

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O Estado de Bem-estar social britânico no período
1970-2005: fatos e versões**

ANA CAROLINA COELHO CARNEIRO
Matrícula n ° 104041407

ORIENTADORA: Professora Lena Lavinias

AGOSTO 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O Estado de Bem-estar social britânico no período
1970-2005: fatos e versões**

ANA CAROLINA COELHO CARNEIRO
Matrícula n ° 104041407

ORIENTADORA: Professora Lena Lavinas

AGOSTO 2009

***As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do
(a) autor (a)***

Para minha família.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer aos meus pais, ao meu irmão e à toda minha família pelo amor, o apoio e o incentivo. Sem eles esse trabalho não teria sido possível.

Também agradeço muito a todos os meus amigos, especialmente à Carolina e ao Gabriel, pela companhia em todos os momentos importantes.

Não posso deixar de agradecer à professora Lena Lavinias por todo suporte e motivação que ela me proporcionou, não apenas na orientação dessa monografia, mas também ao longo de grande parte da graduação.

Por último, mas não menos importante, obrigada a todos os professores do Instituto de Economia pela enorme contribuição à minha formação acadêmica e pessoal. Agradeço especialmente aos professores Fernando Cardim, Jacques Kerstenetsky, Franklin Serrano, Carlos Lessa, Paulo Tigre, Elisa Mueller e Fernando Carlos pela inspiração e dedicação excepcionais.

RESUMO

O Reino Unido foi a origem do Estado de Bem-estar social surgido após o final da Segunda Guerra Mundial, os efeitos brutais da guerra sobre a organização econômica e a qualidade de vida da população fez surgir a necessidade de criação de um sistema de proteção social que assegurasse a estabilidade das condições de vida dos cidadãos. Lá também, as idéias de Beveridge sobre a ação do Governo na provisão de serviços públicos ganharam destaque e orientaram a execução de políticas públicas pelos trinta anos seguintes.

No contexto de recessão e transformações econômicas intensas da década de 70, começaram a ganhar destaque questionamentos sobre a eficiência dos gastos públicos com o bem-estar social e discussões acerca da capacidade dos benefícios sociais de desincentivarem o trabalho e a autonomia. O governo conservador de Margareth Thatcher eleito em 79, buscou usar as políticas públicas como ferramentas para adaptar a sociedade britânica ao novo dinamismo econômico dos anos 70 diante da crescente globalização do mercado.

O Governo Conservador destacou-se pela introdução de mecanismos de mercado aos setores sociais em que a atuação do Estado se realizava de forma ativa como, por exemplo, a educação, a saúde e a seguridade social. Para colocar em prática o projeto liberal do Partido, o Governo promoveu transformações políticas que ampliaram sua capacidade de ação através da centralização do poder pelo Governo Central e de novas medidas legislativas que limitavam a influência de outras instituições sociais.

Como resultado do novo modelo criado pelo Governo Conservador, o Reino Unido sofreu um aprofundamento da desigualdade de renda e o crescimento da exclusão de grupos mais vulneráveis à pobreza e à falta de oportunidades de ascensão social.

Diante desse cenário, o Partido Trabalhista foi eleito e logo tratou de desenvolver políticas para conter essa situação. Blair optou por focalizar a ação sobre os grupos mais impactados pelas diferenças sociais e usou um discurso que apresentava a “igualdade de oportunidades” como a grande meta a ser atingida. Seguindo essa orientação, o Governo Blair dedicou atenção especial à políticas direcionadas à infância.

Contudo, Blair não abandonou a idéia de focalização de benefícios sociais e de controle de gastos. Ele se apoiou sobre a ideologia da Terceira Via para defender esse modelo de gestão pública. Como resultado, observou-se melhorias em diversos indicadores sociais, dentre eles a redução da pobreza absoluta. Entretanto, o direcionamento de políticas a grupos sociais específicos gerou uma crescente preocupação pelo futuro da parte da população que não é beneficiada por não se encaixar nos padrões de classificação que delimitam os grupos elegíveis.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – A FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRITÂNICO	12
I.1 – INTRODUÇÃO	12
I.2 – DOS PRIMÓRDIOS À SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	12
I.3 – OS EFEITOS DA GUERRA	16
1.3.1 <i>O Relatório Beveridge</i>	17
I.4- POLÍTICA SOCIAL SOB A VISÃO KEYNESIANA.....	21
CAPÍTULO II – AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA ERA THATCHER.....	24
II.1 – INTRODUÇÃO.....	24
II.2 – CONTEXTO SOCIOECONÔMICO.....	25
II.3 – AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS DA ERA THATCHER.....	28
II.3.1 <i>Centralização política</i>	29
II.3.2 <i>A relação com os sindicatos</i>	30
II.4 – A POLÍTICA SOCIAL DO PARTIDO CONSERVADOR	31
II.4.1 <i>Políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho</i>	32
II.4.2 <i>Seguridade social</i>	34
II.4.3 <i>Saúde</i>	36
II.4.4 <i>Educação</i>	36
II.4.5 <i>Habitação</i>	37
II.4.6 <i>Políticas universais X políticas focalizadas</i>	38
CAPÍTULO III – O GOVERNO BLAIR E A POLÍTICA SOCIAL NO REINO UNIDO.....	40
III.1 – INTRODUÇÃO	40
III.2 – O NOVO TRABALHISMO NO PODER.....	41
III.2.1 <i>O Novo Trabalhismo e a Terceira Via</i>	46
III.3 – POLÍTICA SOCIAL	48
III.3.1 <i>Emprego</i>	50
III.3.2 <i>Saúde</i>	55
III.3.3 <i>Igualdade e pobreza sob o Novo Trabalhismo</i>	59
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICO 3.1 – NÍVEL DE EMPREGO ENTRE OS GRUPOS DE MAIOR VULNERABILIDADE.....	53
GRÁFICO 3.2 – DESIGUALDADE NO REINO UNIDO : COEFICIENTE DE GINI (1979-1997).....	59
TABELA 2.1- GASTO PÚBLICO E GASTO SOCIAL (1978-1992).....	28
TABELA 2.2 – INCIDÊNCIA E COMPOSIÇÃO DE EMPREGOS DE JORNADA DE TRABALHO NÃO- INTEGRAL	32
TABELA 2.3 – MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO EMPREGO NOS SETORES INDUSTRIAL E DE SERVIÇOS.....	33
TABELA 2.4- PERFIL DOS BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL	39
TABELA 3.1 – INCIDÊNCIA DE POBREZA RELATIVA ENTRE OS ADULTOS EM IDADE ATIVA	52
TABELA 3.2 – EDUCAÇÃO AO LONGO DA VIDA (ADULTOS ENTRE 25 E 64 ANOS)	53
TABELA 3.3 – NÍVEL DE DESEMPREGO NAS 25 ÁREAS POBRES ALVO DE POLÍTICAS A PARTIR DE 2001	54
TABELA 3.4 – ÍNDICES REFERENTES AOS SERVIÇOS DE SAÚDE DO REINO UNIDO.....	58
TABELA 3.5 – ÍNCIDÊNCIA DE POBREZA RELATIVA E ABSOLUTA NA POPULAÇÃO DO REINO UNIDO	62
TABELA 3.6 – DESEMPREGO EM FAMÍLIAS COM CRIANÇAS	63
TABELA 3.7 – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA ENTRE OS DECIS DA POPULAÇÃO DO REINO UNIDO	64

INTRODUÇÃO

O Reino Unido foi o berço das políticas sociais universais no pós-guerra com objetivo de reduzir a insegurança e a vulnerabilidade dos indivíduos frente à pobreza e a outros riscos associados à inatividade. Tais políticas alteraram significativamente a visão de proteção social antes meramente contributiva (modelo bismarkiano chamado de seguro social). A criação de um Estado de Bem-estar social, dirigido à toda população, se fez necessária na medida em que a desproteção atingiu grande parte da população durante a Segunda Guerra Mundial, independentemente do *status* e classe social. Isso resultou do fato de as políticas assistências baseadas nas redes de proteção solidárias que atuavam localmente terem se tornado inadequadas. Na definição de Asa Briggs (1990):

“Sistema de bem-estar é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado para modificar as forças de mercado ao menos em três direções. Para garantir uma renda mínima, reduzir o grau de insegurança e garantir que todos os indivíduos, sem distinção de *status* ou classe, possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis. (P.32, tradução livre).”

Na visão de Titmuss¹, um importante especialista em política social, ela é um “instrumento positivo de operar mudanças”. Dessa forma, ele atribui ao Estado um papel ativo na sociedade como condutor de ações capazes de promover mudanças sociais que não aconteceriam sem que houvesse sua intervenção.

Para Lafitte (1962), a dimensão social da política significa que tal intervenção visa uma nova forma de regulação das relações entre indivíduos, pois trata do ambiente coletivo e/ou comum de uma sociedade.

Como apontou Lavinias (2006), ambos Titmuss e Lafitte, ao abordarem a política social, reconhecem dois objetivos: bem-estar e redistribuição. Já a definição de Marshall (1965) conceitua a política social de forma mais pragmática:

“Política social não é um termo técnico, que tenha um significado preciso. Trata das políticas de governo cujas ações têm impacto direto no bem-estar do cidadão, através da provisão de serviços ou de transferências diretas de renda. O núcleo central

¹ Alcock, P. and alii (2001). Página 211.

da política social constitui-se, portanto, do seguro social, da assistência pública, dos serviços de saúde e proteção social em geral e da política da moradia” (P.7)

Segundo Lavinias (2006), o sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas ou indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, baseado em direitos, garantindo seguranças. Ele se efetiva na forma de transferências sociais, em renda monetária ou serviços, oferecidos aos indivíduos e a às famílias. Vianna (2001) afirma que o sistema de proteção social é formado por “um conjunto de políticas públicas destinadas a corrigir as distorções sociais causadas pela estrutura produtiva e pela lógica de mercado”

Os diversos modelos de sistema de proteção apresentam, em comum, um determinado grau de desmercantilização de bens e serviços, cuja provisão passa a ser de responsabilidade não apenas das famílias, mas também do Estado que assume o papel de provedor ao oferecê-los diretamente aos indivíduos ou indiretamente via mecanismos de mercado através de subsídios ou financiamentos. Como destacou Lavinias (2006), os sistemas de proteção social se organizam como combinações distintas da atuação de três agentes fundamentais: o mercado, as famílias e/ou comunidades e o Estado.

Apesar de o Reino Unido ter sido lócus da revolução Beveridgiana, foi lá também que o pensamento liberal levou à frente uma profunda reforma do sistema de proteção social, impulsionada pelo contexto econômico de recessão vivido na década de 70, e cujo modelo inspirou transformações em vários outros países. O paradigma liberal de um Estado social residual ganhou força no Reino Unido Thatcherista (1979-1997).

Nas duas últimas décadas a recorrente discussão em torno da sustentabilidade do gasto social e a crescente preocupação em fazer um direcionamento das políticas assistenciais às classes mais sujeitas à insegurança com o propósito de, supostamente aumentar a eficiência do gasto público, mostram o quanto o Estado de Bem-estar social é um tema atual e relevante.

Estudar o desenvolvimento do Estado de Bem-estar britânico permite acompanhar as transformações das políticas sociais e a maneira como estas evoluíram desde a ascensão das

idéias liberais na Era Thatcher até o perfil de organização do Estado de Bem-estar britânico observado no Governo Trabalhista de Blair a partir de 1997. Este é o propósito da presente monografia.

O Estado de Bem-estar social britânico se justifica como o objeto deste trabalho em razão da relevância da experiência britânica no campo de políticas públicas e os notáveis impactos causados por estas sobre a sociedade e a economia do Reino Unido. A metodologia empregada consistiu em eleger uma bibliografia e analisar dados que abrangem desde os primeiros esforços de assistência aos pobres, a partir do século XIV, até o ano de 2005. A monografia está estruturada em três partes. Na primeira, o foco é sobre as políticas Beveridgianas do período pós-Segunda Guerra Mundial. A segunda parte aborda as transformações realizadas pelo Partido Conservador que esteve no poder entre 1979 e 1997. E a última trata da política social sob o Governo de Tony Blair.

CAPÍTULO I – A FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRITÂNICO

1.1 – Introdução

Este capítulo tem por objetivo central apresentar um panorama histórico da formação do Estado de Bem-estar social britânico desde seu primeiro estágio caracterizado pela descentralização e baseado na caridade até a construção de um sistema amplo de proteção social a partir da Segunda Guerra Mundial.

Na primeira seção, haverá um estudo sobre as formas de assistência social empregadas no Reino Unido antes das transformações surgidas no contexto de guerra do final dos anos 30 e início dos anos 40. Em seguida, o tema abordado será o Relatório Beveridge: sua origem, seu conteúdo e os efeitos causados por suas propostas. Por último, haverá uma breve consideração sobre o pensamento de Keynes em relação às questões sociais e às políticas promovidas pelo Estado com o propósito de combatê-las.

