíbrio e a estabilidade constante não caracterizam a ordem capitalista. Em sua obra sobre o capitalismo tardio, Mandel (1982) traça uma investigação acerca da expansão do capitalismo após a segunda metade da década de 1940 e seus indícios de exaustão no fim da década de 1960, até o longo ciclo de estagnação.

O autor cita os ciclos de 1971 a 1975 e 1976 a 1982, e as recessões generalizadas que se deram de 1974 a 1975 e de 1980 a 1982, que foram permeadas por particularidades que resultaram do contexto e contradições da economia capitalista no início da década de 1970. Diante disso é um cenário que pode ser compreendido a partir de cinco crises de tipos diferentes: uma crise clássica de superprodução; a combinação de uma alteração brusca entre uma onda longa até o final da década de 1960 e uma crise clássica de superprodução; a nova fase da crise do sistema imperialista; a crise social e política agravada nos países imperialistas; e a junção de tudo isso com uma crise estrutural da sociedade burguesa (MANDEL, 1990).

O surgimento de capacidades de produção excedentes em número crescente de setores industriais importantes e o caráter mais e mais especulativo das sucessivas fases de prosperidade foram os sinais mais reveladores. O *boom* dois anos 1972/73 foi quase inteiramente especulativo. Se a alta espetacular dos preços de matérias-primas durante essa fase tinha também causas profundas (subequipamento e taxa de crescimento muito baixa de produção de matérias-primas no curso do período precedente) e representava igualmente um produto da inflação acelerada no plano da economia capitalista internacional, sua fonte fundamentalmente especulativa era clara. (MANDEL, 1990, p. 223).

Dentre as consequências disso, está a reconfiguração do papel do Estado capitalista,

tendo em vista que as elites político-econômicas questionaram as causas da crise e responsabilizaram o Estado, ou melhor, a forte intervenção estatal, principalmente em setores que repercutiam diretamente nos seus interesses, como é o caso do campo da política social. De acordo com Oliveira (1997), a crise do que ele denomina de Estado-Providência, foi com mais frequência associada, naquele contexto, “à produção de bens sociais públicos e menos à presença dos fundos públicos na estruturação da reprodução do capital, revelando, pois, um indisfarçável acento ideológico na crítica à crise” (OLIVEIRA, 1997, p. 24). Diante disso, emergiu uma reação política e teórica às estratégias e contribuições de base keynesiana e ao *Welfare State*, conduzidas no final dos anos 1970 e difundidas mundialmente, principalmente na década de 1990, pelos neoliberais numa iniciativa de reinvenção do liberalismo econômico.

A reversão do ciclo econômico, em fins dos anos de 1960 e mais visivelmente a partir de 1973, dá um novo fôlego às teses neoliberais, que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo e do *Welfare State*. (BEHRING, 2009, p. 10).

Com base nisso, a autora elenca uma série de proposições presentes na retórica neoliberal para saída da crise: Estado forte para controle da moeda e para o rompimento com a influência de sindicatos; um Estado pouco presente para com os gastos sociais e regulamentações econômicas; forte disciplina orçamentária; estabilidade monetária como principal objetivo; reforma fiscal, no sentido de diminuir a taxa sobre grandes rendimentos; e o desmonte dos direitos sociais (BEHRING, 2009). Estas proposições, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, estão presentes e são fundamentais nos programas de governo de figuras como Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, na Inglaterra.

O neoliberalismo, conforme Anderson (1995) afirma, nasce logo após a Segunda Guerra Mundial, em regiões da Europa e América do Norte, como uma reação política e teórica contra o Estado de Bem-Estar Social. Frederich Von Hayek, como já citado no Capítulo 1, escreveu em 1944 uma obra intitulada “O Caminho da Servidão” – que de acordo com a Anderson (1995) foi o texto que deu origem a uma corrente subsequente –, em que dissertou sobre o fato de que qualquer limitação por parte do Estado na esfera do mercado, seria uma grave ameaça à liberdade política e econômica. Como já enunciado, “o alvo imediato de Hayek, naquele momento, era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que este partido efetivamente venceria” (ANDERSON, 1995, p. 1). Sua obra foi amplamente impressa e distribuída pelo Partido Conservador de Winston Churchill, e a sua principal argumentação era de que a social-democracia, assim como o nazismo alemão,

conduzia a uma forma de servidão moderna. Nos anos seguintes, Hayek se organizou com outras figuras que compartilhavam de suas percepções, e que seguiram produzindo críticas àquele modelo vigente.

A polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior. Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos. (ANDERSON, 1995, p.2).

Foi a partir da crise dos anos de ouro do capitalismo, que o neoliberalismo passou a conquistar cada vez mais terreno. Para Anderson (1995), a crise do modelo econômico pós-guerra mudou tudo, pois o capitalismo avançado – que vivenciava uma larga fase de expansão – caiu numa profunda e duradoura recessão, ao registrar baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. De acordo com o autor, os anos 1980 presenciaram o triunfo da ideologia neoliberal nas regiões do capitalismo avançado. No caso da Inglaterra, como já brevemente mencionado acima, o governo de Thatcher foi eleito, sendo assim o primeiro regime – do capitalismo avançado – declaradamente empenhado em implementar o programa neoliberal.

O modelo neoliberal inglês de Thatcher foi o pioneiro, e ao mesmo tempo o mais puro, ambicioso e sistemático, comparado às outras experiências do capitalismo avançado, como argumenta Anderson (1995). O seu governo colocou em prática medidas como de elevação das taxas de juros, abolição dos controles de fluxo financeiro, diminuição drástica de impostos sobre rendimentos altos, corte de gastos sociais, imposição de legislação anti-sindical, impondo um cenário de crescimento dos níveis de desemprego massivo. Tudo isso, somou-se posteriormente, a implementação de um amplo plano de privatizações, que passava pelas habitações públicas, e depois pela indústria de base, que produzia petróleo, gás, aço, eletricidade e água (ANDERSON, 1995).

Draibe (1993), ao tratar sobre as políticas sociais e o neoliberalismo, diz que este último apresentou duas fases, a primeira mais defensiva, questionava as bases da socialdemocracia e da regulação econômico-social. A segunda fase se caracteriza por ser mais propositiva, e se fundar em políticas de incentivo ao crescimento, apoiadas na competitividade e “no reforço a mecanismos de modernização e flexibilização das estruturas e fatores sociais, condizentes com as características das novas tecnologias” (DRAIBE, 1993, p. 92). É interessante ressaltar, que ainda na década de 1990, Draibe (1993) pôde sinalizar uma tendência tão contemporânea, e que

tem produzido implicações no âmbito do trabalho, a partir da incorporação de novas tecnologias.

No que se refere aos programas sociais, a autora refere um movimento de reestruturação direcionada para a articulação entre três eixos centrais: focalização; privatização e descentralização. Ou seja, sob o argumento da manutenção do equilíbrio das contas públicas, empreende-se um movimento no sentido de *desuniversalizar e assistencializar* ações (BEHRING, 2009). Nesse sentido, as políticas sociais surgem enquanto estratégia residual para suprir as demandas que não poderiam ser atendidas pelo mercado, ou por outras esferas da vida social como família e comunidade. Sendo assim, um elemento que ganha destaque neste ideário é a “renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos” (BEHRING, 2009, p.12).

No Brasil o cenário é marcado pela elevação na concentração de renda, em concomitância com o aumento da desigualdade social, aumento do desemprego e pobreza. Além disso, uma das principais características do aprofundamento da plataforma neoliberal foi a precarização do trabalho, a qual, no caso brasileiro, se expressa contemporaneamente a partir da expansão informalidade. Essa modificação no perfil do trabalho é um dos elementos fundamentais para a compreensão da tentativa de desmonte das formas de sustentação à seguridade social brasileira.

O final da década de 1970 e início dos anos 1980, é considerado momento primordial para a emergência das práticas de trabalho flexíveis. Conforme aponta Rosso (2017), a flexibilização surge enquanto proposta para solucionar os impasses produzidos pela aceleração econômica, que se deu sob a égide uma política econômica keynesiana. A Alemanha é apontada pela literatura, como sendo um dos berços destas práticas, visto que após a Segunda Guerra Mundial, as iniciativas para reconstrução das destruições da guerra demandavam cada vez mais mão de obra disponível. As mulheres que se dispuseram para a execução deste trabalho, necessitavam de horários de trabalho flexíveis, pois elas precisavam se dividir entre esta tarefa, o trabalho doméstico e o cuidado da família. Nestes cenários, a flexibilidade das jornadas de trabalho foram se moldando de acordo com as necessidades que surgiram em cada contexto, mas de forma geral, para responder às problemáticas econômicas e anseios dos interesses capitalistas.