1.2 – Dos primórdios à Segunda Guerra Mundial

De acordo com Barr (2003), o Estado de Bem-estar social britânico não é apenas resultado da Segunda Guerra Mundial, nem simplesmente uma criação do primeiro governo trabalhista do pós-guerra. Suas raízes são antigas e complexas. A caridade cristã para aliviar a pobreza foi gradualmente, porém não completamente, substituída pela ação do Estado. A intervenção do Estado evoluiu ao longo dos anos de pequena para larga escala; de local para central; de facultativa para compulsória e de restrita para complexa e interligada. Ao longo da História, quatro eventos se destacaram. A “Lei dos Pobres” de 1601 e a “Emenda à Lei dos Pobres” de 1834 que formaram a principal base legislativa do combate à pobreza anterior ao século 21; as reformas liberais de 1906 a 1914, que representaram a partida do capitalismo de *laissez-faire* e podem ser reconhecidas como uma peça importante para a formação das bases do Estado de Bem-estar social. E por último, a legislação introduzida no pós-guerra, entre 1944-48, que armou a estrutura que sustenta o Estado de Bem-estar como o conhecemos hoje e revolucionou os sistemas de proteção social nas democracias ocidentais.

Os primeiros esforços para combater a pobreza na Grã-Bretanha foram motivados pelo medo da desordem social e pela escassez de emprego crônica nos anos seguintes à Peste Negra de 1348-9. Como consequência, o Estado procurou controlar os salários e a mobilidade da mão-de-obra com o “Estatuto dos Trabalhadores” de 1351 e a “Lei dos Pobres”, de 1388.

A “Lei dos Pobres” adotou abordagens em duas partes: cada paróquia assumia responsabilidade sobre seus pobres; e tratamentos diferentes eram recomendados às pessoas em diferentes situações de destituição. Segundo Barr (2003), os pobres em situação de incapacidade por doença ou velhice recebiam acomodação em abrigos. Aos que tinham condições de trabalhar, era oferecido emprego em “casas de correção”. Aqueles que se recusavam a trabalhar eram punidos nessas “casas de correção”. Esse modelo prevaleceu por cerca de 200 anos; mas suas instituições, financiadas localmente e adaptadas a uma economia pré-industrial, enfraqueceram sob a pressão do crescimento populacional, da mobilidade social crescente, da industrialização e das flutuações econômicas.

Por volta de 1795, a escassez de alimentos e a inflação, resultantes da guerra e de safras ruins, fizeram com que a pobreza deixasse de vitimar apenas os desempregados e passasse a ameaçar, também, pessoas que trabalhavam e que possuíam alguma renda impulsionando, assim, diversas iniciativas locais que agiam no sentido de aliviar essa situação. Dentre estas, destaca-se o sistema Speenhamland² que suplementava salários com um valor mensal baseado no preço do pão. Isso representou uma inovação no padrão de assistência que se estendeu para trabalhadores ativos. A assistência aos pobres seja sob a “Lei dos Pobres” ou uma variante local, carregava menor estigma social do que viria a adquirir no futuro.

² - Sistema adotado em 1745 que se caracterizava pela concessão de benefício monetário de valor calculado com base no preço do pão no número de filhos de cada trabalhador com o intuito de elevar a renda dos trabalhadores. Ele vigorou até 1894 quando da publicação da “Emenda a Lei dos Pobres”.

Barr (2003) afirma que essa forma de organização e garantia de renda logo se tornou alvo de críticas. Bentham (1823) acreditava que elas causavam degeneração moral a seus beneficiados. Malthus (1798) argumentava que a assistência aos pobres estimulava excessivo crescimento populacional, e na visão de Ricardo (1817), poderiam pressionar os salários para baixo e, assim, agravar a pobreza. Provavelmente, mais determinantes do que esses argumentos teóricos, foi a escalada dos custos da assistência que aumentaram substancialmente devido aos preços crescentes e à elevação do número de desempregados, na medida em que os soldados ingleses retornavam das Guerras Napoleônicas. Como consequência, a forma de financiamento da assistência foi posta em xeque.

A “Lei dos Pobres” de 1834 e a emenda dessa lei, do mesmo ano, refletiram esse contexto intelectual e financeiro. O novo sistema instituído tinha administração centralizada e limitava a cobertura dos benefícios através da imposição de maiores critérios de elegibilidade. O objetivo da centralização era evitar corrupção local e ineficiência, assegurar uniformidade, elevar a eficiência dos gastos e promover a mobilidade da mão-de-obra. As diferenças entre a lei de 1601 e a de 1834 são importantes. A primeira tinha o intuito de oferecer trabalho para aqueles que tinham condições de trabalhar de maneira menos estigmatizante diante da sociedade, enquanto a última foi desenhada de forma a desencorajar pedidos de auxílio através de um modelo de concessão de benefício que produzia grandes custos de inconveniência e estigmatizava os indivíduos.

O próximo período em que se observou desenvolvimento mais significativo do Estado de Bem-Estar social britânico foi aquele entre 1906 e 1914, momento marcado pelas reformas liberais. Houve grande discussão em torno das medidas adotadas e da maneira como elas destoavam com da ideologia do Partido Liberal no século XIX. Hay (1975) aponta três determinantes principais: pressão da classe trabalhadora, mudanças na visão sobre a provisão de assistência e influências institucionais.

A pressão política imposta pela classe trabalhadora foi uma das origens das reformas. Contudo, essa relação não é tão simples e direta. Se as políticas assistências fossem motivo de tanta preocupação para o povo figurariam como uma das questões principais nas eleições britânicas anteriores, o que não aconteceu. Outro fato que comprova

que o peso da pressão política das massas não era tão grande é a distância entre a reforma eleitoral de 1867 e a reforma social que só viria a acontecer 40 anos depois.

A mudança de atitude em relação à provisão de bem-estar foi provocada em parte pela questão de “eficiência nacional”. O argumento era que o crescimento econômico requeria uma força de trabalho saudável e educada. Em contraste com os “Princípios de 1834”, o discurso da classe política seguia a seguinte direção: “O futuro do império, o triunfo do progresso social e a liberdade do povo britânico dependem menos do fortalecimento das forças armadas do que da fortificação das crianças pelo Estado para a batalha da vida” (*Handards (Commons)*, 18 Apr. 1905, col. 539, citado por Bruce 1972: 152-3). A influência dos argumentos da eficiência social é amplamente debatida e no mínimo, tornou a reforma social respeitável.

Outra razão para a maior aceitação da intervenção foi a transformação da visão sobre a pobreza. A divulgação de pesquisas que apresentavam a pobreza com um novo perfil impulsionou uma nova abordagem para seu enfrentamento. As informações sugeriam que a pobreza era mais difundida do que se acreditava e que nem toda condição de destituição, nem mesmo entre os capacitados, se devia a defeito moral. Elas também levantavam dúvidas sobre a efetividade da filantropia promovida pela iniciativa privada. Somado a isso, está a ascensão do pensamento coletivista. Entre 1890 e 1900 os trabalhos de muitos filósofos, apesar de não defenderem o coletivismo explicitamente, propunham que a definição de liberdade individual como “ausência de coerção” era muito estreita. Era defendido que a “liberdade positiva” deveria abranger não só a liberdade econômica, mas também, a medida de seguridade econômica. Crescia ainda a idéia que o Estado deveria adotar um papel ativo na reforma social. Esse era o “novo liberalismo”. (FREEDEN, 1978).

A influência das instituições sobre as reformas incluía a pressão de grupos como as “*Friendly Societies*”, que representavam a noção da auto-ajuda da classe trabalhadora. Como resultado da apresentação de descobertas de intelectuais acerca de assuntos sociais, crescia a consciência da população sobre os problemas sociais e, conseqüentemente, o empenho e o volume de recursos destinados a combatê-los.

As reformas foram centralizadas e não apenas locais, principalmente por que o governo central estava relutante em reformar as finanças das autoridades locais. Além disso, as receitas públicas locais fracassaram em acompanhar os gastos crescentes.

1.3 – Os efeitos da guerra

Uma guerra moderna exerce certos efeitos previsíveis sobre os problemas sociais das nações combatentes. Absorve os desempregados, estimula os serviços médicos tanto em seus aspectos técnicos quanto organizacionais e cria uma escassez habitacional ou pela destruição de casas ou por dificultar que estas sejam construídas. Num sentido mais amplo, a guerra total obriga os governos a assumirem maiores responsabilidades pelo bem-estar de suas populações, especialmente pelo controle da produção e distribuição de gêneros de primeira necessidade, como os alimentos e os combustíveis, e pela assistência àqueles que ficaram desabrigados ou vitimados em virtude de invasão, evacuação ou bombardeio aéreo. A experiência da guerra, portanto, exerce fatalmente efeitos tanto sobre os princípios da política social como sobre os métodos da administração social. Mas a natureza desses efeitos dependerá, em grande parte, dos destinos da guerra – se um país é invadido ou não, se é vitorioso ou derrotado, e do total de destruição física e desorganização social que sofre.

A experiência de guerra no Reino Unido é única e singular. Foi o único Estado soberano que lutou desde o início até o término da guerra, suportando ataques ao seu território, mas não invasão, obtendo finalmente a vitória sem ter, em tempo algum, sofrido uma desorganização social ou política. Essas circunstâncias ajudam a explicar a razão pela qual o conceito do Estado de Bem-estar social se delineou inicialmente na Grã-Bretanha em meio à Grande Guerra. A magnitude de seu esforço de guerra e sua vulnerabilidade ao ataque exigiram sacrifícios de todos e, igualmente, assistência concedida sem discriminação a todos os que passavam necessidades. Segundo Titmuss (1950): “a reunião dos recursos nacionais e a partilha de riscos nem sempre foram praticáveis; mas se constituíram nos princípios norteadores.” A estabilidade política do país, combinada com sua confiança inabalável na vitória, explicam a maneira pela qual o povo e seu governo, no decorrer da guerra, meteram mãos à obra de elaborar um projeto de uma nova sociedade que deveria surgir após o término do conflito. Devia ser uma sociedade orientada pelos mesmos princípios da reunião e da partilha que orientaram as medidas de emergência da guerra.

Desse modo, a idéia do Estado de bem-estar social veio identificar-se com os objetivos de guerra de uma nação que lutava por sua integridade e autonomia. Não é de se surpreender que o Reino Unido se notabilizou pelo sucesso do seu projeto de reconstrução social.

Quando o governo nacional apresentou em 1944 sua versão do plano Beveridge na previdência social, anunciou-o com uma declaração que continha uma advertência repleta de discernimento. Ela dizia que a política nacional deveria almejar assegurar a prosperidade geral e a felicidade dos cidadãos. Barr (2003) acredita que para atingir tal alvo, havia dois rumos de ação a seguir. O primeiro consistia em estimular o crescimento do poder nacional de produzir e auferir receita, com suas conseqüentes oportunidades de bem-estar adicional, tempo livre e recreação. O segundo seria planejar com a finalidade de prevenir o pauperismo individual resultantes daqueles acasos do destino pessoal sobre os quais os indivíduos exercem pouco ou nenhum controle. O governo ansiava por não espalhar a idéia de que a previdência social fosse um substituto da produtividade, mas se referia, neste caso, apenas ao seguro social e não ao programa total do Estado de Bem-estar social. A educação e a saúde pública poderiam muito bem ser consideradas como que contribuindo mais para o aumento da produtividade do que para a prevenção da indigência.

Beveridge se propôs a consolidar os vários planos de seguro social, padronizando os benefícios, quando oportuno, e adicionando novos benefícios quando necessário em razão da cessação da fonte de renda ou pela incidência de contingências biossociais que acarretam para o trabalhador acréscimos bruscos ou excessivos de encargos econômicos como os oriundos do casamento e da morte.

1.3.1 O Relatório Beveridge

Segundo Harris (1997), em 1941, sete departamentos do governo britânico tratavam direto ou indiretamente de gerir o pagamento de benefícios em espécie para diferentes tipos de necessidades. Além disso, como Beveridge havia descoberto enquanto presidente do Comitê Estatutório de Seguro Desemprego, os benefícios distribuídos sob esses diversos sistemas variavam bastante em tamanho e escopo. Por exemplo, um homem elegível a benefícios aos trabalhadores recebia um valor proporcional a ganhos anteriores. Uma pessoa assistida pelo seguro desemprego recebia um benefício determinado de acordo com

as necessidades para assegurar a subsistência mais uma quantia adicional para a esposa e os filhos. Um homem impedido de trabalhar por doença, por outro lado, não recebia qualquer valor para seus dependentes e seus benefícios eram deliberadamente fixados abaixo do nível de subsistência de forma a estimular recuperação voluntária. Tal variedade de sistemas ocasionou a sobreposição e duplicação de serviços, e ao mesmo tempo deixou de prover suporte a muitas pessoas em situação de carência, particularmente crianças e certas faixas etárias.

Ao longo dos anos 1930 observou-se um crescente volume de críticas ao sistema de Bem-Estar Social britânico, um movimento do qual o próprio Beveridge até certo ponto participou. Um estudo feito por Seebohm Rowtreen, em York no ano de 1936, descobriu que, trinta e sete anos antes a maior causa da pobreza eram os baixos rendimentos auferidos pelos trabalhadores, enquanto que naquele momento de guerra era devida, principalmente, ao desemprego e falta de assistência adequada à infância e à maior idade.

Esse crescente apoio em defesa de uma reforma efetiva do Sistema de Bem-estar social foi reforçado em grande medida pela eclosão da II Guerra Mundial. Beveridge, desde o início da guerra, pressionou pela criação de benefícios à famílias com o objetivo de mitigar o impacto dos altos impostos e poupanças compulsórias do período de guerra. Ao mesmo tempo, ele reivindicou políticas abrangentes de reconstrução social em parte para dar ao povo Britânico “algo por que lutar” e em parte para facilitar a eventual transição para a paz. Contudo, ao pressionar por tais medidas Beveridge não era uma voz solitária, ele estava meramente articulando uma visão que já havia se difundido e conquistado apoio político e popular.

Essa onda de interesse em questões de política social formou um pano de fundo para o trabalho do Comitê de Seguridade social e auxiliou a explicar a recepção popular entusiasmada que viria acolher o Relatório Beveridge. As causas de tais movimentos em uma época de crise militar aguda são difíceis de ser apontadas de forma precisa, mas foram inextricavelmente relacionados ao crescimento do medo e da incerteza trazidos pela guerra.

O comitê de Beveridge acerca da seguridade social e serviços públicos foi, assim, organizado numa atmosfera altamente favorável à discussão de reforma social. E em 1º de dezembro de 1942 o relatório foi publicado sob o título “*Social Insurance and Allied*

Services – Report by William Beveridge” e assumido exclusivamente por ele. A colcha de retalhos de serviços que existia desde 1890 era substituída por um sistema único de seguridade social que cobria toda a comunidade e era amplamente financiado por seguro contributivo. O sistema se sustentava sobre três noções básicas, eram essas: um sistema nacional universal de saúde, transferência de renda do governo para as famílias e políticas de combate ao desemprego. O relatório fora desenhado não apenas para atender às necessidades básicas da população, mas também para dar um novo sentido de propósito à democracia, para promover solidariedade nacional e para definir as metas fundamentais da guerra contra os ditadores fascistas.

De acordo com Harris (1997), um dos principais fundamentos que serviram de base para o relatório era a cooperação entre a ação voluntária e a pública, e entre o indivíduo e o Estado. Essa conjunção de esforços seria incorporada em suas propostas de benefício de valor único que garantiriam a todos os cidadãos uma renda mínima adequada e ao mesmo tempo atenderia a necessidades pessoais de privacidade, independência e autonomia. Seu plano era:

“Primeiramente, um plano de seguridade de dar em troca de contribuições, benefícios para manter o nível de subsistência como um direito e sem limitações de elegibilidade, de maneira que os indivíduos possam a partir disso construir suas vidas livremente. Benefícios de base contributiva é o que o povo da Grã- Bretanha deseja.”³

Tal plano não implicava na diminuição da responsabilidade de um indivíduo sobre seu próprio bem-estar. Pelo contrário, por várias vezes ao longo do relatório, Beveridge retorna ao tema de que a provisão maior por parte do Estado necessariamente torna mais importantes os deveres dos cidadãos.

É possível identificar a influência do Relatório Beveridge sobre as novas políticas adotadas nos anos seguintes à sua publicação. De acordo com Howard Glennester (1989), os anos entre 1944 e 1948 foram notáveis pela abrangência da legislação social que foi implementada e seus profundos e duradouros efeitos sobre a estrutura da administração dos serviços sociais nos 40 anos seguintes. O *Education Act* de 1944 estabeleceu o direito universal à educação secundária gratuita. Ele vigorou até 1988 quando foi substituído pelo *Education Reform Act*. O *Family Allowances Act* de 1946 criou o primeiro benefício

3 (*Social Insurance and Allied services* , pp.6-7, II)

monetário universal pago a mães de dois ou mais filhos. Apesar de ampliado pelo sistema de benefício as crianças em 1975, foi essa medida que estabeleceu o princípio de oferecer ajuda financeira no sentido de ajudar com os custos associados às crianças. Em 1946, o *National Insurance Act* colocou em prática em grande medida as mudanças estruturais sugeridas no Relatório Beveridge.

O Relatório Beveridge definiu seus princípios fundamentais, benefícios de valor fixo para subsistência (suficiente para viver com padrão razoável de vida), contribuições de valor fixo, uma estrutura administrativa para o seguro social unificada, benefícios adequados, um esquema que foi ajustado a diferentes níveis e tipos de emprego.

Apesar de a adequação dos benefícios ter sido deixada para ser realizada em etapas, o *National Insurance Act* de 1946 reuniu os outros princípios definidos por Beveridge. O *National Health Service Act* de 1946 foi também, até o *White Paper* instituído em 1989, o alicerce para a saúde pública no Reino Unido. Com ele, todos os cidadãos passaram a ser atendidos pelos serviços de saúde e não apenas aqueles com renda inferior à média estabelecida.

O *National Assistance Act* 1948 criou o um benefício monetário único e nacional para aqueles que cumprissem critérios de elegibilidade pré-determinados como, por exemplo, estarem desempregados, tendo recursos financeiros abaixo de um padrão estipulado pelo Parlamento. O *Children Act* de 1948 (que oferecia proteção às crianças), o *Housing Act* de 1949 (para dar suporte à moradia), e o *Town and Country Planning Act* completaram a lista de estatutos fundamentais e duradouros.

Glennester (1989) sustenta que, como todos estes estatutos foram aprovados em um pequeno espaço de tempo e quase todos por um mesmo governo, eles contêm valores e pressupostos comuns. Incorporaram o princípio do direito universal dos cidadãos ao acesso a um mesmo padrão de serviços independente do nível de renda ou da localização do indivíduo. Esse princípio se diferenciou, em grande medida, das práticas adotadas dos anos 30, contra os quais políticos do Centro e da Esquerda se opunham. Naquele período, as políticas públicas eram marcadas por iniquidades geográficas acentuadas.

O segundo princípio comum foi a definição de padrões mínimos. O *National Insurance Act* assegurava o pagamento de benefícios monetários àqueles que estivessem

desempregados, incapacitados temporariamente de trabalhar ou aposentados, de forma a oferecer uma renda que pudesse manter o padrão de vida mínimo. A moradia e a saúde pública também tiveram padrões de qualidade mínimos determinados. A legislação que estava sendo desenhada, baseada nos conceitos apresentados por Beveridge, não tinha como objetivo criar uma sociedade igualitária. Beveridge foi claro ao afirmar isso. Todos deveriam contribuir para que, assim, todos os cidadãos sentissem que tinham direito a assistência do Estado. Epstein (1959) acreditava que esse era a maior realização das reformas.

A terceira característica marcante dos estatutos desse período foi a maior centralização do poder e racionalização administrativa. O sistema nacional formulado por Beveridge substituiu uma multiplicidade de pequenos esquemas de grande complexidade administrativa.

1.4- Política social sob a visão keynesiana

Em sua obra publicada em 1936, Teoria Geral dos Juros, do Emprego e da Moeda, Keynes aponta dois problemas fundamentais no capitalismo moderno: a impossibilidade de assegurar a utilização plena dos recursos produtivos disponíveis, notadamente a força de trabalho, e a excessiva desigualdade de renda e riqueza entre os indivíduos.

Segundo Carvalho (2006), apesar de reconhecer a concentração excessiva de renda como um desafio a ser superado pelo sistema capitalista, na obra de Keynes não se identifica uma posição igualitarista. Assim como Schumpeter, ele admite que o potencial de expansão do sistema depende das ações dos indivíduos motivados pela possibilidade de recompensas na forma de maior renda e, conseqüentemente, acumulação de maiores riquezas. Segundo ele, essa seria uma forma justa de beneficiar aqueles que possuem maiores habilidades, mais disposição para trabalhar e maior disposição para correr riscos. Keynes argumenta que esse tipo de incentivo só é possível em uma sociedade em que haja distribuição desigual de renda.

No entanto, Keynes julgava que o nível de desigualdade de renda e riqueza efetivamente presente nas economias capitalistas modernas era excessivo. Segundo ele, o funcionamento da economia de mercado permitia que grupos de indivíduos fossem capazes

de apropriar-se de uma parcela injustificavelmente grande da renda social sem que houvesse, em contrapartida, uma contribuição comparável deles para a sociedade. Portanto, na visão keynesiana, o excesso de desigualdade não representa um problema apenas por uma questão moral, mas também por gerar disfuncionalidades ao sistema.

Para Keynes, uma das principais causas da concentração injustificável de renda e riqueza era o direito de herança que oferecia vantagens de partida a um indivíduo que não estava associado com sua capacidade, suas inclinações ou suas escolhas. De acordo com Carvalho (2006), em toda obra de Keynes é possível identificar propostas de reforma social e cujo financiamento se apoiaria, ao menos parcialmente, na criação de impostos sobre a riqueza e particularmente, sobre a transmissão da herança.

A partir de hipóteses coerentes sobre a propensão a consumir para indivíduos em diferentes faixas de renda, Keynes sustenta que o ponto de demanda efetiva está relacionado ao perfil de distribuição de renda da economia. Mudanças desse perfil poderiam, assim, impactar o nível de emprego agregado assim como outros instrumentos como as políticas fiscal e monetária.

A maneira com que a Teoria Keynesiana admite uma interligação entre política econômica e social fica clara ao se analisar o plano de financiamento da guerra proposto por Keynes em fevereiro de 1940. Diante do desafio de financiar os gastos com a guerra, e ao mesmo tempo, manter o mercado operando e fornecendo recursos para a atividade bélica, Keynes recomendou a adoção de um plano que serviria a esse objetivo e também funcionaria como um veículo de reforma social. Em *“How to Pay for the War”* ele recomendou, dentre outros pontos, a criação de um esquema de poupança compulsória pelo qual uma proporção variável da renda de cada trabalhador seria retida, pela duração da guerra, para acumulação e devolução em período posterior. Essa seria uma alternativa melhor às outras maneiras de transferir renda ao governo, pois, segundo ele, o aumento dos tributos e a inflação seriam uma forma de confisco da renda adicional ganha pelos trabalhadores. Já o endividamento, outra opção para possibilitar o aumento do gasto público, dependeria da propensão a consumir dos consumidores.

Essa medida teria o mesmo efeito imediato da taxação ou da inflação, impedindo que os consumidores gastassem suas rendas adicionais. No entanto, no longo prazo, o

estoque de riqueza acumulado pela poupança estaria à disposição de cada indivíduo. Ele propôs, adicionalmente, a provisão de um imposto sobre o capital acumulado que incidiria sobre o saldo do fundo no momento do resgate. As alíquotas desse imposto seriam progressivas, ou seja, quanto maior a riqueza mais alta a alíquota. Outros pontos da recomendação de Keynes seguem a mesma orientação redistributiva, como a determinação de categorias de isenção do esquema de poupança (renda familiar abaixo de um certo mínimo) e a garantia por parte do Estado de assegurar o valor real dos salários em termos de uma cesta básica de artigos de consumo. Como sintetizado por Carvalho (2006):

“A oportunidade de reforma da política econômica, aberta por ocasiões excepcionais como a grande depressão dos anos 1930 ou a Segunda Grande Guerra mundial, abre possibilidade de que se persiga não apenas melhoras na eficiência do sistema econômico, na sua capacidade de motivar a plena utilização dos recursos produtivos disponíveis, como também na sua equidade. 4”

Havia, assim, um potencial de reforma social embutido no plano apresentado por Keynes. Suas idéias se sustentavam na crença da possibilidade de gerir racionalmente a economia, maximizando sua eficiência e repartindo seus frutos com a maior equidade possível.

4 Carvalho, F. Keynes como reformador social: o debate em torno de How to Pay for the War-, v., p. 45-6. (2006).

CAPÍTULO II – AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA ERA THATCHER

II.1 – Introdução

Durante as três décadas seguintes ao final da Segunda Guerra mundial observaram-se o desenvolvimento e amadurecimento do Estado de Bem-estar social britânico. Com a expansão de programas que mantinham níveis de renda, cuidados com a saúde e moradia, o Estado de Bem-estar tornou-se parte integral das democracias industrializadas avançadas. Entretanto, como Pierson (1994) coloca, enquanto o desenvolvimento dos modernos Estados de Bem-estar modificou o funcionamento do mercado, a fraca performance econômica das décadas de 70 e 80 reafirmou a estreita ligação entre a saúde da economia e o *status* político dos programas sociais. O alto desemprego desacelerou o crescimento da renda e aumentou as pressões para elevação dos gastos públicos. E a persistente pressão fiscal alterou a posição do Estado de Bem-estar. Se até então observadores buscavam explicar a inexorável expansão do Estado de Bem-estar, a questão passou a ser como os governos reagiriam diante desta atmosfera de austeridade econômica.

Pierson (1994) afirma que, para alguns governos, esse ajuste foi uma necessidade dolorosa. Outros, contudo, viam a contração do Estado de Bem-estar como um objetivo por si só. Em muitos países a turbulência econômica do final dos anos 70 foi acompanhada por um fortalecimento do conservadorismo. Os partidos conservadores ganharam força e destacaram-se aqueles cujas posições eram mais críticas ao consenso do pós-guerra sobre política social e econômica. Esses reconheciam o Estado de Bem-estar como uma das causas mais determinantes dos problemas que vinham sendo enfrentados. De acordo com Pierson (1994), eles argumentavam que os programas sociais provocavam ineficiências ao funcionamento da economia e que seu financiamento demandava níveis de tributação altos que geravam desincentivos e déficits orçamentários. Em síntese, os conservadores acreditavam que a redução do Estado de Bem-estar social não era um mal e sim um bem necessário.

Esse capítulo busca investigar o que representou a eleição de Margareth Thatcher como primeira-ministra e quais as transformações políticas, econômicas e sociais

promovidas por seu governo e pelo governo de seu sucessor, John Major, no Reino Unido. Primeiro, será apresentado um panorama do ambiente econômico e social do Reino Unido na década de 70 para situar o contexto em que o Partido Conservador assumiu o poder em 1979. A seguir, serão mostradas as principais medidas desenvolvidas pelo governo para estimular o crescimento da economia e a estabilidade. As características políticas do Governo do Partido Conservador são o tema da seção seguinte que aborda, entre outros elementos, a centralização do poder e a relação do Estado com os sindicatos. Em seguida, as políticas públicas e seus efeitos sobre o mercado de trabalho serão tratados. Por fim, serão mostradas as principais medidas do Governo sobre os setores sociais de maior destaque como a Seguridade social, a saúde pública, a educação e a moradia; haverá espaço também para uma breve discussão sobre políticas focalizadas e políticas universais.