A flexibilidade pode desempenhar inúmeros papéis. Visa centralmente trazer uma solução maior para um problema econômico, retirar um entrave que

impede o desenvolvimento ou a acumulação de capital nas empresas. É uma estratégia de largo alcance, como se verá mais adiante. Frequentemente, as descrições das razões para o sucesso do *flextempo* no mundo empresarial tendem a esquecer esse ponto crucial e desviam a atenção para outros aspectos, também importantes, mas que não permitem captar o cerne da proposta de flexibilização de tempos de trabalho. (ROSSO, 2017, p. 27-28)

O *flextempo* se difundiu cada vez mais enquanto proposta na Alemanha Ocidental, e conseqüentemente em outros países da Europa, sob o argumento de que seria uma vantagem para o trabalhador a prática deste modelo, pois era uma organização que permitia mais autonomia para o indivíduo, ao partir do pressuposto de que este poderia conciliar suas demandas e condições de vida com o seu tempo de trabalho. No cenário de imediato pós-guerra, ainda não era possível compreender com profundidade o significado econômico e social deste fenômeno, ou até mesmo prever a complexidade de como este viria a se estruturar nas décadas seguintes, pois ele se apresentou, naquele momento, como resposta à falta de mão de obra e como facilitador das relações de trabalho que se estabeleciam (ROSSO, 2017).

No Reino Unido, a introdução da flexibilidade de horários fez parte de uma preocupação geral de racionalizar o trabalho, tendo se iniciado na década de 1960. A introdução de turnos de trabalho e arranjos por chamada ou espera, se por um lado racionalizou o emprego, por outro criou o problema de intrusão dos tempos de trabalho nos tempos de descanso e de lazer. Os empregos de tempo parcial, por sua vez, também mobilizaram mulheres para o trabalho, o que implicitamente coloca na ordem do dia o problema da desigualdade de horas laborativas e de renda por gênero. (ROSSO, 2017, p. 31-32).

No caso do Reino Unido, a incorporação de práticas flexíveis de trabalho, surge e se organiza com características próprias, tendo em vista o cenário histórico em que isto emerge e outros elementos atrelados, como a vigência de um Estado de Bem-Estar Social. Como pôde ser notado no capítulo anterior, as propostas do *Plano Beveridge de Seguridade Social* – considerado um dos pilares do Welfare State – foram concebidas a partir de um eixo central que perpassa todo o Plano de Segurança Social, que era a proteção ao trabalho. Vale salientar aqui que essas medidas de proteção social foram pensadas e concebidas a partir de um modelo de organização do trabalho em tempo integral, com vínculos empregatícios rígidos e jornadas de trabalho pré-estabelecidas, que por sua vez eram elementos fundamentais que permitiam a consolidação de um amplo sistema de proteção. Ao refletir acerca destas questões, percebe-se que com a inserção de um modelo de flexibilização, as ações que fundamentavam a vigência do Estado de Bem-Estar Social britânico passaram a ficar comprometidas.

Além de Inglaterra e Bélgica, os casos estudados de outros países industrializados da Europa, Estados Unidos e Japão, sobre a introdução da flexibilidade de horas, mostraram uma diversidade de processos e regras conforme os ambientes internos e decisões políticas. A pretensão dos autores,

entretanto, foi de analisar como surgiu o emprego de formas flexíveis de trabalho e de tempo em países que haviam criado, após a Segunda Guerra Mundial, o modelo altamente prezado de trabalho em tempo integral, um dos principais pilares do Estado de bem-estar social. E, mais, como o trabalho conduziu à desestruturação desse modelo de inclusão pelo trabalho formal. (ROSSO, 2017, p.32).

Nos anos 1980, a tese de que a classe trabalhadora vivenciava uma tendência de retração, ganhava força. Em sua obra intitulada “O privilégio da Servidão”, Antunes (2018) apresenta enquanto um de seus objetivos, a compreensão efetiva sobre quem é a classe trabalhadora hoje, ao partir do pressuposto de que esta é fruto de um amplo processo de complexas transformações que se deram desde o início da década de 1970 nos países do centro, e nos anos 1980 nos países do Sul global.

Para Antunes (2018), estamos vivendo num cenário de expansão de um novo proletariado da era digital, submetido às mais diversas modalidades de trabalho, que se caracteriza por ser mais ou menos constante e intermitente, impulsionado pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Sendo assim, “estamos vivenciando o crescimento exponencial do novo proletariado de serviços, uma variante global do que se pode denominar escravidão digital. Em pleno século XXI” (ANTUNES, 2018, p. 30).

Numa economia sob a égide do capitalismo financeiro, na era informacional, a partir da busca por cada vez mais lucros, as empresas transferem para os trabalhadores a exigência de produtividade, redução dos custos e maximização do tempo de produção. Em paralelo com todas essas exigências, está a flexibilização dos contratos de trabalho. A terceirização, por exemplo, tem sido uma das estratégias utilizadas nesse sentido. Diante das profundas transformações contemporâneas no campo do trabalho, as consequências para a classe trabalhadora são desalentadoras, como no que se refere ao seu tempo, subjetividade, saúde e direitos.

Nesse contexto, a terceirização vem se tornando a modalidade de gestão que assume centralidade na estratégia empresarial, uma vez que as relações sociais estabelecidas entre capital e trabalho são desfaçadas em relações interempresas, baseadas em contratos por tempo determinado, flexíveis, de acordo com os ritmos produtivos das empresas contratantes, com consequências profundas que desestruturam ainda mais a classe trabalhadora, seu tempo de trabalho e vida, seus direitos, suas condições de saúde, seu universo subjetivo etc. (ANTUNES, 2018, p. 32).

O crescimento exponencial dessa estratégia de terceirização, para Antunes (2018), configura também um impulso para a produção de valor e mais-valor, visto que a privatização e a mercadorização participam – diretamente ou indiretamente – do processo de valorização do

capital, aperfeiçoando e ampliando as diversas modalidades de lucro.

A terceirização assume cada vez mais espaço, e junto a ela, salários mais baixos, jornadas de trabalho mais extensas e desrespeito da legislação de proteção ao trabalho. O que Antunes (2018) denomina por novas formas de trabalho produtivo, ou novas modalidades de trabalho, não estão presentes apenas no âmbito da produção material, mas vem ganhando destaque “na circulação do capital e agilização das informações, esferas que são com frequência realizadas por atividades também imateriais, que ganham cada vez mais importância na reprodução ampliada do capital financeirizado, informacional e digital” (ANTUNES, 2018, p. 32).

Para que o capital se valorize, busca-se por produtividade do trabalho, e aperfeiçoamento dos seus mecanismos de extração de sobretrabalho. Diante disso, as TICs têm assumido um papel central no capitalismo dos dias atuais, estando cada vez mais presentes no âmbito da produção material e imaterial. Um exemplo disso é o *zero hour contract*, ou contrato zero hora, em que não há determinação de carga horária no contrato firmado entre empregado e empregador, ou seja, o trabalhador fica à disposição aguardando a solicitação da prestação de seu serviço. Além disso, o valor que recebe diz respeito apenas ao serviço pontual prestado, e não contempla o tempo de espera que o trabalhador esteve à disposição, antes de ser solicitado. Esse modelo tem sido implementado para diversos tipos de serviços e abrange um número ilimitado de profissões.

Antunes (2018) sugere uma reflexão sobre como esta nova modalidade de trabalho, caracterizada pela total flexibilização, facilitada e viabilizada pelos aplicativos e trabalho online, tornam grandes corporações globais invisíveis, o que fragiliza ainda mais as relações de trabalho estabelecidas e debilita a organização dos trabalhadores vinculados a elas. Nesse novo caso, a empresa contratante, em geral, tem sua sede em um local distante, algumas vezes até fora do país, e os trabalhadores vinculados a ela não necessariamente compartilham dos mesmos espaços de trabalho, visto que os contratos – geralmente frágeis – são firmados de maneira atomizada. Os vínculos são estabelecidos, neste âmbito, sem a garantia de direitos trabalhistas, no Brasil previstos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), como férias, décimo terceiro, dentre outros tantos. Aliada à expansão disso, está também o crescimento da precarização total do trabalho, visto que são furtados os direitos e as garantias trabalhistas já estabelecidas em legislação. Assim, organizações/empresas se desresponsabilizam do dever de prestar o mínimo para garantir melhores condições de trabalho e vida para os seus trabalhadores, e mais do que isso, transferem essa responsabilidade para o próprio trabalhador.

A Uber é outro exemplo mais do que emblemático: trabalhadores e trabalhadoras com seus automóveis, isto é, com seus instrumentos de trabalho arcam com suas despesas de seguridade, com os gastos de manutenção dos veículos, de alimentação, limpeza etc., enquanto o “aplicativo” – na verdade, uma empresa privada global de assalariamento disfarçado sob a forma de trabalho desregulamentado – apropria-se do mais-valor gerado pelo serviço dos motoristas, sem preocupações com deveres trabalhistas historicamente conquistados pela classe trabalhadora. Em pouco tempo, essa empresa se tornou global, com um número espetacularmente grande de motoristas que vivenciam as vicissitudes dessa modalidade de trabalho instável. A principal diferença entre o *zero hour contract* e o sistema Uber é que neste os/as motoristas não podem recusar as solicitações. Quando o fazem sofrem represálias por parte da empresa, que podem resultar no seu “desligamento”. (ANTUNES, 2018, p. 35).