II.2 – Contexto socioeconômico

Em todas as democracias industriais avançadas, à exceção dos EUA, o Estado de Bem-estar social teve um papel central na condução dos 25 anos de prosperidade sem precedentes que seguiram o final da Segunda Guerra. Pierson (1994) explica que a contribuição do Estado de Bem-estar social foi tanto política quanto econômica. Segundo ele, o gasto social foi um instrumento chave de política macro e microeconômica. O Estado de Bem-estar social era considerado uma poderosa ferramenta que produzia déficits durante períodos recessivos e (pelo menos em teoria) superávits durante períodos de crescimento. Em nível microeconômico, o Bem-estar social serviu para corrigir, parcialmente, importantes falhas de mercado. Serviços de saúde e moradias adequadas, e alguma segurança econômica contribuía para o potencial produtivo dos trabalhadores. Ainda assim, as empresas muitas vezes viam esses fatores como bens públicos. Para Pierson (1994) o Estado de Bem-estar amenizava a tendência do setor privado de “sub-investir” em sua própria força de trabalho.

O papel político do Estado de Bem-estar social, sugere Pierson (1994), foi igualmente significativo. Promessas de proteção social contribuíram para a legitimidade das democracias ocidentais. A garantia de benefícios sociais auxiliou os trabalhadores a se adaptarem às mudanças das condições do mercado e encorajou as contribuições ao sistema

de proteção social. A expansão do escopo da atividade do governo gerou uma variedade de ligações entre o Estado e a sociedade. Os muitos recursos associados com o desenvolvimento de políticas estimularam o crescimento de grupos que buscavam proteger os interesses de seus membros.

Como outros componentes da ordem social e econômica do pós-guerra, o Estado de Bem-estar social sofreu forte pressão a partir do primeiro choque do petróleo em 1973. Rhodes (2000) acredita que em termos da dinâmica fundamental da aplicação de políticas econômicas, não se observou um forte rompimento entre as experiências de pequenas crises vividas nos anos 60 e as grandes crises da década de 70. Mas, segundo ele, nessa época, a globalização mostrou sua face mais perniciososa. Competitividade e problemas com o nível de reserva de moeda eram características antigas da economia e os fluxos do capital de curto prazo sempre tiveram forte influência sobre as políticas cambiais e o balanço de pagamentos.

Na década de 70, no entanto, o mercado externo de câmbio tornou-se mais importante na determinação das taxas de câmbios, refletindo tanto fatores de longo prazo, como a internacionalização do mercado de capitais, como os de curto prazo, tais quais o ingresso e a saída das rendas do petróleo da OPEC após as escaladas dos preços do barril em meados dos anos 70. Não obstante, a essência do problema do Reino Unido continuou a mesma: a falha em manter a eficiência produtiva da indústria que ocasionou perdas com as exportações e elevou a propensão a importar, problemas no balanço de pagamentos e a pouca resolutividade das ações do governo para conter a crise que viria a prejudicar investimentos e a produtividade. Políticas de renda tornavam-se tentativas (mesmo com sucesso em poucos casos) de controlar preços diante das condições enfraquecidas da economia na medida em que o mercado de exportação ficou mais competitivo. Rhodes (2000) ressalta que os problemas de competitividade não foram devidamente combatidos: os maiores concorrentes do Reino Unido (França, Alemanha Ocidental, Itália e Japão) foram capazes de absorver custos maiores com salários, na medida em que, obtiveram ganhos de produtividade que os compensavam. Ele ainda avalia que a Social Democracia no Reino Unido não foi bem sucedida em encontrar respostas para essa questão, apesar das várias políticas industriais e iniciativas de projetos empreendidos nos anos 60 e 70.

Rhodes (2000) acredita que as crises, as transformações de curto prazo e as variações no nível de arrecadação limitaram o poder do governo para elevar a receita, distribuir renda e atender às necessidades novas. E, juntamente com ineficiências técnicas e organizacionais, afetaram a qualidade da provisão de todos os serviços. Havia lacunas persistentes na cobertura de necessidades sociais e da pobreza, afetando o nível de desemprego de longo prazo, os trabalhadores de baixa remuneração e que recebiam auxílio financeiro inadequado, os incapacitados para trabalhar, as famílias monoparentais e os aposentados.

Pierson (1994) mostra que os fracos resultados econômicos comprometeram tanto a estrutura orçamentária que sustentava o Estado de Bem-estar quanto a crença Keynesiana na relação virtuosa entre os gastos públicos e crescimento da economia. E ajudaram a gerar uma reação eleitoral que propeliu os críticos do Estado de Bem-estar social ao poder.

Como aponta Hill (2004), o governo Conservador eleito em 1979 tratou a oferta monetária e, particularmente o endividamento do setor público, como o elemento principal a ser mantido sob controle. Ele estava disposto a deixar o desemprego aumentar rapidamente em troca de controlar o nível de inflação. O governo deixou de lado as políticas de renda e buscou manter os aumentos da remuneração dos funcionários públicos firmemente controlados. Inicialmente, o resultado da remoção de controle sobre as remunerações e os ajustes de tributação produziu efeitos inflacionários grandes. O Governo acabou alcançando sucesso em controlar os índices inflacionários, mas o atingiu à custa de um rápido crescimento do desemprego. Enquanto em 1979 havia pouco mais de um milhão de desempregados, esse número escalou para três milhões em 1983.

Perto do final da década de 80, o governo abandonou as tentativas mais rigorosas de manter a oferta de moeda sob controle, concentrando atenção sobre o valor da libra no mercado internacional. Contudo, ele continuou exercendo forte controle sobre o endividamento público. Krieger (1987) diz que especialmente na campanha inicial e durante o primeiro governo, Thatcher se aproveitou do apoio popular a cortes no imposto de renda como justificativa para redução no gasto com políticas de bem-estar social.

Entretanto, o aumento da arrecadação com tributos sobre o valor adicionado e da contribuição de empregados à seguridade social compensaram a perda de receita.

Nota-se a partir da tabela 2.1, que no período apresentado, o gasto público e o gasto social não sofreram variações significativas. Isso comprova que as mudanças observadas no Sistema de Bem-social britânico foram resultado da maneira com que as políticas públicas passaram a ser desenvolvidas e não provocadas por cortes de gastos do Governo. As políticas sociais serviram como um instrumento de um projeto amplo de transformações sociais e econômicas. A seguir será visto como o Governo criou condições políticas para realizar essas mudanças.

Tabela 2.1- Gasto público e gasto social (1978-1992)

	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Gasto público total								
<i>Gasto real (1978 = 100)</i>	100.0	105.1	109.4	114.4	116.3	113.4	117.4	121.5
<i>% do PIB</i>	44.0	46.6	47.5	46.9	43.9	39.3	40.1	44.8
Gasto social total								
<i>Gasto real (1978 = 100)</i>	100.0	104.0	108.2	114.1	119.7	117.6	122.4	142.7
<i>% do PIB</i>	24.1	25.2	25.7	25.6	24.7	22.2	23.0	27.0
<i>% dos gastos</i>	54.7	54.1	54.1	54.6	56.3	56.7	57.0	60.1

Fonte: HM Treasury, Public Expenditure Analyses to 1995-96: Statistical supplement to the 1992 Autumn Statement (London: HMSO, January, 1993, tables 2.1, 2.3 e 2.4)

II.3 – As transformações políticas da Era Thatcher

Como Rhodes (2000) define, da década de 50 em diante, o Estado de Bem-estar social britânico foi caracterizado por duas dimensões: os programas formais de provisão social e os informais relacionados ao emprego e ao mercado de trabalho. Ele afirma ainda que, compreendendo estas duas dimensões e a relação entre elas, a história do Estado de Bem-estar social até os anos 80 foi uma combinação de debilidade política e de declínio econômico.

É lugar comum enfatizar que o Thatcherismo combinou uma estratégia política e econômica para tentar reerguer a economia do Reino Unido. É reconhecido também que a criação de um mercado forte exigia um Estado forte⁵. Contudo, Rhodes (2000) ressalta que

⁵ Ver A.Gamble, Britain in decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State (London: Macmillan 1994)

o Partido Conservador não simplesmente utilizou uma estrutura institucional para transformar os pais. Para exercer o poder à sua maneira, Margaret Thatcher teve que demolir e reconstruir a estrutura institucional, com a demolição firmemente centrada nas instituições coletivistas britânicas. A adaptação realizada pelo governo Thatcher teve efeitos importantes, com grandes implicações para a gestão econômica, o bem-estar social e o futuro do Partido Trabalhista.

Rhodes (2000) defende que o Partido Conservador, ao abandonar a tentativa de negociação de uma ligação entre os Estados de Bem-estar social formal e informal acerca da questão da renda social, reduziu drasticamente o poder dos sindicatos de influenciar a política do governo. Ao mesmo tempo, abriu espaço para a criação de uma nova forma de ligação entre o sistema de seguridade social e o mercado de trabalho, que usaria políticas de bem-estar social como uma ferramenta das políticas de emprego.

Como resultado, mesmo que o gasto social tenha se mantido praticamente constante ao longo do governo conservador de Thatcher, e depois no de Major, o seu papel mudou completamente. Rhodes (2000) aponta que o maior resultado de longo prazo foi a subserviência da política social aos interesses da economia e a introdução de mecanismos de concorrência de mercado. Ele também destaca a descentralização de responsabilidades pela distribuição de benefícios e a concentração de poderes de controle nas mãos do governo central.

II.3.1 Centralização política

Hill (2004) afirma que o Governo Thatcher foi particularmente hostil com os governos locais e preocupava-se em coibir qualquer possibilidade de que eles pudessem elevar o gasto público como um todo contradizendo os objetivos do governo nacional. Essa preocupação refletia a tendência observada na organização política do Reino Unido em que o Partido Trabalhista controlava o poder local das principais áreas urbanas.

Até 1979, os governos locais sob a visão das expectativas governo central, foram considerados crescentes “gastadores” em áreas como educação, serviços de assistência social e moradia. Hill (2004) mostra que até meados da década de 70, o governo central

manteve constante o aumento das transferências concedidas aos governos locais. Ele também buscou, com poucos resultados, encontrar maneiras de, ao menos parcialmente, substituir o sistema local de tributos. Nos anos finais do Governo Trabalhista, entre 1974 e 1979, a contribuição do poder central aos gastos locais começou a ser reduzida.

Após 1979, o Governo Thatcher deu continuidade a esse processo com mais ênfase, desenvolvendo uma fórmula que, deliberadamente, penalizava autoridades que ele via como “gastadoras”. Além disso, decidiu-se que deveriam limitar o poder de autoridades locais de elevar os níveis de gastos. Foram criadas medidas legislativas que lhes permitia estipular um limite sobre a tributação daqueles governos locais com gastos altos. Por fim, foi adotado um novo método de tributação não associado à renda dos contribuintes cobrado por indivíduo, conhecido como “*community charge*”, algo como cobrança sobre a comunidade. Essa medida provou-se altamente impopular. John Major, sucessor de Margareth Thatcher, apoiou propostas de mudanças na legislação enviadas ao Parlamento para remover o estigma do modelo de tributação local. Ele também elevou o subsídio central aos orçamentos locais e constituiu uma versão modificada do antigo sistema doméstico de tributação.

II.3.2 A relação com os sindicatos

Krieger (1987) argumenta que um traço marcante da estratégia política do Governo Thatcher baseou-se na desconsideração das reivindicações da classe trabalhadora e, com uma abordagem mais radical, na deslegitimação dos sindicatos como a instituição principal de expressão coletiva da classe. Através dos “*Employment Acts*” de 1980 e 1982 e do “*Trade Union Act*” de 1984, o Governo Thatcher reduziu substancialmente os direitos disponíveis para os sindicatos britânicos. A partir da adoção dessas medidas, os líderes dos sindicatos passaram a ser considerados indivíduos e tornaram-se legalmente e financeiramente responsáveis por uma ampla variedade de atividades ilícitas (incluindo piquetes em larga escala, greves em protesto contra ação do governo e greves secundárias). Tornou-se, também, mais fácil para os empresários dispensar grevistas e líderes sindicais e foi removida a imunidade de sindicatos e dos líderes que autorizavam ações do sindicato e

ações trabalhistas por reivindicações, anteriormente consideradas legais, sem atender a procedimentos específicos de votação.

Na concepção de Krieger (1987), Thatcher não apenas procurou deslegitimar e desafiar demandas da classe trabalhadora por emprego e outros direitos, ela foi mais longe ao remover sanções, imunidades e salvaguardas legais dos sindicatos, o principal meio de dar voz aos trabalhadores.

II.4 – A política social do Partido Conservador

O processo de privatização, novas leis restritivas nas relações de trabalho na indústria, a diminuição de poder dos governos locais e a ampla venda de moradias públicas simultaneamente fortaleceram a capacidade institucional do governo central, solapou a força eleitoral do Partido Trabalhista e ajudou a construir uma nova coalizão social pró-mercado. Rhodes (2000) nota que o gasto público, como provisão formal de bem-estar, não variou muito em termos de porcentagem do PIB entre meados dos anos 70 e meados dos anos 90. Julian Le Grand (1990) afirma que o Bem-estar permaneceu em posição crítica na década de 80 e 90 para amortecer o impacto da reestruturação econômica sobre as rendas e a estabilidade social⁶.