Em um contexto, como o vivenciado no Brasil, em que os níveis de desemprego seguem altos, estas modalidades de trabalho tornam-se muitas vezes a saída para um grande número de pessoas, inclusive àquelas que desejam completar suas rendas, tendo em vista os seus baixos níveis de salário. Assim, são submetidos a contratos flexíveis, intermitentes e zerados. A justiça britânica, em 2016, reconheceu o vínculo trabalhista entre a Uber e os seus motoristas contratados, no sentido de que esta é obrigada a estender aos seus trabalhadores os direitos trabalhistas vigentes, como férias remuneradas, e o pagamento de um valor mínimo por hora de trabalho. A Uber tentou algumas vezes recorrer contra a decisão, com o argumento de que seus motoristas são autônomos e prestadores de serviço, mas não obteve sucesso.

Um outro exemplo desta modalidade, citado por Antunes (2018), é o caso da Itália como o sistema de *voucher*. De acordo com o autor, é uma modalidade de trabalho ocasional, em que o labor é pago por intermédio de *voucher*. Ou seja, o assalariado recebe um voucher com base nas horas de trabalho realizadas, que depois é pelo seu equivalente monetário, com valor de hora pago com base no salário-mínimo estabelecido.

Se não bastasse esse vilipêndio (que em Portugal se denomina trabalho pago por “recibos verdes”), os trabalhos excedentes muitas vezes são oferecidos por fora do *voucher*, o que significa uma precarização ainda maior do trabalho ocasional e intermitente. É como se existisse uma precarização “legal” e outra “ilegal”. Não teve outro motivo o repúdio dessa modalidade pelos trabalhadores e trabalhadoras, por seus movimentos de representação e também pelo sindicalismo de perfil mais crítico, que exigiram um publicito para que a população pudesse decidir pela continuidade ou não de tal prática. Temendo a derrota, o governo suspendeu, no início de 2017, essa forma de assalariamento. (ANTUNES, 2018, p. 35).

De acordo com o autor, foi esse conjunto de pragmáticas que permitiram a ampliação do precariado em diversos países, inclusive os do capitalismo central, como Inglaterra, Itália, Espanha, França, Portugal, Estados Unidos, dentre outros. Antunes (2018) também pontua a dificuldade de inserção no movimento sindical, e dessa forma, a criação de movimentos

próprios destes trabalhadores, como é o caso da San Precario, em Milão na Itália. Estes são movimentos de luta pelo reconhecimento e conquistas de direitos pelo precariado, que neste contexto, conta com uma considerável participação de imigrantes.

Com a intensificação do processo de reestruturação produtiva no Brasil, impulsionada pela abertura comercial ao mercado externo, sob a égide do neoliberalismo em voga na década de 1990, grandes transformações foram operadas, especialmente no âmbito do trabalho. De acordo com Silva (2011), as mudanças no mundo do trabalho tiveram efeitos nefastos, dentre eles: a expansão do desemprego; redução do trabalho assalariado com vínculo formalizado; queda da renda média mensal do salário real; crescimento de ocupações precárias e dentre outros. Para Antunes (2018), neste cenário, foram incorporadas modalidades típicas da era de acumulação flexível, e segundo ele, a combinação entre o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a financeirização da economia desembocou em metamorfoses na classe trabalhadora. Isto se deu tendo em vista as desregulamentações, a flexibilização produtiva e o aumento considerável da informalidade e das terceirizações.

A articulação resultante dessas mutações nos padrões produtivos e tecnológicos, incentivadas pela intensificação dos níveis de exploração da força de trabalho, constitui-se no *leitmotiv* do capitalismo da era neoliberal no Brasil. As novas modalidades de exploração intensificada do trabalho, as distintas formas de flexibilização e informalização da força de trabalho (contratos empregatícios que ficavam à margem da legislação social trabalhista), combinadas com um relativo avanço tecnológico, tornaram-se um traço distintivo do capitalismo brasileiro recente (ANTUNES, 2018, p. 120-121).

Nos últimos vinte anos, no Brasil, pesquisas revelam a relação intrínseca entre a terceirização e a precarização do trabalho no país. Como é o caso do trabalho de Druck (2014), que trata sobre como a terceirização assume centralidade em um contexto de flexibilização e da precarização do trabalho, em um novo momento do capitalismo da acumulação flexível, ou mundializado. Segundo a autora, vivencia-se um processo de metamorfose, pois a terceirização deixa de ser utilizada de forma residual, ou marginal e passa a ser prática essencial para a flexibilização dos contratos e da produção.

O processo de intensificação da precarização do trabalho no Brasil, tem encontrado base nas recentes medidas aprovadas pelo governo brasileiro, no que se refere à regulamentação e expansão do trabalho terceirizado e à reforma trabalhista. Em março de 2017 foi aprovado pela Câmara dos Deputados, e posteriormente sancionado pelo então presidente Michel Temer, o Projeto de Lei nº 4330/2004, que permitiu a terceirização em qualquer tipo atividade e em qualquer setor da economia, ampliando o tempo máximo de duração do contrato temporário e

prevendo que os empregados de uma empresa terceirizada cobrem apenas em último caso seu contratante no caso de descumprimento dos direitos trabalhistas e previdenciários. Além disso, foi autorizado que empresas terceirizadas subcontratem outras terceirizadas. Anteriormente, a terceirização não se estendia para as “atividades-fim”, apenas para as “atividades-meio”, com o PL isso mudou, como já descrito anteriormente, passando a abranger qualquer atividade.

Em matéria publicada pelo jornal Nexo, no dia 22 de março de 2017, intitulada “Câmara aprova ampliação da terceirização. O que muda”, fica expresso o conflito de classe e interesses entre empresários e trabalhadores a respeito dos impactos da legislação de terceirização. Entidades que representam dos empresários, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), argumentaram que esta nova lei ampliaria a eficiência da economia, ao segmentar atividades e dar liberdade ao empresário de decidir sobre como utilizar os seus recursos. Em fala publicada pelo jornal Nexo, o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) afirmou no dia da votação: “Este projeto é extraordinário, será um instrumento poderoso para aumentar o emprego já este ano”.

Em contraposição a isso, as centrais sindicais e os deputados da oposição votaram contra o projeto de lei com o argumento de que a legislação piorará as relações de trabalho, e diferente do que foi proposto enquanto saída, não resultará na criação de novos postos de trabalho. Acrescentam que os trabalhadores, com contratos via CLT, podem ser demitidos e substituídos por trabalhadores terceirizados, que ficarão em cargos rotativos, pois as empresas poderão fazer rodízios e recontratar outros funcionários. Além disso, advogam que haveria um aumento de pessoas contratadas como pessoa jurídica, sem direito a férias, décimo terceiro, dentre outros direitos. Em fala publicada pelo jornal Nexo, o deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) disse que “Isso significa insegurança jurídica, direitos a menos, sofrimento, superexploração”.

De acordo com Pelatieri (2018), nas atividades terceirizadas, as condições de remuneração e trabalho, de modo geral, são inferiores se comparadas com as atividades tipicamente contratantes. Conforme dados obtidos em 2014 por Pelatieri (2018), em que foram comparadas informações entre as atividades tipicamente terceirizadas e as atividades tipicamente contratantes, constatou-se que o salário nas atividades terceirizadas é na média 23,4% menor, que o percentual de afastamento por acidente de trabalho é maior (9,6% contra 6,1%) e que a taxa de rotatividade é duas vezes maior (57,7% contra 28,8%). Além disso, revelou-se que os salários pagos no caso das atividades terceirizadas, eram menores nas regiões fora do Sudeste, como também, notou-se que 85,9% dos vínculos terceirizados registram jornadas de trabalho entre 41 e 44 horas semanais, contra 61,6% das atividades tipicamente contratantes.

Dada a concentração dos vínculos de emprego em patamares muito baixos de remuneração, as diferenças observadas são bastante sensíveis na medida em que se avança para as maiores faixas de remuneração. Com efeito, os níveis salariais no Brasil são tão baixos em certas ocupações que as diferenças entre atividades tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes decorrem, antes, de questões relativas às condições gerais de trabalho, determinadas pelo conjunto de direitos inscritos nas convenções coletivas do trabalho. (PELATIERI, 2018, p.28).

Em novembro do mesmo ano começa a vigorar a reforma trabalhista, quatro meses após sua aprovação no Congresso Nacional e sanção do então presidente Michel Temer. Tanto a legislação de terceirização, como a reforma trabalhista fizeram parte de uma agenda neoliberal de medidas promovidas pelo governo de Michel Temer, que ascendeu ao poder após o golpe parlamentar que depôs a ex-presidenta eleita Dilma Rousseff. A argumentação em torno da defesa desta reforma, feita por Temer e aliados, era de que a legislação trabalhista em vigor até então era antiga e burocrática. Além disso, sustentava-se a ideia de que esta reforma impulsionaria a criação de novos postos de trabalho e daria “mais segurança” aos empresários e trabalhadores. A “flexibilização” era a palavra da vez desde o início dos debates sobre as mudanças na CLT.

As mudanças para os trabalhadores são profundas, como com relação à distribuição da carga horária da jornada de trabalho, diminuição do horário mínimo para o almoço, criação de um banco de horas como alternativa ao pagamento de horas extras, dentre outras medidas. Para os casos de demissão, está uma das principais mudanças, pois caso o empregador queira demitir e o trabalhador concorde, este último receberá apenas uma parte de seus direitos. Nesse caso terá direito apenas à metade da multa do contrato e do aviso prévio, e além disso, não pode receber o seguro-desemprego. São flexibilizadas também as formas de contratação. A partir da reforma a empresa pode pagar pela hora trabalhada, ou seja, sem a necessidade de um acordo de um período mínimo estipulado. O prazo máximo para os contratos temporários foi prolongado, passando de 45 dias (podendo ser prorrogado por mais 45 dias), para 180 dias (podendo ser prorrogado por mais 90 dias), e se o contrato for rompido sem justa causa dentro deste período, o contratante não é obrigado a pagar multa pela demissão. Caso o trabalhador ganhe mais que R\$ 2.212, não terá acesso ao serviço jurídico gratuito na Justiça do Trabalho.