Entretanto, nesse mesmo período, o Reino Unido deixou de ser caracterizado por altos gastos e impostos e passou a caracterizar-se por um perfil relativamente oposto. O impacto, como apresenta Rhodes (2000), podia ser notado pela qualidade de muitos programas que se deteriorava, reduções de investimentos (que afetaram a moradia pública, infra-estrutura e educação, em particular) e na redução do tamanho do funcionalismo público. Houve também o efeito de longo prazo dos cortes e do rompimento da ligação entre rendimentos anteriores e benefícios, o novo gerenciamento do *NHS* (Sistema Nacional de Saúde, na sigla em inglês), as conseqüências políticas e econômicas de uma maior divisão social e mudanças nos direitos do cidadão, na medida em que, a inelegibilidade atingiu setores mais vulneráveis da população.

⁶ J. Le Grand, "The State of Welfare", In J. Hills (ed.), *The state of Welfare: The Welfare State since 1974* (Oxford: Clarendon Press 1990), p. 95-113.

Como assinalado anteriormente, Rhodes (2000) caracterizou o Estado de Bem-estar em duas dimensões: os programas formais de provisão social e os informais relacionados ao emprego e ao mercado de trabalho. Para compreender a magnitude das transformações sociais implementadas pelo Governo Conservador de Thatcher, é necessário compreender a ação das políticas públicas sobre essas duas esferas.

II.4.1 Políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho

Algumas políticas sociais e de emprego lançadas pelo governo Thatcher modificaram o modelo econômico britânico. Mudanças na legislação e leis trabalhistas cuidadosamente articuladas com outras influências, especificamente as políticas macroeconômicas, foram empregadas para criar uma economia liberal de mercado com um forte viés na criação de empregos; tanto aqueles de mais baixa quanto os de mais alta remuneração no setor de serviços. O resultado foi uma crescente desigualdade de renda. Do lado das políticas, Rhodes (2000) identifica as seguintes orientações nas medidas lançadas por Thatcher: a ação dos sindicatos foi bastante restringida a partir da introdução de novas medidas legais restritivas; mudanças na regulação do mercado de trabalho deram mais poder aos empregadores e facilitaram formas de emprego diferentes dos padrões comuns, como os postos trabalho com jornada não-integral mostrado na tabela 2.2; mudanças no perfil dos benefícios foram usados para incentivar a busca por trabalho (*workfare* em lugar do *welfare*).

Tabela 2.2 – Incidência e composição de empregos de jornada de trabalho não-integral

	% de empregos de jornadas de trabalho não-integrais diante do nível de emprego geral			% de mulheres em empregos com jornada não integral
	1983	2003	Variação	2003
Reino Unido	18.4	23.3	4.9	77.3

Fonte: OCDE, *Employment Outlook* (1997), 177-78 e *Employment Outlook* (2004), 224.

Rowthorn (1999) argumenta que o Reino Unido sob o governo Conservador se caracterizou como um caso claro e característico de “desindustrialização negativa” na qual a mão-de-obra das manufaturas esteve diante de uma situação de estagnação industrial.

Observou-se uma absorção apenas parcial do crescente excedente de trabalhadores pelo setor de serviços, a tabela 2.3 mostra a o crescimento do emprego no setor terciário e, no mesmo período, um declínio no emprego no setor industrial. Na visão de Rhodes (2000), a rigidez das novas leis de relações de trabalho na indústria, a recessão e a redução drástica de empregos na indústria contribuíram para o enfraquecimento do poder dos sindicatos, a revisão das prerrogativas do empregados sobre remuneração e condições de trabalho e o declínio do poder de barganha coletivo. Segundo ele, a transformação provocada no mercado de trabalho foi extensa.

Tabela 2.3 – Média de crescimento anual do emprego nos setores industrial e de serviços

	Indústria		Serviços	
	1980-90	1990-2002	1980-90	1990-2002
Reino Unido	-0.8	-2.0	1.6	1.5

Fonte: OECD, *Labour Force Statistics* (2003), 28-32

Rhodes (2000) mostra que os postos de trabalho perdidos no setor manufatureiro concentravam-se nas faixas médias da distribuição de renda, enquanto que as vagas criadas em setores como o financeiro, o bancário e o de serviços empresariais se caracterizavam por apresentarem remuneração relativamente mais alta. Notou-se também o aumento do nível de emprego em setores em que o nível de remuneração era relativamente mais baixo como o setor hoteleiro, de restaurantes e de outros serviços. Isso contribuiu para o aprofundamento da desigualdade de renda.

Na década de 80, o seguro desemprego e os benefícios oferecidos aos desempregados perderam importância, ao passo que os benefícios sujeitos à critérios de elegibilidade, baseados na renda ganharam destaque. Isso evidencia a opção pela seletividade em detrimento do universalismo das políticas sociais adotadas. A discussão sobre seletividade e universalismo e a posição do Governo Thatcher sobre essa questão serão expostos mais à frente ainda neste capítulo.

Rhodes (2000) afirma também que os valores dos benefícios foram reduzidos pela tributação (com perfil mais regressivo) e também pela desindexação dos salários anteriores, ou seja, os benefícios deixaram de ser diretamente proporcionais aos rendimentos prévios da pessoa assistida. Por outro lado, foram introduzidos incentivos para pessoas empregadas, como o crédito tributário familiar que visava remover a “armadilha do emprego” através do incremento da renda dos trabalhadores ocupados. Isso funcionava com uma espécie de compensação para a suspensão do benefício quando o trabalhador reingressava no mercado de trabalho.

Rhodes (2000) observa que se juntamente com a reforma tributária for considerada a combinação das leis sobre relações de trabalho na indústria, a re-regulação do mercado de trabalho e a reestruturação e reorientação da seguridade social, será possível perceber a magnitude da transformação provocada na maneira com que o Bem-estar interage com a economia, mesmo havendo continuidade em muitos níveis de gastos e até de instituições em certas áreas. O sistema de Bem-estar social foi, assim, reconfigurado para adequar-se a uma nova trajetória econômica.

O impacto socioeconômico dessas ações sobre o mercado de trabalho e a situação dos trabalhadores foi apenas um aspecto da complexa transformação promovida pelo governo do Partido Conservador no Reino Unido. Diversos setores da sociedade foram afetados e sofreram mudanças importantes. A seguir serão apresentados os principais efeitos sobre alguns setores de destaque da sociedade britânica.

II.4.2 Seguridade social

No início dos anos 80, o governo Conservador planejava realizar ajustes graduais ao sistema de Seguridade social. Hill (2004) aponta que, dentre outras medidas, foi reduzido o valor dos benefícios contributivos através de mudanças realizadas sobre o procedimento de reajustes indexados pela inflação e também através da incidência da tributação sobre benefícios. A responsabilidade da provisão de benefícios para doenças, pelas vinte e oito primeiras semanas, foi transferida do Sistema Nacional de Seguro (*National Insurance*) para um esquema estatutário de pagamentos coordenado pelos empregadores.

Contudo, como Hill (2004) destaca, em 1983 o Governo decidiu que uma reforma mais radical era necessária. A Seguridade social era um elemento do gasto público que o Governo estava tendo dificuldades em controlar devido a fatores como o rápido crescimento do desemprego e as medidas governamentais desenhadas para desviar os subsídios à moradia para as finanças da Seguridade social. O *Social Security Act* de 1986 introduziu mudanças no sistema de previdência que incentivaram o crescimento de planos de previdência privados, incluindo alguns com baixa qualidade de cobertura e estrutura financeira fraca. Na década de 90, o colapso de alguns desses planos privados estimulou a revisão da regulação legislativa.

A legislação de 1986 também substituiu benefícios suplementares por ajuda financeira, e o suplemento de renda às famílias pelo crédito tributário familiar. Estes dois esquemas, como destacado por Hill (2004), operavam sob uma estrutura de regras mais simples do que aquelas aplicadas aos benefícios suplementares. O sistema de benefícios únicos, que eram disponibilizados para ajudar pessoas que recebiam benefícios suplementares e que tinham necessidades especiais, foi substituído por um sistema muito mais restrito conhecido como Fundo Social (*Social Fund*), sob o qual as pessoas elegíveis recebiam apenas empréstimos.

Além dessas notáveis mudanças estruturais, a atuação do Governo Thatcher sobre a seguridade social enfraqueceu os benefícios desenvolvidos para proteger os desempregados, condicionando à participação em treinamentos o auxílio a menores de 18 anos e drasticamente reduzindo a ajuda oferecida a outros jovens desempregados. Penalidades para as pessoas que se recusavam a receber treinamento e para pessoas que largavam empregos tornaram-se mais severas. Como mostra Hill (2004), outra marcante medida tomada pelo Governo do Partido Conservador na década de 90 tratava da redução da assistência pública para famílias monoparentais. Uma complexa legislação criada para assegurar contribuições crescentes dos “pais ausentes”, que tentava atribuir maior responsabilidade aos pais separados sobre a assistência financeira a seus filhos, introduzida em 1991 pelo *Child Support Act*, foi de difícil implementação e acabou sendo revisada em 1995.

II.4.3 Saúde

O setor de saúde desempenha um papel chave na organização do Estado de Bem-estar social. É um tema que muitas vezes levanta controvérsias, pois trata-se de um setor com atividade econômica extensa e que envolve a disputa de interesses poderosos sobre a reforma do sistema. Segundo Hill (2004), o Governo Conservador procurou aumentar seu controle sobre o Sistema Nacional de Saúde por meio de várias mudanças na forma de gestão. Dificuldades em inibir o crescimento dos custos levaram o Governo Thatcher a considerar opções mais radicais.

A partir do *National Health Service* e do *Community Care Act* de 1990, os hospitais foram encorajados a atuar como uma espécie de “fundação” quase independente (os chamados, *National Health Service Trusts*). Essa medida foi desenhada para elevar a eficiência e também para promover uma organização administrativa discriminando entre atendidos e prestadores de serviço. O objetivo fundamental era criar um mercado interno dentro do Sistema Nacional de Saúde, no qual os hospitais competiriam entre si. Todos os hospitais e serviços comunitários de saúde ganharam *status* de “fundação”. Hill (2004) ainda mostra que as mudanças trazidas pelo Governo Thatcher se limitaram a estrutura organizacional e administrativa do NHS, não sendo observados cortes no orçamento destinado à saúde pública.

II.4.4 Educação

Na década de 70, a sociedade britânica já vinha discutindo a qualidade e o modelo de ensino aplicados no Reino Unido e a capacidade da educação formal de operar mudanças sociais desejáveis. Hill (2004) afirma que experimentos considerados inovadores em educação igualitária geravam controvérsias e ganhava destaque a idéia de que a educação básica estava sendo negligenciada. Muitos acreditavam que inadequações no nível educacional eram causas determinantes para o crescente desemprego entre jovens, dando sustentação à diretriz dada pelo Ministério do Trabalho (*Department of Employment*) para controlar instituições de ensino técnico e profissionalizante com níveis baixos de desempenho.

Quando o Partido Conservador chegou ao poder em 1979, o debate começou a ser traduzido em políticas. A implementação do modelo de “escolas integrais” foi desacelerada e novas oportunidades de financiamento público de vagas em escolas particulares foram criadas. O *Education Act* de 1980 ampliou a possibilidade de escolha dos pais sobre a escola que seus filhos iriam frequentar e, como Hill (2004) explica, foi justificado como uma maneira de criar pressões para elevar os padrões educacionais. No entanto, um dos efeitos causados por essa política foi o enfraquecimento da educação integral, adotada por muitas escolas do Reino Unido naquela época, e o aumento da tendência à segregação social.

O *Education Act* de 1988 substituiu a legislação anterior na abordagem da educação pública na Inglaterra e no País de Gales. Ele instituiu a obrigatoriedade de seguir um currículo nacional de matérias essenciais (inglês, matemática e ciências) e assuntos fundamentais a serem ensinados. Os alunos também deveriam ser testados regularmente a partir dos sete anos de idade para medir se o grau de conhecimento adquirido atingira as metas estabelecidas. Além disso, foi determinado que os resultados desses exames deveriam ser publicados obrigatoriamente. Hill (2004) defende que essa legislação enfraqueceu o controle de governos locais sobre a educação através do fortalecimento da autonomia das administrações escolares individuais e também por permitir que as escolas optassem por serem diretamente financiadas pelo governo central. Complementada por medidas instituídas em seguida, houve também a ampliação do controle central sobre a educação superior e a eliminação dos últimos vestígios de responsabilidade de autoridades locais sobre esses setores.

II.4.5 Habitação

Ao assumir o poder em 1979, os Conservadores desenvolveram políticas que moradia que alteraram o perfil do setor no Reino Unido. Hill (2004) mostra que, foram instituídas medidas que reduziram novos gastos com moradia, modificaram a fórmula de subsídios e estimularam o aumento dos aluguéis, elas visavam eliminar a maioria dos subsídios individuais para a moradia pública a não ser aqueles que atendiam critérios de elegibilidade (*housing benefits*).

Em 1980 foi implementada legislação que dava direito de compra à autoridades locais e ocupantes, avançando sobre o sistema de moradia pública. Uma lei aprovada em 1988 buscou desarmar o sistema de moradias de propriedade de governos locais. O objetivo era substituí-lo por uma mistura de associações de moradia, esquemas de co-propriedade para inquilinos e proprietários particulares. Como ressalta Hill (1994), na prática, o Governo, encontrou dificuldades na implementação dessa legislação. Muitos inquilinos e autoridades locais resistiram às mudanças e o capital privado não demonstrou interesse especial em fazer parte desse novo modelo. Contudo, subsequentemente, dificuldades das autoridades locais em reunir capital que lhes possibilitasse melhorar sua participação estimulou a transferência voluntária de moradias das autoridades locais para as associações de moradia.

Na década de 80, transformações no mercado financeiro provocaram crescimento de recursos disponíveis para indivíduos adquirirem imóveis. O aumento do preço dos imóveis alimentou a crença de que os riscos associados a empréstimos para moradia eram baixos. Hill (2004) explica que, no final da década de 80 e no início dos anos 90, a combinação de uma nova recessão com o esforço do Governo para combater a inflação (incluindo uma redução de impostos sobre hipotecas) levou à uma queda nos preços dos imóveis. Muitos compradores, em particular aqueles que perderam o emprego, se encontraram em uma situação de “patrimônio negativo” na qual os seus imóveis perderam muito valor de mercado e o pagamento do financiamento da moradia ficou mais difícil de ser honrado. Observou-se, contudo, que esse problema, à época, foi apenas temporário.

II.4.6 Políticas universais X políticas focalizadas

Como é possível observar a partir da tabela 2.4, houve um crescimento do papel dos benefícios sujeitos a critérios de elegibilidade baseados na renda. A porção representada por esses benefícios no total do orçamento da seguridade social aumentou de 15% para 28% de 1980-1 a 1985-6 antes de cair para 24% em 1990-1. Pierson (1994) considera que as principais causas dessa transformação foram as mudanças na composição da população beneficiária, motivada pelo crescente nível de desemprego e pelo crescimento do número de pessoas com baixas rendas combinado à perda de alcance dos benefícios universais para

esses grupos (especialmente o encolhimento do benefício aos desempregados). O declínio no percentual dos benefícios com critérios de elegibilidade, após 1986, reflete a queda do nível de desemprego. Como Pierson (1994) explica, nenhum dos mais significantes programas que compõem a seguridade social atendia a critérios de elegibilidade, mas houve uma mudança no peso dos programas em direção a alternativas mais focalizadas.

Tabela 2.4- Perfil dos benefícios da Seguridade Social

% do gasto com seguridade social	1980-1	1985-6	1990-1
Benefícios Contributivos	64	53	55
Não contributivos e não associados à renda	17	15	16
Condicionados à deficit de renda	15	28	24
Gastos relacionados à administração	4	4	5

Fonte: HM Treasury, *Government's Expenditure Plans* (London:HMSO, Cmnd 9702-II), p.229;
 Department of Social Security, *Government's Expenditure Plans* (London: HMSO, Cmnd 1514, February 1991)

Como Titmuss (1968) observou, a seletividade desenvolve um papel necessário e útil nas políticas sociais, mas o risco de estigmatização somente pode ser mantido se a seletividade for associada a uma ampla e reconhecida base de serviços universalistas. Do contrário, serviços seletivistas tornam-se indiferentes às necessidades excepcionais, não cumprem a função de atendê-las, e tornam-se excludentes ao invés de inclusivos em termos de cobertura. É comum que os piores efeitos dos cortes na economia afetem mais intensamente os mais fracos e vulneráveis membros da comunidade. (PINKER, 1985).

Na tradição institucional Titmussiana os valores do bem-estar e estrutura universalista dos serviços sociais são tidos como elementos complementares e indissociáveis da sociedade de bem-estar.

CAPÍTULO III – O GOVERNO BLAIR E A POLÍTICA SOCIAL NO REINO UNIDO

III.1 – Introdução

O governo trabalhista que tomou posse em 1997 herdou índices de pobreza e desigualdade não registrados desde o fim da II Guerra. Naquela época, mais de uma em cada quatro crianças britânicas vivia em situação de pobreza relativa. A pobreza atingia 21% de todas as pessoas que recebiam algum tipo de ajuda do governo. A desigualdade de renda havia se aprofundado substancialmente: em 1979 a renda dos 10% da população mais rica do Reino Unido concentrava cerca de cinco vezes a renda dos 10 % mais pobres; em meados dos anos 90, esse índice havia dobrado.

Como destacou Hills (2005), o novo governo foi cuidadoso ao evitar assumir grandes compromissos para tratar as diferenças sociais e econômicas. Na prática, contudo, no primeiro período do governo Blair, observou-se a implementação de um ambicioso programa social abrangendo diversas questões incluindo pobreza infantil, desemprego e desigualdades de acesso à saúde e à educação.

Passados doze anos desde a posse de Tony Blair, marco do início da Era no Novo Trabalhismo, muitos cientistas sociais buscam desenvolver estudos para avaliar a eficiência e resolutividade das políticas sociais empreendidas durante esse período. A partir da análise comparativa de indicadores sociais, é possível verificar as transformações ocorridas ao longo do governo Blair sobre o bem-estar da população do Reino Unido, principalmente no que concerne o acesso à educação de qualidade, a saúde e a melhor distribuição de renda na sociedade.

Neste capítulo serão apresentados resultados atingidos pelo governo trabalhista de Tony Blair (de 1997 a 2007) e seus esforços para recuperar a proteção do Estado de Bem-Estar social britânico. Em primeiro lugar, será apresentado o contexto social e econômico do Reino Unido nos anos 90. Em seguida, será mostrada a postura do partido frente às principais questões sociais identificadas no Reino Unido e as primeiras medidas tomadas pelo Novo Trabalhismo no sentido de resolvê-las. A seguir, será exposta a relação do

Partido Trabalhista com as idéias associadas à Terceira Via e sua influência sobre as políticas sociais empreendidas pelo partido. Por último, serão analisadas as ações do governo Blair sobre questões importantes como o emprego, à saúde, em especial, a desigualdade de acesso a saúde, a desigualdade social e os resultados atingidos por suas políticas.

III.2 – O Novo Trabalhismo no Poder

O governo eleito enfrentou um sistema de serviços públicos em franca deteriorização como resultado de duas décadas de investimentos decrescentes, um processo iniciado com a visita do FMI em 1976 que continuou durante os anos de Thatcher no poder e se estendeu até os anos 1990. Como reconhece Hills (2005), o gasto público total frente ao PIB não sofreu mudanças significativas entre o fim dos anos 70 e início dos anos 90, como já mostrado no capítulo anterior pela tabela 2.1 Contudo, o investimento líquido do setor público caiu de uma média anual de 5.9% do PIB entre 1963 e 1976 para 3.1% no período entre 1976 e 1980. No intervalo que vai de 1985 até 1995 ele representou apenas 1.3% do PIB do Reino Unido.

A média salarial dos servidores públicos apresentou decréscimos consideráveis, sendo os enfermeiros, professores e trabalhadores manuais os mais afetados. Um jovem professor nos final dos anos 70 teria uma renda que o colocaria entre os 30 % mais bem remunerados do país , no intervalo de 1995 a 1999 ele estaria apenas entre os 37%. Uma trabalhadora manual como, por exemplo, uma assistente de enfermagem teria se movido do 55 para o 39 percentil neste mesmo período (Nickell e Quintini, 2002). Isso resultou na baixa motivação dos funcionários públicos, na escassez de servidores e em uma alta rotatividade da mão-de-obra empregada nas áreas mais importantes do setor público. Esse foi um legado difícil para um partido político tradicionalmente comprometido com as camadas populares.

O Partido Trabalhista chegou ao poder em 1997 sem fazer promessas concretas no sentido de realizar grandes transformações sociais naquele contexto de crescente piora dos índices de distribuição de renda e de agravamento da pobreza entre os cidadãos britânicos.

Ele havia abandonado o compromisso com os gastos tradicionalmente associado ao partido. Também vinha se distanciando dos sindicatos e evitou assumir compromissos em manter pleno emprego. O manifesto do Partido Trabalhista de 1997 continha duas citações apenas que se referiam à redução dos níveis de pobreza, uma no contexto de reformas tributárias e de benefícios em prol da redução da dependência ao Estado de Bem-estar social, e outra sobre ajudar as pessoas a encontrar ocupação. Havia uma, bastante vaga, que mencionava combate à desigualdade mas, não foi feita nenhuma menção à exclusão social ou aos excluídos. O manifesto, contudo, deu grande ênfase à importância de tratar da desvantagem educacional. Também prometeu introduzir um salário mínimo e lutar contra o desemprego de longo prazo, especialmente entre os jovens.

Como afirmou Hills (2005), apesar de a campanha eleitoral ter sido pouco direcionada à promessas de transformação social, em poucos meses à frente do governo, algumas medidas e declarações do novo governo trabalhista revelaram a volta das questões sociais à uma posição de destaque na agenda do partido. Em agosto de 1997, Peter Mandelson anunciou a criação da SEU que, na sigla em inglês, significa Unidade de Exclusão Social. Seu propósito seria coordenar políticas de combate à exclusão social entre os Ministérios juntamente com as autoridades locais e com instituições de voluntariado, de forma a atingir resultados satisfatórios de maneira mais eficientes. Exclusão social nunca receberia uma definição exata, mas estava claro pelas diversas tentativas de caracterizá-la que a preocupação do governo era com a destituição múltipla. Na concepção de Blair (1999) exclusão social significa:

“Uma síntese para o que pode acontecer com indivíduos ou regiões devido à uma combinação de problemas associados, tais quais: desemprego, pouca qualificação, baixa renda, moradia precária, criminalidade, acesso insuficiente à saúde e desestruturação familiar.” (DSS, 1999, p 237)- tradução livre

Enquanto aqueles que esperavam ações no sentido de combater a destituição estavam felizes por essa ser claramente uma das prioridades do Novo Trabalhismo, havia a preocupação de que a discussão em torno da exclusão social fosse uma maneira de disfarçar

7 DSS. (1999) “Opportunity For All: Tackling Poverty and Social Exclusion”, First Annual Report 1999, London: Department for Social Security.

o fato de que nada estava sendo feito pela desigualdade de renda e pela pobreza material. Em Hills (2005), Levitas (1998) nota que Mandelson (1997) menciona a busca por uma sociedade mais igualitária por diversos caminhos, “não apenas pela redistribuição de riqueza de ricos para pobres”. Ele continua esclarecendo que essas outras vias – de estímulo ao emprego e de melhoria dos padrões educacionais- deveriam ser priorizadas⁸. O anúncio do programa do SEU evidenciou que a pobreza material (ou déficit de renda) não fazia parte de seu escopo: os primeiros problemas a serem abordados foram a exclusão escolar⁹, as pessoas desabrigados e as regiões de pobreza crônica; seguidos pela gravidez na adolescência e os jovens entre 16 e 18 anos que estavam fora da escola, desocupados e que não recebiam nenhum tipo de treinamento para capacitação profissional.

Na visão de Hills (2005), o fato de a distribuição não constar na SEU não significava necessariamente que a pobreza material estivesse sendo ignorada. O Tesouro¹⁰ manteve controle sobre a política de benefício fiscais e a agenda da SEU era consistente com uma divisão rígida entre os dois departamentos. De fato, uma das prioridades de Gordon Brown à frente do Tesouro foi o programa “do Bem-estar - para – o trabalho” (*Welfare to-work programme*), ou seja, dava ênfase ao incentivo à inserção no mercado de trabalho. Além disso, a renda dos trabalhadores também foi alvo de políticas, no dia seguinte a eleição, Brown solicitou que o Tesouro começasse a preparar um projetos de créditos tributários para os trabalhadores pobres (*The guardian*, 26 de novembro de 1997) formalmente anunciado no orçamento de Março de 1998 como Crédito Tributário para famílias trabalhadoras (*Working Families Tax Credit – WFTC*). Uma comissão para investigar um nível básico de salário mínimo nacional foi também organizada nesses primeiros meses.

Hills (2005) aponta que o foco dado à políticas baseadas no trabalho (*work-based policies*) refletia a crença de Brown de que “a mais grave causa da pobreza seria o desemprego” (*Pre-budget Report*, Novembro 1997) e que “a solução para a exclusão social

8 Mandelson, P. (1997) *Labour’s Next Steps in Tackling Social Exclusion* London, Fabian Society. P.8

9 Termo que representa os diversos fatores que podem impedir um estudante de frequentar a escola, tais como: a suspensão temporária, a expulsão e também as formas indiretas de exclusão.

10 HM Treasury (ou Her Majesty Treasury)- Departamento do Governo britânico responsável por desenvolver e executar as políticas financeiras e as políticas econômicas do Estado .

é a oportunidade econômica” (discurso do orçamento de 1998). Contudo, enquanto o lançamento do WFTC teve uma recepção discreta como um meio de incrementar a renda dos trabalhadores de baixa remuneração, ele não serviu foi suficiente para amenizar a preocupação daqueles preocupados com as pessoas impedidas de trabalhar por causas diversas.

Os cortes feitos em benefícios para pais solteiros reforçaram a impressão de que o trabalho era considerado a única solução para sair da pobreza e prejudicou a reputação do Partido Trabalhista como um governo genuinamente comprometido com as pessoas em situações mais vulneráveis. O governo em atividade propôs cortes, eliminando complementos adicionais a benefícios monetários e auxílio financeiros à crianças de famílias monoparentais, e o Partido Trabalhista prosseguiu com eles para manter seu compromisso de permanecer dentro dos limites de gasto dos Conservadores. A decisão foi alvo de muitas críticas e manifestações de desaprovação. O orçamento de Março de 1998 veio reverter essa situação e deixou as famílias monoparentais em melhor estado como resultado do aumento geral dos benefícios concedidos à famílias com crianças (child benefits) e dos auxílios pagos para todas as crianças maiores de 11 anos de idade, de qualquer jeito a opinião de muitas pessoas sobre a política social do Novo Trabalhismo já estava formada e se provaria difícil de mudar.