No contexto de aprovação da reforma, assim como no debate sobre a ampliação da terceirização, diversas foram as disputas de interesses em torno da decisão. De acordo com matéria publicada pelo jornal Nexo, no dia 10 de novembro de 2017, intitulada “O que muda com a entrada em vigor da reforma trabalhista”, o presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Ives Gandra da Silva Martins Filho, afirmou que não se cria empregos aumentando

direitos. Os sindicatos e a oposição, por sua vez, fizeram duras críticas a esta mudança, alertando acerca do perigo da precarização dos postos de trabalho e da perda de direitos legais dos trabalhadores.

Em nota técnica, o DIEESE (2017) aponta que a partir desta reforma, todo o sistema de relações de trabalho no Brasil passa por profundas transformações, tendo em vista que as medidas alteram questões relativas à: direitos trabalhistas individuais e o direito de garanti-los; as formas de contratação e demissão; estrutura sindical; financiamento e organização sindical; processo de negociação coletiva; papel da Justiça do Trabalho; formas de remuneração; e condições de trabalho relativos no que se refere à jornada, ambiente, equipamentos e uniforme. Sobre os impactos dessas medidas, aponta-se que:

Os avanços em benefícios e nas condições de trabalho, porém, tendem a minguar. Na verdade, as mudanças propostas apontam para um retrocesso gigantesco nas condições sociais, políticas e econômicas. As propostas sinalizam para aumento das desigualdades sociais e a fragilização da democracia, com a perda de voz da classe trabalhadora. Também na dimensão mais estritamente econômica, as mudanças propostas trarão impactos negativos. [...] Agregue-se a isso o empobrecimento das famílias que será gerado pela redução das políticas públicas, em particular de educação e saúde, caso prevaleça a restrição orçamentária determinada pela Emenda 95 (da PEC 241/55). As mudanças propostas não constroem uma sociedade justa em uma democracia forte com uma economia pujante. (DIEESE, 2017, p. 19).

Evidencia-se então, no quadro contemporâneo brasileiro, o recrudescimento da precarização na esfera do trabalho, a qual é evidenciada a partir da redução de direitos, instabilidade, alta rotatividade, pagamento de baixos salários, jornadas de trabalho mais prolongadas, maior exposição aos riscos de trabalho, dentre outros fatores que corroboram para esta condição. Em paralelo nota-se o enfraquecimento das organizações sindicais e de outras formas de luta e organizações dos trabalhadores, tendo em vista o isolamento e a falta de vínculos entre os terceirizados, em decorrência de como este trabalho se organiza, o que dificulta a formação de uma identidade coletiva e de solidariedade de classe. Nota-se, por consequência uma “verdadeira pulverização da organização coletiva e sindical, já que a empresa contratante faz contrato com diferentes empresas contratadas, de diferentes setores de atividades”. (DRUCK, 2014, p. 68). A terceirização revela-se enquanto fenômeno essencial e central da precarização do trabalho no Brasil, o que por sua vez tende a se intensificar nos próximos anos, e dilapidar ainda mais direitos trabalhistas e da Seguridade Social.

Com base nessa reflexão, tratar sobre a terceirização e sobre a precarização do trabalho é falar também sobre o desmantelamento de uma gama de direitos não somente na esfera

trabalhista, mas também os que estão inscritos no âmbito da seguridade social. Tendo em vista que a seguridade social se constituiu historicamente enquanto um sistema de proteção social vinculado ao trabalho, mantendo sua base de financiamento a partir de contribuições advindas do emprego formal, o dismantelamento das relações de contrato também incorre no desmonte da própria seguridade social. Dessa forma, a intensificação da precarização do trabalho no Brasil, acompanha também o enfraquecimento do acesso aos direitos da seguridade social.

CONCLUSÃO

O significado da seguridade social e o seu papel na história apresentam uma ampla diversidade de abordagens, e isto se dá porque suas especificidades, desenho, abrangência, dentre outras características, diferem a depender do contexto político, social e econômico de cada região em que foi elaborado. Desta forma, o estudo sobre o tema da seguridade social exige a compreensão de que sua análise possui profunda ligação com a historicidade da nação em que se desenvolveu. Ou seja, é imprescindível a apreensão de como a formulação de seu significado se entrelaça com o contexto histórico de sua emergência e as perspectivas em conflito no interior da sociedade.

Os sistemas públicos de proteção social começaram a se estruturar no mundo a partir do pós-crise de 1929, fato que se estende no decorrer do século XX, período em que foi registrada a maior expansão das políticas sociais. Além disso, é neste cenário, caracterizado pelo pós-segunda guerra mundial e pela intervenção do Estado nos países do capitalismo avançado, sob o predomínio do padrão de regulação fordista-keynesiano, que a seguridade social assumiu um peso significativo, compreendida como um sistema articulado de proteção que abrangia direitos de distintas esferas, relativas à saúde, trabalho, assistência, dentre outras. A literatura especializada acerca da temática da seguridade social, aponta que o *Plano Beveridge de Seguridade Social* foi um importante marco influenciador para este novo desenho de proteção social que se desenvolveu principalmente na Europa Ocidental e influenciou países da América Latina, como o Brasil.

O *Plano Beveridge de Seguridade Social* inscrito no Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins, constituiu um dos pilares do *Welfare State*, e representou uma recomposição e reorganização de medidas já existentes, porém esparsas, de proteção social na Grã-Bretanha, como também incluía novas ações e auxílios que estavam direcionados para a consolidação, ampliação e uniformização de benefícios. Este plano, em vista de sua relevância histórica, principalmente no que se refere aos estudos sobre política social, configurou-se enquanto foco dessa investigação.

O *Plano Beveridge* inaugura um desenho de seguridade social que se assenta em um sistema, e não em políticas isoladas, e que pretendia atender objetivos mais gerais que alcançassem toda a Grã-Bretanha no cenário da Segunda Guerra Mundial. Este, respondia a diversas demandas, dentre elas questões relacionadas à pobreza, à situação da força de trabalho que estava comprometida, à infraestrutura, dentre outras. Além disso, suas propostas estavam orientadas por perspectivas que reconhecem o direito como àquele que se volta para atender às

necessidades e demandas de uma população em seu conjunto, mas não apontam para a superação da sociedade dividida em classes – de caráter capitalista – na medida em que estas abordagens estavam direcionadas a viabilizar a condição de pleno emprego.

Dado o interesse em compreender as especificidades da seguridade social no interior deste documento tomou como objeto principal dessa investigação: a seguridade social expressa no *Plano Beveridge de Seguridade Social*, situada historicamente e realçada a partir dos fundamentos que a conformam.

No capítulo intitulado “Os antecedentes das políticas sociais e o contexto de elaboração do Plano Beveridge de Seguridade Social britânico”, foram apresentadas as condições históricas em desenvolveu-se a elaboração do *Plano Beveridge*, com ênfase no papel das lutas de classe no interior da ordem social burguesa para a promoção e ampliação dos meios de proteção social. Observou-se que as primeiras medidas sociais, ainda que esparsas, emergiram a partir dos conflitos de classe, e foram de fundamental importância para o desenvolvimento do que um dia tornar-se-ia a seguridade social. As lutas de classe na Europa, como as pela regulação da jornada trabalho, são expressões de como a contradição entre capital e trabalho foram importantes na conformação das primeiras regulações capital/trabalho e estruturação das políticas sociais. Além das lutas pela jornada de trabalho, são referenciadas, brevemente, as lutas de classe na França, as lutas de 1848/9, a Comuna de Paris e a Revolução Russa. Em seguida, tratou-se sobre o desenvolvimento das políticas sociais na Grã-Bretanha e a sua relação com o agravamento das expressões da questão social. Notou-se que o intenso processo de industrialização, vivenciado no século XIX, em concomitância com o aumento do pauperismo, e as reivindicações da classe trabalhadora, exigiram novas respostas do Estado no trato da questão.

O período entreguerras também foi considerado nesta análise, tendo em vista a sua relevância para a compreensão do que veio a ser o século XX e suas principais transformações políticas e estruturais. Esta recuperação se deu com ênfase na crise do liberalismo econômico e as alternativas que emergiram neste quadro, como foi o caso do keynesianismo, que se constituiu como um dos principais pilares teóricos do desenvolvimento capitalista no pós-segunda guerra, agregado ao pacto fordista de produção em massa. Com base nisso, percebeu-se que o Estado passou a assumir uma nova configuração, na qual os gastos públicos possuíam papel decisivo em contextos de crise. Nesse sentido, a intervenção estatal, conforme Keynes advogou, tinha como papel ajustar os níveis de consumo com investimentos e incentivos. Assim, o foco na questão social, e aliado a isso, o interesse na viabilização de uma sociedade de pleno

emprego, fomentado pelo discurso keynesiano desenvolvimentista no pós-segunda guerra, emergiram enquanto os novos paradigmas da política econômica.

Com o interesse de dar seguimento a esta recuperação histórica, realizou-se um sucinto resgate sobre a Segunda Grande Guerra Mundial, para em seguida caracterizar o cenário pós-guerra na Grã-Bretanha. Observou-se que a estruturação deste cenário foi de fundamental importância para a compreensão do surgimento do *Plano Beveridge*, e em que moldes este se estruturou, no que se refere aos seus princípios, objetivos, cobertura, propostas, dentre outros fundamentos estruturantes.

No segundo capítulo, denominado “O *Plano Beveridge* de Seguridade Social Britânico”, a partir de uma apresentação dos elementos constitutivos do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins (*Report on Social Insurance and Allied Services*), assim como a convocação de uma comissão responsável pela elaboração de propostas, foi possível realizar uma análise acerca dos elementos que circunscrevem a seguridade social expressa no *Plano Beveridge* de 1942.

Com base na recuperação histórica e documental realizada nesse capítulo, foi possível concluir que a seguridade social no *Plano Beveridge* se conforma a partir de alguns eixos que são fundamentais. Dentre eles está o principal objetivo do plano, que trata sobre o combate à miséria, que por sua vez possuía como diretriz estratégica a prevenção do desemprego e a manutenção do pleno emprego. Notou-se que o que se quer dizer como miséria, e os outros grandes gigantes – que estão relacionados a ela – a serem combatidos pela nação britânica, pode ser compreendido a partir do uso da categoria analítica de questão social. Ou seja, não é possível dissociar o advento da seguridade social no plano do agravamento das expressões da questão social neste contexto.

O estabelecimento de um mínimo nacional de subsistência é apresentado como estratégia central do plano, e desta forma está intrinsecamente relacionado com o desenho da seguridade social. Além disso, na passagem do documento que trata sobre o conceito de segurança social, é descrito que sua noção permeia a ideia de garantia de um rendimento mínimo de subsistência, em casos de interrupção dos salários. Vale salientar ainda que, a proposta de concessão de um mínimo estava atrelada a ideia de que isto não poderia desestimular a ação voluntária, e o ímpeto individual de prover melhores condições de vida para o indivíduo e sua família. Percebeu-se que ainda se fizeram presentes, neste modelo, proposições de cunho moralizador, no sentido em que tomava o indivíduo que estava situado fora do mercado de trabalho como um potencial “vagabundo”.

Outra conclusão suscitada foi a de que a seguridade social no *Plano Beveridge* foi delineada com base num ideário da solidariedade nacional. Nesta perspectiva, propunha-se que o indivíduo contribuísse para um fundo que promovesse o bem-estar da nação britânica. A ideia de solidariedade foi bastante difundida, tendo em vista o cenário de destruição, altos níveis de desemprego e pauperização que assolava a Grã-Bretanha. Ou seja, as experiências comuns decorrentes da guerra, alimentaram um sentimento de união nacional na sociedade britânica, que em uma conjuntura de escassez e austeridade precisava intervir coletivamente em nome do interesse comum da nação.

O caráter de unificação e abrangência também se apresentam como pontos cruciais na compreensão dessa seguridade social. Inclusive, estas eram uma das principais reivindicações de organizações de trabalhadores com relação às medidas de proteção social existentes antes da elaboração do plano, assim como, uma das principais necessidades indicadas de acordo com os estudos empreendidos pela comissão. Por isso, a unificação se constituiu como um dos principais elementos citados nas propostas de alteração apresentadas. Isto se expressou, por exemplo, nas propostas de uniformização e centralização administrativa e orçamentária, com a sugestão de criação de um Ministério de Segurança Social e uma Caixa do Seguro Social, além da equiparação das taxas de contribuição e das regras de acesso e concessão dos benefícios previstos.

A partir da análise foi possível constatar, também, que a correlação de forças resultante de perspectivas e interesses em conflito no interior da sociedade, influenciou a noção de seguridade social no contexto histórico no qual essa se desenvolveu. Como foi com relação às disputas entre William Beveridge e o Tesouro britânico, que perpassaram toda a história do plano, antes mesmo da sua criação, até sua aprovação anos depois. O que se pode notar é que, o argumento do Tesouro, principalmente contra os pressupostos do plano, era sempre o mesmo: a impossibilidade de comprometimento dos gastos públicos com um amplo escopo de proteção social. No entanto, as propostas possuíam um forte apelo popular, o que pressionou o Parlamento britânico a aprovar o máximo de medidas possíveis.

A análise também ressaltou a centralidade que o trabalho assalariado assume no desenho da seguridade social no *Plano Beveridge*. Conforme referenciado no próprio documento, nenhum plano de seguro social seria bem-sucedido se existisse um quadro de desocupação em massa. O reforço à proteção ao trabalho e à preservação da capacidade produtiva, era uma das principais preocupações na elaboração do plano. A articulação entre serviços de diferentes âmbitos se dava no sentido de prevenção do desemprego e reestabelecimento da capacidade

produtiva. Isto se expressa no estabelecimento dos serviços de reabilitação e dos Centros de Aprendizagem e comprovação da busca por nova ocupação.

O último capítulo trata sobre a recepção do *Plano Beveridge*, a emergência do *Welfare State* e sua crise subsequente, o advento do neoliberalismo e as transformações do mundo do trabalho na contemporaneidade. Realizou-se então uma recuperação de como a seguridade social, que se constituiu no interior do Relatório, foi recebida no contexto político britânico, o qual, a partir das correlações de forças que o definiam, moldou a implementação do sistema. A implementação de um comitê pelo Estado britânico, que trabalhou no sentido de enfraquecer as propostas apresentadas pelo *Plano Beveridge*, combinado às posições veementes do Gabinete governamental e de Winston Churchill, que sinalizavam na direção de limitar o plano no interior do Parlamento, reforçam as conclusões já mencionadas no capítulo anterior acerca dos conflitos travados para a aprovação da seguridade social britânica, entre Beveridge e o Tesouro. Esses elementos nos permitem levantar a interseção entre o discurso sobre o bem-estar das finanças públicas, mobilizado pelo Tesouro e Partido Conservador, e a função do Estado à manutenção da ordem capitalista.

Para além disso, trabalhou-se com dois dos principais pontos fracos que limitavam a capacidade da seguridade social no *Plano Beveridge*, em cumprir seus objetivos de partida. O primeiro dos pontos aventados foi a adoção do mínimo de subsistência, enquanto estabelecimento de um piso aos benefícios, que contribuísse à erradicação da miséria. Limitações no que concerne à noção estática de pobreza e a pressuposição anacrônica do que seriam as necessidades de subsistência humana impunham severas restrições à capacidade do plano em manter-se atual com o passar dos anos, tendo em vista a falta de referência ao caráter dinâmico das necessidades que se configuram enquanto básicas em cada momento histórico. Além disso, a subestimação dos valores de determinados produtos e serviços, na composição da cesta de necessidades básicas, e a incapacidade de lidar com a diversidade dos valores dos aluguéis, apresentaram-se enquanto elementos que minavam o objetivo para o qual o mínimo de subsistência fora concebido. O papel do desenho da seguridade social beveridgiana na conformação de papéis e hierarquias de gênero, também foi mobilizado enquanto um dos pontos fracos do Relatório. Ao recuperar o modo como o plano relegava às mulheres uma condição de inferioridade, comparativamente aos homens, na possibilidade de contribuição e acesso aos benefícios, além de preterir as mulheres solteiras em relação às mulheres casadas, enquanto representativas do público-alvo feminino do plano, este tópico foi capaz de circunscrever a forma como a seguridade social no Relatório assentava-se em um modelo ideal de família

patriarcal, que funcionaria como sustentáculo da grandeza do império britânico. Contudo, apesar das características marcadamente patriarcais que davam forma às propostas do plano em questão, foi mencionado o importante papel dos movimentos de mulheres na contraposição às concepções androcêntricas que o estruturavam, luta que infelizmente esbarrou nas portas fechadas do Estado britânico.

Além disso, a recuperação histórica dos fatos que vieram a seguir, mais especificamente, as crises na ordem capitalista que permitiram o advento de um discurso de desmonte das formas de proteção social vigentes, deu condições à compreensão do neoliberalismo enquanto principal ideologia político-econômica que vem se sobrepor aos pilares fundamentais que sustentavam o Estado de Bem-Estar Social. As transformações do mundo do trabalho no cenário contemporâneo fecharam o capítulo sinalizando a relação entre a precarização do trabalho e a dilapidação da seguridade social no contexto brasileiro.

Por conseguinte, a partir das transformações no mundo do trabalho, nota-se no Brasil contemporâneo investidas que incorrem na desestruturação do sistema de proteção social brasileiro pelo desmonte da previdência social. Ainda no governo Temer foram muitos os intercursos em direção a uma tentativa de reforma previdenciária, a qual, contudo, não veio a ser votada pelo parlamento por conta das dificuldades do governo em garantir a maioria necessária à aprovação em meio crise política em que se encontrava. Os escândalos de corrupção envolvendo o chefe do executivo e membros da equipe de governo, dilapidaram o capital político de Michel Temer, dificultando a consumação daquela que vinha sendo tratada como uma das principais propostas da agenda neoliberal governista.