O aumento do auxílio financeiro dado às famílias com crianças foi significativo, pois representou a primeira medida realizada no sentido de elevar os benefícios oferecidos a pessoas sem trabalho. O Orçamento da Primavera de 1999 elevou novamente o auxílio financeiro pago a jovens famílias ao mesmo tempo que melhorou os termos do sistema de crédito tributário (WFTC). Como aponta Hills (2005), o Governo sinalizava discretamente que havia começado a tratar de assuntos que preocupavam seus críticos da Esquerda. Nesse mesmo ano, na ocasião de um evento em homenagem a William Beveridge, Blair discursou e comprometeu-se não só a reduzir como a eliminar a pobreza infantil.

À promessa se seguiu a definição de uma meta concreta: o Tesouro e o Ministério do Trabalho e Previdência (*Department for Work and pensions*) foram instruídos a reduzir

em 25% a proporção de crianças vivendo em pobreza relativa (com renda 60% inferior à mediana contemporânea) até 2004.

Apesar da contida abertura dos orçamentos de 1998 e 1999, é reconhecido que o discurso de Blair marcou uma nova postura na linguagem do governo e na abordagem de suas políticas (Lister, 2001, Deacon, 2003). Há menos consenso quanto a origem dessa mudança e por que ela aconteceu naquele momento (ver Deacon, 2003). Como Hills (2005) notou, uma das possibilidades é que o compromisso de manter por dois anos o plano de gastos do Governo anterior do Partido Conservador chegava ao fim. Assim, o governo podia declarar abertamente suas metas. Outra possível explicação seria que o anúncio foi uma reação às manifestações inconformadas diante dos cortes dos benefícios a pais e mães solteiros.

Ainda segundo Hills (2005), ambos os fatores exerceram influência sobre as atitudes do novo Governo, mas ele reconhece a participação de um terceiro elemento determinante que seria o reconhecimento do quão graves eram os efeitos da pobreza infantil sobre as oportunidades encontradas por um indivíduo na idade adulta. Em um folheto sobre a Terceira Via de 1998, Blair declarou quais seriam os quatro valores “essenciais para uma sociedade justa”, eram eles: “igualdade, oportunidades para todos, responsabilidade e comunidade”. Dali por diante “oportunidade” se tornou um dos lemas do Governo. Pouco tempo depois da declaração dada no evento em celebração a Beveridge, o Tesouro divulgou um relatório baseado num estudo sobre a dinâmica das oportunidades (*CASE; HM Treasury*, 1999). Dizia claramente que as crianças que cresciam na pobreza tinham muito menos chances de serem bem sucedidas quando adultas e que as desvantagens deixavam marcas indelévels. O governo não deixou dúvidas que para alcançar seu objetivo de oferecer mais oportunidades para todos, ele deveria começar por combater a pobreza infantil.

III.2.1 O Novo Trabalhismo e a Terceira Via

Em 1998, Tony Blair escreveu um artigo¹¹ expressando seu apoio à Terceira Via. Neste documento, o Primeiro Ministro britânico defendia que ela seria “a melhor definição para a nova política que vinha sendo moldada pelo Centro-esquerda na Grã-Bretanha e em outros países. Defensores da Terceira Via argumentavam que ela representava uma terceira via entre a social-democracia estatista e o novo liberalismo do *laissez-faire*.”

A proposta trazida pela Terceira Via era a de conjugar eficiência econômica com justiça social, o livre mercado com o Bem-estar universal. Neste documento assinado por Blair, são mencionados quatro objetivos amplos para um governo em linha com as propostas da Terceira Via: uma economia dinâmica fundamentada no conhecimento, uma sociedade civil forte, um governo moderno baseado na parceria e na descentralização e uma política externa baseada na cooperação internacional.

Gamble (2005) avalia que, em seus oito primeiros anos à frente do governo, Blair caminhou no sentido de alcançar o primeiro objetivo listado. Ele evitou o tipo de crise financeira que ameaçou governos trabalhista anteriores e conquistou crescimento contínuo e estável, baixa inflação e queda do desemprego. Foram feitos investimentos na ciência de base e várias políticas pelo lado da oferta foram introduzidas para aumentar a produtividade, os resultados observados foram variados. Mas foi bem sucedido seu esforço de provar-se pró-mercado, e esta foi a primeira vez que a comunidade dos negócios não foi hostil a um governo Trabalhista.

Para que a Terceira Via fosse um verdadeiro terceiro caminho, contudo, o Novo Trabalhismo deveria ainda mostrar que era capaz de usar o sucesso econômico para promover justiça e coesão social, fundamentos de seu segundo objetivo: uma sociedade civil forte. Muitos críticos da Esquerda acusam o governo Blair de ter preterido as questões sociais em prol da estabilidade financeira e políticas liberais ocasionando a gradual alienação de seu eleitorado e a desilusão de seus ativistas. Esta idéia pareceu plausível, diz Gamble (2005), no início do governo Blair em que o Primeiro Ministro ateu-se ao plano

¹¹ Tony Blair, *The Third Way* (London: Fabian Society, 1998), p.1

de gastos públicos herdado dos Conservadores. Entretanto, passados os primeiros anos, a situação tornou-se bastante diferente.

A começar pelos projetos lançados em 1999, o governo empreenderia o mais rápido aumento de verba para o Sistema Nacional de Saúde (NHS, na sigla em inglês) e para a educação. Os planos previam mais do que duplicar os recursos destinados ao NHS em nove anos, tendo a verba de 1997 como referência, ao mesmo tempo que a percentagem do PIB terá aumentado de 6% para 9.4%. Pode-se discutir o quão efetivos foram os resultados obtidos com esse aumento dos gastos, mas não há dúvidas quanto a escala dos esforços realizados.

Um segundo alvo de críticas, como ressaltou Westergaard (1999),¹² foi a pouca preocupação com a redistribuição de renda e de riqueza. Isso não foi por acaso, e sim uma característica da abordagem da Terceira Via que prioriza a criação de oportunidades, o investimento em capital humano e a definição de mínimos níveis de provisão. Como parte dessa agenda, houve a implementação de uma série de medidas de combate à pobreza e à discriminação. Maiores detalhes sobre esses programas serão apresentados ainda nesse capítulo.

O terceiro objetivo traçado por Blair, que seria organizar um governo moderno para melhorar a qualidade e eficácia dos serviços públicos, produziu resultados diversos. Em muitos aspectos, como identifica Gamble (2005), os esforços para modernizar o governo não obtiveram muito sucesso. Por outro lado, muitas medidas objetivas atestam que os serviços realmente melhoraram mesmo assim a maioria dos eleitores não reconheceu essas realizações. A meta de um Estado de Bem-estar social mais descentralizado, que se consistia na permanência do financiamento de serviços públicos nas mãos do governo e a oferta desses serviços feita por diversos provedores alcançou algum êxito porém bem menor do que os defensores da Terceira Via esperavam.

Não há contudo um consenso sobre mudanças na forma de organização burocrática e administrativa da gestão Blair. Le Gàles (2006) defende que a revolução burocrática

¹² John Westergaard, 'Where does the Third Way Lead?', *New Political Economy* 4:3 (1999): 429-36

iniciada pelo Governo Thatcher esteve no cerne da estratégia de modernização de Tony Blair para o Reino Unido. Os mecanismos de mercado introduzidos na ação pública pela política Thatcherista orientaram as mudanças estruturais na organização administrativa do Estado, e este modelo continuou a ser desenvolvido pelo Governo Blair. Ele se caracterizava, principalmente, pela priorização da eficiência das políticas públicas e pela introdução da lógica de controles de desempenho dessas políticas, representada pela adoção de diversos indicadores de qualidade e de performance.

Segundo Les Gàles (2006), órgãos e autoridades da administração passaram a funcionar seguindo metas de produtividade e eficiência, e foram criados instrumentos para avaliar a qualidade dos serviços prestados por estas instituições. Além disso, foram estabelecidos métodos de recompensas e sanções baseados nos resultados obtidos por elas que, supostamente, funcionariam como um meio de incentivar a otimização dos processos da administração pública. Uma das implicações trazidas por desse modelo, conhecido como gestão por instrumentos, foi a maior centralização do poder político do Estado na medida que a autonomia dos órgãos públicos foi reduzida.

A meta relacionada à política externa foi, segundo Gamble (2005), a mais decepcionante. A cooperação internacional envolvia um forte compromisso com o multilateralismo e uma ação conjunta para resolver problemas de alcance transnacional como o tráfico de drogas, o terrorismo e o meio ambiente. Mas o Governo Blair pouco avançou nesse sentido e a integração com a União Européia foi comprometida pela decisão de apoiar a invasão americana ao Iraque. Ao não buscar resolver a situação através das instituições multilaterais das Nações Unidas, Blair acabou se afastando de outros líderes europeus e também desagradando à grande parte da opinião pública.

III.3 – Política Social

Em setembro de 1999 foi publicado um relatório intitulado “Oportunidade para todos” (em inglês, *Opportunity for All- OFA*), que delineou o estrutura que conduziria o esforço para acabar com a pobreza (DSS, 1999). Como mostra Hills (2005), este relatório serve como um excelente resumo do pensamento e das intenções do governo Blair sobre a

pobreza e a exclusão social. A começar pelo comprometimento de lutar contra a pobreza e suas causas, o relatório definiu o que o governo enxergava como os complexos e multi-dimensionais problemas da pobreza e da exclusão social (DSS, 1999, p.2). As principais características foram listadas tais como a falta de oportunidades para trabalhar e para receber educação e treinamento, destituição infantil, famílias desestruturadas, desigualdades na saúde, moradias precárias, bairros pobres, medo do crime e discriminações relacionadas a idade, etnia, gênero ou deficiência. Ele prometeu políticas enérgicas como resposta a essa combinação de problemas (1999, p. 23) e enfatizou a importância de soluções de longo prazo e de ações flexíveis direcionadas as necessidades locais.

O combate à destituição infantil estava no núcleo da estratégia desenhada, com três políticas essenciais em destaque: educação, incluindo o pré-escolar; políticas de combate ao desemprego e à pobreza das famílias através de mudanças no sistema de benefício fiscal e melhorias na provisão de assistência as crianças; e políticas de auxílio a jovens na transição da infância para a idade adulta, além de ações contra a gravidez na adolescência.

O segundo tema foi o emprego que também tinha papel central na estratégia para lutar contra a pobreza de futuras gerações de aposentados e assistidos. Para as pessoas já assistidas, OFA enfatizou o aumento de renda dos benefícios e ações sobre a saúde, a habitação, os transportes e a criminalidade, todos em prol das melhorias de oportunidades para beneficiados.

Por fim, a OFA dedicou um capítulo à importância de soluções para a exclusão social baseadas nas diferenças regionais. O relatório prometeu programas regionais direcionados para elevar a qualidade de vida nas áreas mais carentes através de melhorias de perspectiva de emprego, reduzindo a criminalidade, aumentando ao acesso a boa educação e a recursos de saúde.

III.3.1 Emprego

Como destacou McKnight (2005), o forte foco dado ao emprego pelo Trabalhismo tem origem na raiz histórica do Partido. O pleno emprego era ainda claramente uma aspiração. No entanto, a abordagem das políticas de emprego do Novo Trabalhismo representou um avanço em relação a governos trabalhistas anteriores. Depois dos altos níveis de desemprego nos anos 80 e início dos 90, o Trabalhismo permaneceu cauteloso sobre assumir o compromisso de alcançar o pleno emprego da força de trabalho. Entretanto, pouco depois da chegada do Partido ao poder, em 1997, uma nova definição foi lançada. O objetivo deixou de ser “emprego para todos” e transformou-se em “oportunidades de emprego para todos”.

Gordon Brown¹³ identificou cinco elementos vitais para atingir o novo desafio:

- Uma estrutura para assegurar a estabilidade macroeconômica;
- Um mercado de trabalho flexível e adaptável, sustentado por padrões mínimos de remuneração;
- Qualificação da mão-de-obra disponível;
- Políticas que incentivem os indivíduos a deixarem q assistência e a ingressarem no mercado de trabalho;
- Um sistema fiscal e de benefícios que faça o trabalho ser compensador;

Uma das características que marcam o novo posicionamento do Trabalhismo é a maior ênfase às políticas direcionadas ao lado da oferta. Como exemplo, o esforço em ajudar as pessoas a se tornarem mais empregáveis, a facilitar a busca por trabalho e a torná-las mais preparadas para o mercado; o auxílio financeiro para estimular a procura por ocupação e para que os trabalhadores permaneçam no trabalho, além da imposição de

¹³ Em discurso na ocasião do lançamento de seu primeiro Pelatorio Pré-Orçamentario (Pre-Budget Report) em Novembro de 1997.

outras condições para recebimento de benefícios fornecidos a desempregados. No passado, os Trabalhistas atuaram mais sobre o lado da demanda, baseados na concepção do desemprego como uma falta de demanda que poderia ser estimulada através de uma variedade de políticas. De fato, o Partido Trabalhista adotou e reforçou muitas das políticas do lado da demanda desenvolvidas e introduzidas por governos Conservadores anteriores.