Contudo, apesar do fim do governo de Temer, a reforma da previdência continuou enquanto pauta central para o novo governo. A eleição presidencial brasileira de 2018 empossou Jair Bolsonaro enquanto presidente, candidato que venceu o pleito a partir da unificação de interesses retrógrados de setores conservadores no campo moral com demandas da burguesia empresarial e do capital financeiro-rentista. A retórica ultra neoliberal do novo ministro da economia, Paulo Guedes, veio acompanhada por uma agenda de reforma da previdência movida pelo interesse em transitar para um modelo de capitalização. Apesar da proposta final ainda não ter sido apresentada, a sinalização ao regime de capitalização é clara e o ministro vem reafirmando que não abandonará esse direcionamento.

Cabe mencionar que, se concretizada, a transição ao regime de capitalização representará talvez a medida mais destrutiva, vista até o momento, à seguridade social brasileira desde a sua promulgação na constituição de 1988. Esta medida representaria a desarticulação

total do sistema de proteção social que define a seguridade social brasileira, ao passo que um dos principais elementos que garantem o financiamento do sistema é a previdência social e essa passaria a se organizar a partir de caixas individuais. Além disso um dos elementos que definem a seguridade social brasileira também deixaria de existir, mais especificamente o princípio de solidariedade que a embasa, tendo em vista que teria fim o pressuposto de que a contribuição de cada pessoa individualmente permite a proteção dos outros que compõem a sociedade. É neste sentido que a adoção do regime de capitalização, ao desconstruir os princípios e a articulação entre políticas que conformam a seguridade social brasileira, impõe uma concepção cada vez mais individualista de vida social. O modelo de sociedade que orienta essa proposta, o qual distancia-se em demasia dos princípios de solidariedade que deram forma ao *Plano Beveridge*, tem o indivíduo-poupador como centro, impondo a alienação deste em relação ao coletivo e concebendo-o pelo discurso falsificador da autossuficiência.

A proposta de transição do modelo previdenciário brasileiro de repartição para o regime de capitalização é apresentada aqui enquanto representação das tentativas mais recentes, no âmbito nacional, de desmonte da seguridade social brasileira. Mais do que simplesmente uma transição entre sistemas, o que se percebe a partir dessa proposta é que ela espelha uma orientação político-filosófica interessada em retirar do Estado o dever de garantir direitos e, mais do que isso, baseia-se em uma concepção ultra individualizada e egoísta de sociedade, em que a alienação do indivíduo em relação ao meio é tomada como imperativo. Em se tratando do modelo de sociedade que ambiciona, a capitalização expressa o que poder-se-ia compreender como o um ideal de esfacelamento da própria solidariedade social, solicitando-nos que embarquemos numa suposta “nova era” em que a reificação das relações sociais é o mote, e onde reinam apenas os interesses de indivíduos-consumidores-poupadores atomizados, desorganizados e independentes uns dos outros.

No interior deste quadro, impõe-se novamente, enquanto produto do desmonte da seguridade social, assim como o ocorrido no final dos anos 1970 com a emergência neoliberal, o discurso conservador interessado em desconstruir qualquer resquício de coletividade que possa caracterizar a vida social. Ecoam no contexto brasileiro contemporâneo, marcado pela coalização dos interesses conservadores nos costumes e ultraliberais na economia, as vozes do passado. Reatualizam-se contemporaneamente, elementos que antigamente animaram o espírito de desestruturação dos sistemas de proteção social que um dia tiveram o *Plano Beveridge* como fundamento. Expressa-se aqui, novamente, o ideário que no contexto britânico foi sintetizado pelo thatcherismo na assertiva que dizia: não existe “sociedade”, apenas indivíduos e suas

famílias. Seus valores continuam sendo os da sociedade antiga, propriedade, família, religião e ordem.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, E.; BOMPAS, K. **The Woman Citizen and Social Security: A Criticism of the Proposals of the Beveridge Report as the Affect Women.** Women's Freedom League, London, 1943.

ABEL-SMITH, Brian. **The Beveridge Report: its origins and outcomes.** International Social Security Review, v. 45, n. 1-2, p. 5-16, 1992.

ALVES, Ferreira; AMARAL, Adriana. **Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana.** Argumentum, v. 3, n. 1, 2011.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo, 2018.

BARBOSA, Rosângela. **Os Direitos e a Avaliação de políticas Sociais: a perspectiva das mudanças técnicas num contexto anti-público.** Cpihts, Lisboa, v. 20, 2003.

BEVERIDGE, William. **Social Insurance and Allied Services [SIAS],** London: HMSO, Cmd. 6404, 1942.

_____, William. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

_____, William H. **Full Employment in a Free Society (Works of William H. Beveridge): A Report.** Routledge, 1945.

BEVERIDGE, Janet. **Beveridge and his Plan.** Hodder and Stoughton, 1954.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** Cortez editora, 2006.

_____, Elaine Rosseti. **Política Social no contexto da crise capitalista.** Serviço Social, p. 301-321, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo.** São Paulo, Cortez, 2016.

_____, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** CFESS. Conselho Federal de Serviço Social.(Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009.

_____, Ivanete. **Seguridade social e trabalho.Paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil.** Brasília: Letra Livres: Editora UnB, 2006.

_____, Ivanete. **Seguridade Social: a armadilha dos conceitos.** Material didático para

a disciplina Seguridade Social I–Previdência e Assistência. Brasília, SER/UNB, 2002.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. **A influência do Relatório Beveridge nas origens do Welfare State Britânico (1942–1950)**. Monografia. 2010.

CASTRO, José Roberto. **O que muda com a entrada em vigor da reforma trabalhista**. NEXO Jornal, São Paulo, 10 nov. 2017. Link para matéria: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/10/O-que-muda-com-a-entrada-em-vigor-da-reforma-trabalhista>>.

CHAPMAN, Richard Paul. **The development of policy on family allowances and national insurance in the United Kingdom, 1942-1946**. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (United Kingdom). 1991.

CHURCHILL, Winston S. **Onwards to Victory**; London, Cassell, 1944, p. 33-45. 1944.

CORRÊA, Felipe. **A Guerra Civil na França: Marx antiestatista?**. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 3, n. 2, 2015.

DIEESE (Nota Técnica, n. 179). **Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?** São Paulo: Dieese, 2017.

DRAIBE, Sônia M. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo**. Revista da USP, São Paulo, n. 17, 1993.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **A epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF**. **A epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF**, 2014.

ENGELS, Friedrich. Prefácio ao *As lutas de classe na França de 1848 a 1850* de Karl Marx (1895). In: MARX, Karl. **As lutas de classes na França**. São Paulo: Boitempo, (Coleção Marx-Engels) 2012. (Prefácio).

_____, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 1987.

_____, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra: segundo as observações do autor e fontes autênticas**. Boitempo Editorial, 2015.

FILHO, Antônio Rago. Apresentação. In: MARX, Karl. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, (Coleção Marx-Engels) 2011. p. 9-20. (Apresentação).

FRANZONI, Juliana Martínez. **Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales**, In Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, N.º 2. Vol. II, ENCUENTROS. 2005.

FUSS, H.; GOLDSCHMIDT-CLERMONT, P.; WATILLON, L. **La genèse du projet d'accord de solidarité sociale belge**. Revue du Travail, p. 827-860, 1958.

GAMA Andréa Sousa. **O conflito trabalho e vida familiar na produção/reprodução social capitalista**, In O conflito entre trabalho e responsabilidades familiares no Brasil - Reflexões sobre os direitos do trabalho e a Política de Educação Infantil. Tese de Doutorado em Ciências

na área de Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

GOUGH, Ian. **Economia política del Estado del bienestar**. Trad. de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

GRÃ-BRETANHA. **Debate on the Population Trends**, 16.7.1943, House of Commons. Debates, vol. 391, col. 601. 1943.

_____. **PRO PIN 8/48 Deputation to discuss the position of married women under the Beveridge proposals**. Letter 23.2.1944.

HARRIS, Jose. **William Beveridge: a biography**. Oxford University Press on Demand, 1997.

HARVEY, D. **Para entender o capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. v. 1.

_____, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Boitempo Editorial, 2015.

HOBSBAWM, Eric J. **A Era do Capital. Introdução e Capítulo 1 “A Primavera dos Povos**. 2011.

_____, Eric J. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo Nova Cultural (série Os Economistas), 1985.

LEWIS, Jane E. **Women in Britain since 1945: women, family, work, and the state in the post-war years**. Blackwell Pub, 1992.

LUPION, Bruno. **Câmara Aprova Terceirização. O que muda**. NEXO Jornal, São Paulo, 22 mar. 2017. Link para matéria: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/03/22/C%C3%A2mara-aprova-amplia%C3%A7%C3%A3o-da-terceiriza%C3%A7%C3%A3o.-O-que-muda>>.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. SP, Abril Cultural, 1982.

_____, Ernest. **O Significado da Segunda Guerra Mundial**. São Paulo: Ática, 1989.

_____, Ernest. **A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo, Editora Ensaio, 1990.

_____, Ernest. **O Significado da Segunda Guerra Mundial**. São Paulo: Ática, 1989.

MARSHALL, Thomas H. **Classe, cidadania e status**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1967.

_____, Thomas. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar. 1965.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, (Coleção Marx-Engels) 2011.

_____, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____, Karl. **As lutas de classes na França**. São Paulo: Boitempo, (Coleção Marx-Engels) 2012.

_____, Karl. **Posfácio da segunda edição, In, O capital**, SP, Boitempo, 2013.

_____, K. “A jornada de Trabalho”. In: **O Capital: crítica da economia política**. Livro 1. O Trad. Rubens Enderle. 1ª ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2015.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2007.

MORENO, Luis. Esping-Andersen, Gøsta. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona, Ariel, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos**, v. 80, 1995.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro. 2001.

_____, José Paulo. **Introdução ao Método na Teoria Social. In Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, CFESS, ABEPSS, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor – A Economia Política da Hegemonia Imperfeita**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

PELATIERI, Patrícia et al. **Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes**. 2018.

PEREIRA, Potyara A. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos**. Editora Cortez, 2002.

_____, Potyara A.P. **Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social**. In: Temporalis 7. Ano IV. Porto Alegre: ABEPSS, Janeiro a junho de 2004.

_____, Potyara AP. **Política social: temas & questões**. Cortez, 2011.

_____, Potyara; STEIN, Rosa. **Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre América Latina**. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T.. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PERRIN, Guy. **The Beveridge Plan: The main principles**. International Social Security Review, v. 45, n. 1- 2, p. 39-52, 1992.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2000.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova questão social**. Instituto Teotônio Vilela, Brasília, 1998.

ROSSO, Sadi dal. **O ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor**. Boitempo Editorial, 2017.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 14ª Ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. **A história das ideias sobre Estado e as finanças públicas no capitalismo**. 1991.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para universalização da Previdência Social no Brasil**. 2011.

_____, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. 2012.

SILVA, Wagner Wiliam da et al. **Do vagabundo ao cidadão: uma discussão sobre a construção da proteção social na Inglaterra**. 2010.

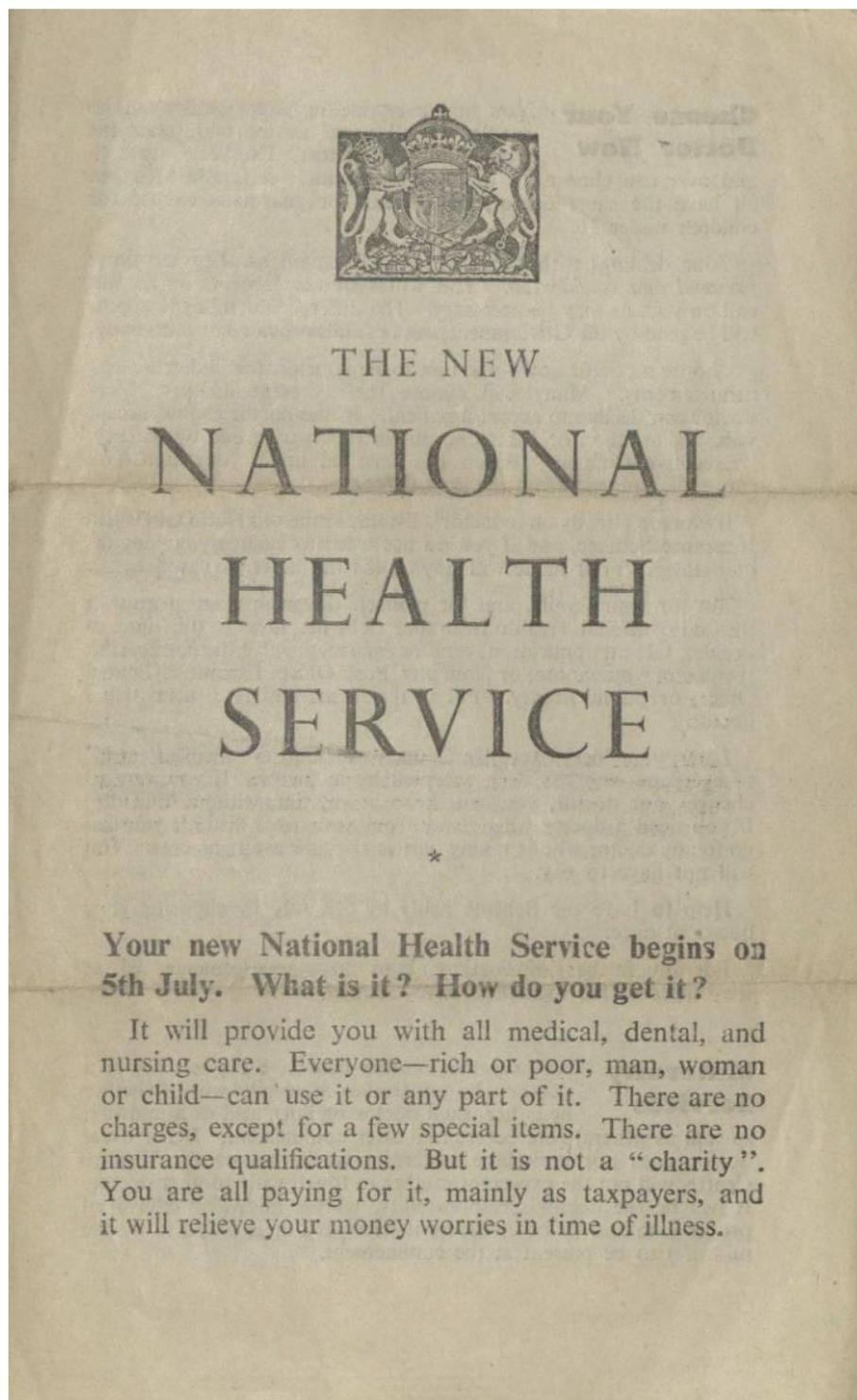
SPENCER, Stephanie. **Gender, Work and Education in Britain in the 1950s**. Basingstoke: Palgrave. Macmillan. 2005.

WILSON, Elizabeth. **Women and the Welfare State**. London: Tavistock, 1977.

ANEXOS

ANEXO I

Cartilha entregue à população inglesa, em apresentação ao “The New National Health Service”:

PÁGINA I:

PÁGINA II

Choose Your Doctor Now You and everyone in your family will be entitled to all usual advice and treatment from a family doctor. Everyone aged 16 and over can choose his or her own doctor. A family need not all have the same doctor, but parents or guardians choose for children under 16.

Your dealings with your doctor will remain as they are now: *personal and confidential*. You will visit his surgery, or he will call on you, as may be necessary. The difference is that the doctor will be paid by the Government, out of funds provided by everybody.

Choose a doctor now—ask him to be your doctor under the new arrangements. Many will choose their present doctors. Any doctor can decline to accept a patient. If one doctor cannot accept you, ask another, or ask to be put in touch with one by the new “Executive Council” which has been set up in your area (you can get its address from the Post Office).

If you are already on a doctor’s list under the old National Health Insurance Scheme, and if you do not want to change your doctor, *do nothing*. Your name will stay on his list under the new Scheme.

But for your family, and for yourself if you are not already in the old National Health Insurance Scheme, now is the time to decide. Get an application form for *each* member of the family from the doctor you choose, or from any Post Office, Executive Council Office, or public library. Fill in the forms and give them to the doctor.

Later, your local Executive Council will send a “medical card” to everyone who has been accepted by a doctor. If you want to change your doctor, you can do so at any time without difficulty. If you need a doctor when away from your own district, you can go to any doctor who is taking part in the new arrangements. You will not have to pay.

Help to have the Scheme ready by 5th July by choosing your doctor at once.

For any further information about these arrangements, ask at the offices of the local Executive Council.

Maternity Services An expectant mother can have the services of a doctor who undertakes maternity work (whether he is her usual doctor or not), and of a midwife, as well as general care before and after confinement. If her usual doctor does not undertake maternity work, he, or the Welfare Centre, will put the expectant mother in touch with another doctor. It will be the doctor’s responsibility, with a midwife, to give all proper care and (if he considers it necessary or is called in by the midwife) to be present at the confinement.

PÁGINA III

Hospital and Specialist Services You will also be entitled to all forms of treatment in general or special hospitals, whether as an in-patient or as an out-patient. These include, for instance, maternity care, sanatorium treatment, care of mental health, and *all surgical operations*.

The help of consultants and specialists of all kinds will be made available to you as national resources allow, whether at hospital, at special health centres, or at your home.

Your doctor will arrange this help when you need it.

Hospital charges will cease on 5th July. Where accommodation permits, however, you can pay something for greater privacy (for example, in single rooms or small wards). Or, if you do not want to use the new service itself, there will be private pay-bed accommodation for which you can make your own private fee arrangements with doctors.

Medicines, Drugs, and Appliances Your doctor will give you a prescription for any medicines and drugs you need. You can get these free from any chemist who takes part in the Scheme. In some country areas the doctor himself may dispense medicines.

The same is true of all necessary appliances. Some of them will be obtainable through hospitals; some your doctor can prescribe for you. There will be no charge, unless careless breakage causes earlier replacement than usual.

Care of the Teeth A dental service will be provided, but at present there are too few dentists to make a full service available to all without delay.

After 5th July you can go to any dentist taking part in the new arrangements (there will be a list at your Post Office). You need no application form. Just call, by appointment, on the dentist of your choice when you need him. At his surgery you and he will sign a form for your treatment under the new arrangements. All necessary fillings and dentures will be supplied without fee, but if you want anything specially expensive, and beyond what is necessary, you will pay the extra cost yourself.

Until a full dental service, without delays, can be made available, a special priority service for expectant and nursing mothers and young children is being organised by local authorities (in addition to the school dental service). Full information about this priority service can be obtained at Welfare Centres.

Care of the Eyes Care of the eyes will be undertaken by specialists at hospitals, or at special clinics which will be part of the hospital service, as fast as these can be organised. Meanwhile, a Supplementary Eye Service will be available after 5th July.

PÁGINA IV

MS 21/1974

First get a recommendation from your family doctor that your eyes need testing. Then hand that recommendation to any doctor with special qualifications (lists will be available) or to any ophthalmic optician taking part in the new service. If you need glasses, these will be provided without charge. For re-testing you can go direct to any of the doctors with special qualifications, or to an ophthalmic optician.

The National Health Service will provide several kinds of spectacles of different types. For specially expensive types you will have to pay the extra cost.

Deafness Specialist ear clinics will be established as resources allow. At them you will get not only an expert opinion upon deafness but also, if necessary, a *new hearing aid* invented by a special committee of the Medical Research Council. Production of these aids is now going on, but will not meet all demands at once. They will be supplied free, when ready, together with a reasonable allowance of maintenance batteries.

Home Health Services Your local County or County Borough Council will, as soon as it can, make special provision for: (1) advice and care of expectant and nursing mothers and children under five (for particulars ask your doctor, health visitor, or Welfare Centre); (2) midwifery (ask your doctor or Welfare Centre); (3) home nursing where there is illness in the family (ask your doctor); (4) all necessary vaccination or immunisation (through your doctor or Welfare Centre); and (5) a health visitor service to deal with problems of illness in the home, especially tuberculosis.

Health Centres Special premises known as Health Centres may later be opened in your district. Doctors may be accommodated there instead of in their own surgeries, but you will still have "your own doctor" to give you personal and confidential treatment. He will still come to your home as necessary. At the Health Centre he will be able to use equipment supplied from public funds. These Centres may also offer dentistry and other services on the spot.

WHAT TO DO NOW

1. Choose your doctor.
2. Get application forms from him or from the Post Office, Public Library, or office of the local Executive Council.
3. Fill one in for each member of the family.
4. Hand them to the doctor.

ACT AT ONCE

PREPARED BY THE CENTRAL OFFICE OF INFORMATION FOR THE MINISTRY OF HEALTH

(53077) Wt 30163 2/43 Hw.

UNIVERSITY OF WARWICK LIBRARY
Medical Research Centre

ANEXO II

Lista das organizações e institutos extra-governamentais, que apresentaram sugestões, oralmente ou por escrito, perante a Comissão Interministerial

APENDICE C

LISTA DAS ORGANIZAÇÕES E INSTITUTOS
EXTRA-GOVERNAMENTAIS, QUE APRESEN-
TARAM SUGESTÕES, ORALMENTE OU POR
ESCRITO, PERANTE A COMISSÃO INTER-
MINISTERIAL

- *Accident Offices Association.
- Assistance Board Departmental Whitley Council (Staff Side).
- *Association of Approved Societies.
- *Association of Counties of Cities in Scotland (Aberdeen, Dundee, Edinburgh and Glasgow).
- *Association of County Councils in Scotland.
- Association of Deposit Societies.
- *Association of Municipal Corporations.
- Association of Superannuation and Pension Funds.
- *Association of Trade Mutual Insurance Societies.
- Banking Unemployment Insurance Board.
- Bolton and District Old Age Pensioners Association.
- Bristol Council of Social Service.
- British Dental Association.
- *British Employers' Confederation.
- British Federation of Social Workers.
- *British Iron and Steel Federation.
- Central Council for the Care of Cripples.
- Charity Organisation Society (em conjugação com o Institute of Sociology).
- College of Teachers of the Blind (Scottish Branch).
- *Convention of Royal Burghs in Scotland.
- *Cotton Spinners and Manufacturers Association.
- *County Councils Association.
- Cowdenbeath Town Council.
- Dagenham Borough Council (e certas outras autoridades locais na área de Londres).
- Dame Georgiana Bulier.
- Diabetic Association.
- Dr. Frank Ellis (Sheffield Radium Centre).
- East Ham Insurance Committee.
- Educational Institute of Scotland.
- Electrical Industries Benevolent Association.
- *Engineering and Allied Employers' National Federation.
- Edinburgh Women Citizens' Association.
- *Fabian Society.
- Family Endowment Society.

PÁGINA 2

Federation Committee of English, Scottish and Welsh Insurance Committees.
 Federation of Master Cotton Spinners' Associations, Ltd.
 Friendly Societies Medical Alliance.
 Sir Ian Fraser, M. P.
 Gardner's Trust for the Blind.
 Guild of British Dispensing Opticians.
 Guild of Public Pharmacists.
 Incorporated Dental Society.
 Industrial Life Offices Association.
 Insurance Unemployment Board
 Insurance Unions Congress.
 Insurance Unions Joint Consultative Committee.
 International Group of Non-Surplus Approved Societies.
 International Labour Office.
 Joint University Council for Social Studies and Public Administration.
 *Joint Committee of Approved Societies and National Union of Holloway
 Friendly Societies (Mr. Percy Rockliff).
 Leicestershire Insurance Committee.
 Lever Brothers and Unilever, Ltd.
 *Liberal Parliamentary Party.
 Life Offices Association and Associated Scottish Life Offices
 *Lloyd's.
 Local Government Clerks' Association.
 *London County Council.
 London Old Age Pensions Committee.
 Married Women's Association.
 Middlesex Insurance Committee.
 Midland Employers' Mutual Assurance, Ltd.
 *Mining Association of Great Britain.
 *Mutual Insurance Companies Association.
 National Association of Administrators of Local Government Establishments.
 National Association of Local Government Officers.
 National Association of Maternity and Child Welfare Centres and for the
 Prevention of Infant Mortality.
 National Association of Relieving Officers.
 National Association of Workshops for the Blind Incorporated.
 *National Conference of Friendly Societies.
 *National Conference of Industrial Assurance Approved Societies.
 National Council of Social Service.
 *National Council of Women of Great Britain.
 National Cripples Reform League.
 National Federation of Business and Professional Women's Clubs of Great
 Britain and Ireland.
 *National Federation of Employees' Approved Societies.
 *National Federation of Old Age Pensions Associations.
 National Federation of Professional Workers.
 National Federation of Provident Associations of Clerks and Warehousemen.
 *National Federation of Rural Approved Societies.
 National Federation of Women's Institutes.
 National Institute for the Blind (Mr. W. McG. Eagar).
 National Institute for the Deaf.
 *National Labour Organisation.
 National League of the Blind.
 National Spinsters' Pension Association.

PÁGINA 3

- National Union of Railwaymen.
 National Union of Seamen.
 National Union of Teachers.
 National Union of Women Teachers.
 National Welfare Association.
 Northern Counties, Southern Regional and Western Counties Associations for the Blind.
 Nuffield College Social Reconstruction Survey.
 Ophthalmic Benefit Approved Committee.
 *Parliamentary Committee of the Co-operative Congress.
 Pedestrians' Association.
 *P.E.P. (Political and Economic Planning).
 Pharmaceutical Society of Great Britain and the National Pharmaceutical Union.
 *Prudential Assurance Company, Ltd.
 Prudential Staff Union.
 Public Dental Service Association of Great Britain, Ltd.
 Queen's Institute of District Nursing.
 Railway Clerks' Association.
 Railway Companies Association.
 Royal College of Nursing.
 Royal Seamen's Pensions Fund.
 *Scottish Association of Friendly and Approved Societies.
 Scottish Association of Home Teachers of the Blind.
 Scottish Federation for the Welfare of the Blind.
 Scottish Midwives' Association.
 *Scottish Miners' Federation Approved Society.
 Scottish Rural Workers' Approved Society.
 *Shipbuilding Employers' Federation.
 *Shipping Federation, Ltd., and the Liverpool Steam Ship Owners' Association (and National Council of Port Labour Employers).
 Sight-Testing Opticians — Organisations on List of Ophthalmic Benefit Approved Committee, viz. :—
 The Spectacle Makers Company, The British Optical Association, The National Association of Opticians, The Scottish Association of Opticians, The Joint Council of Qualified Opticians, and The Society of Opticians. The Institute of Chemist Opticians. The Institute of Ophthalmic Opticians.
 Six Point Group.
 Society of Public Assistance Officials of Scotland.
 South Metropolitan Gas Co.
 South Wales and Monmouthshire Clerks' Association.
 Surrey Insurance Committee.
 *Trades Union Congress, Scottish Trade Union Congress, and National Association of Trade Union Approved Societies.
 *United Women's Insurance Society.
 Wales and Monmouthshire Regional Council for the Blind.
 Women's Co-operative Guild.
 Women's Freedom League.
 Women's Pension League (Scotland).

(*) Os memoranda apresentados por essas organizações foram impressos como o Apêndice G do Relatório Beveridge e publicados em separado.