Mesmo havendo diversas políticas que poderiam ser introduzidas no sentido de reduzir o nível de desemprego, é inevitável que alguns indivíduos (normalmente os mais desfavorecidos) atravessem períodos de desocupação. Para outros, o trabalho simplesmente não é uma opção (seja de curto ou, em alguns casos, de longo prazo). Os objetivos da rede de proteção do Estado de Bem-estar britânico passa a ser prover uma renda através dos benefícios do seguro social a esses indivíduos (e quando aplicável seus dependentes). O desafio era oferecer auxílio financeiro para desempregados e suas famílias sem criar um desincentivo para procurar e permanecer no trabalho.

McKnight (2005) observa que a maneira de elevar o incentivo para procurar emprego e permanecer empregado é suplementar a renda dos indivíduos ocupados que apresentam potencial para baixa remuneração e também através da definição rigorosa das regras de qualificação para recebimento de benefícios oferecidos a desempregados e de um monitoramento sistemático (verificação de capacidade para trabalhar e, quando apropriado, procura ativa por vagas de trabalho).

A incidência da pobreza relativa entre os adultos em idade ativa esta mostrada no quadro abaixo, tabela 3.1. Os dados cobrem os anos de 1996 e 1997 e retratam a situação encontrada pelo Governo Trabalhista quando eleito em 1997. As informações deixam claro que os adultos em idade ativa com crianças na família são mais vulneráveis à pobreza.

Tabela 3.1 – Incidência da pobreza relativa entre os adultos em idade ativa

	1996/97
Pobreza relativa : renda abaixo de 60% da mediana do período (%)	
Adultos em idade ativa	15
-- com filhos	19
-- sem filhos	12

Fonte: Department of Work and Pension – DWP (2004a, Tabelas F3.1 H1, H2,H4,H5,H6, H7,H8)

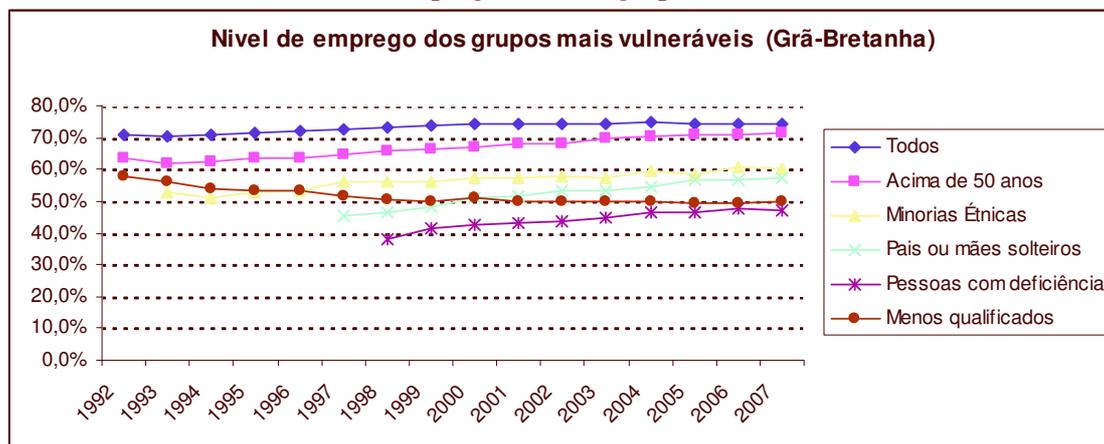
Quando Blair assumiu o poder, a economia se recuperava da recessão do início dos anos 90. O partido herdou um mercado de trabalho em crescimento e um ambiente macroeconômico forte. A economia se expandia, o desemprego caía e a força de trabalho estava se tornando mais capacitada. Porém, nem tudo era satisfatório. A iniquidade de renda e de ganhos era alta e crescente, o desemprego e a inatividade econômica ainda eram altos, a insegurança do emprego e a qualidade do trabalho, especialmente para os pouco qualificados, ainda eram problemáticos.

McKnight (2005) avalia que a maior iniciativa de ação contra o desemprego tomada pelo Novo Trabalhismo foram as transformações na gestão de benefícios sociais e investimentos no programa “da assistência ao trabalho” (*welfare-to-work programmes*). Os programas (os principais eram direcionados a pais e mães solteiros, jovens entre 18 e 24 anos, desemprego de longo prazo de maiores de 25 anos e pessoas com necessidades especiais) baseavam-se na assistência personalizada oferecida em “centros de assistência ao trabalho” (*Jobcenters*) por “conselheiros pessoais”. O objetivo era ajudar os que iam solicitar recebimento de benefícios na procura por emprego e preparação para o trabalho. O programa variava de acordo com as diferenças de perfil dos solicitantes e, em alguns casos, era compulsório.

A estratégia adotada pelo governo era a de direcionar ações para os grupos mais vulneráveis ao desemprego, a baixa remuneração e à pobreza . Podemos ver pelo gráfico 3.1 que o nível de emprego dos grupos mais vulneráveis aumentou ao longo do governo

Blair, exceto para a o grupo composto por trabalhadores menos qualificados. Mas, cabe ressaltar que, em 1992, o nível médio desses grupo já era elevado.

Gráfico 3.1 – Nível de emprego entre os grupos de maior vulnerabilidade



Fonte : DWP - (www.dwp.gov.uk/ofa/indicators/indicator-19.asp)

Pode-se interpretar que a ação sobre o lado da oferta de mão-de-obra, através do incentivo a maior qualificação povocou um aumento na oferta de trabalhadores mais preparados, com maior nível de educação, o que deixou aqueles menos qualificados para trás. Esses, então, ficaram em desvantagem e por isso o nível de emprego entre eles diminuiu. Os dados da tabela 3.2 mostram que entre 2001 e 2006 houve um aumento da porcentagem de pessoas entre 25 e 64 anos recebendo algum tipo de educação e/ou treinamento.

Tabela 3.2 – Educação ao longo da vida (adultos entre 25 e 64 anos)

Educação ao longo da vida - (%) da população entre 25 e 64 anos recebendo algum tipo de treinamento ou educação					
Total		Homens		Mulheres	
2001	2006	2001	2006	2001	2006
20,9	26,6	17,5	22	24,4	31,2

Fonte: Eurostat- Europe in figures- Eurostat yearbook 2008 , p. 181

A tentativa de reduzir o nível de desemprego de áreas carentes também rendeu resultados positivos. Nota-se a partir da tabela 3.3 que expõe a taxa de emprego das 25 áreas carentes que foram alvo de políticas desde 2001, que entre 2000 e 2007 a taxa de emprego cresceu de 61,6% para 66,3%. Contudo, esse resultado ainda se encontrava aquém do nível de emprego médio da Grã- Bretanha.

Tabela 3.3 – Nível de desemprego nas 25 áreas pobres alvo de políticas a partir de 2001

Ano	Taxa de emprego nas 25 áreas carentes que foram alvo de políticas desde 2001	Nível de emprego na Grã-Bretanha
2000	61,6%	74,4%
2001	61,7%	74,7%
2002	62,6%	74,6%
2003	63,0%	74,7%
2004	63,3%	74,8%
2005	64,4%	74,9%
2006	65,7%	74,7%
2007	66,3%	74,3%

Fonte: DWP - (www.dwp.gov.uk/ofa/indicators/indicator-35.asp)

McKnight (2005) destaca que o contexto de forte crescimento econômico contribuiu para as baixas taxas de desemprego registradas. Outros resultados positivos foram atingidos, como a introdução de padrões mínimos no mercados de trabalho. O governo Trabalhista re-introduziu o salário mínimo nacional, melhorias nas licenças maternidade e paternidade e medidas que impediam tratamentos que prejudicassem trabalhadores com jornada não-integral. A força de trabalho também se tornou mais qualificada e com nível de educação maior. No entanto, é difícil reconhecer se a outra meta traçada por Brown, a de tornar a força de trabalho mais adaptável, foi atingida, mas constatou-se que o como resultado das medidas adotadas pelo partido, o emprego se tornou mais flexível. Finalmente, os programas que visavam ampliar a assistência à procura por trabalho e a qualificação dos trabalhadores contribuíram para elevar o nível de emprego de grupos mais vulneráveis como, por exemplo, os pais e mães solteiros, os maiores de 50 anos e os que viviam em áreas carentes. Além disso, a introdução do crédito tributário, mudanças nas

taxas do imposto de renda e da Seguridade social e o salário mínimo nacional funcionaram como incentivos ao trabalho para trabalhadores vulneráveis.

III.3.2 Saúde

Como indica Glennester (2005), em 1998 os gastos do Sistema Nacional de Saúde britânico (na sigla em inglês, NHS) representava 5.7% do PIB, uma dos menores níveis do mundo desenvolvido. Nesta mesma época, a média da União Européia atingia 8.4% (ponderado pelo tamanho dos países membros). França e Alemanha registravam 9.3% e 10.3% respectivamente. Essa divisão mais generosa se traduz numa maior quantidade de médicos e enfermeiros nesses países do que no Reino Unido, mais equipamentos e leitos, muitos deles vagos, e seus hospitais aguardando pacientes. Com a mesma importância, em um número crescente de países, instituições de saúde vinham sendo recompensadas mais generosamente quanto maior o número de pessoas que atendidas. Tradicionalmente, a relação entre o número de pacientes e o orçamento recebido foi pouco observada.

O Partido Trabalhista chegou ao poder prometendo “salvar o Sistema Nacional de Saúde” em crise. Isso sugere que o Trabalhismo retornaria às premissas e princípios organizacionais baseados nos quais o NHS havia sido fundado em 1946, princípios que resultaram do sucesso aparente de um Estado centralizado após a Segunda Guerra Mundial. O partido não reconheceu, contudo, que a verba destinada à saúde era menor do que as que financiavam os sistemas de saúde de países com economias similares.

Desde a criação do NHS, o gasto real do sistema cresceu em média 3% ao ano. No primeiro período de governo de Blair a taxa de crescimento observada subiu para 4.8% ao ano. Já no segundo ano, a taxa de crescimento média atingiu 7.4%. Entre 2000 e 2007/2008 o NHS esteve destinando 2.5% mais do PIB, chegando a representar 9% do Produto Interno Bruto britânico.

Outra típica abordagem de Blair foi a grande discussão nacional lançada para debater como aplicar melhor a verba adicional nos dez anos seguintes. Isto trouxe pessoas que trabalhavam em serviços e grupos de fora para deliberar sobre prioridades e mudanças práticas que poderiam ser realizadas para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos

pacientes. Como resultado, houve a definição de uma série de metas como, por exemplo: um limite máximo de seis meses de espera para internação até o fim de 2005 (mais tarde reduzido para três meses até 2008), pacientes deveriam receber primeiros cuidados em até 24 horas e deveriam ser atendidos por um médico em 48 horas. Outras metas estipuladas importantes foram: o atendimento de acidentados e casos emergenciais em até 4 horas e planos detalhados para tratamento de câncer. Essas medidas visavam, dentre outros objetivos¹⁴, reduzir as desigualdades de acesso à saúde e melhorar o padrão de atendimento dos hospitais britânicos.

Médicos e outros profissionais foram incentivados a buscar cumprir essas metas ambiciosas. O maior orçamento destinado à saúde permitiu que o governo negociasse novas disposições de contratos tanto para médicos e outros profissionais de saúde. Estes novos acordos eram mais exigentes e requeriam maior engajamento. Sem que houvesse a verba extra isso não teria sido possível.

A desigualdade de acesso à saúde era uma preocupação antiga do Partido Trabalhista. Ela foi colocada na agenda política pela última administração trabalhista no final dos anos 70. Como ressalta Glennester (2005), a diferença de expectativa de vida entre os homens da classe social mais baixa e daqueles da mais alta se ampliou bastante desde o fim da Segunda Guerra. Segundo ele, havia também desigualdades de expectativa de vida saudável, ou seja, não só medida pela idade mas também ao levar em conta a qualidade de vida, entre classes sociais e grupos étnicos, além de diferenças regionais.

Um dos primeiros passos dados pelo governo foi a revisão das fórmulas que determinavam o quanto cada área receberia. Esse estudo produziu metas mais ambiciosas que direcionavam maiores recursos para áreas mais carentes onde as demandas relacionadas à saúde eram mais urgentes. Como havia pouco recurso extra para alocar durante o primeiro período do governo Blair, o progresso foi lento. O ritmo das mudanças ficou mais rápido conforme se aproximava o fim do segundo termo do governo. Contudo, como Glennester (2005) reconhece, dar mais dinheiro ao serviço de saúde de áreas pobres não gera impacto direto sobre a expectativa de vida ou sobre incidência de doenças.

¹⁴ Department of Health, The NHS Plan (London: The Stationary Office,2000)

Uma das primeiras ações do governo Blair, em 1997, foi a criação de um pequeno número de “zonas experimentais de ação de saúde”, (na sigla em inglês, *Health Action Zones – HAZs*). Elas foram desenhadas para reunir esforços, além do NHS, no sentido de tratar as desigualdades de acesso à saúde- para pensar sobre perigos de meios de transporte, educação sobre hábitos saudáveis e as causas ambientais que provocam enfermidades. Muitas obtiveram sucesso, na medida em que atraíram o interesse de autoridades locais e outras instituições para valorizar a agenda da saúde. No entanto, a verba destinada a esses projetos era mínima.

Sassi (2005) reconhece que a primeira tentativa do novo governo Trabalhista de lidar com a questão da desigualdade de saúde foi representada pela publicação do relatório “*Our healthier nation: A contract for health*” em fevereiro de 1998. Ele enfatizava o princípio da “responsabilidade mútua em melhorar a saúde” (DH, 1998a, p 29) entre os indivíduos, as comunidades locais e o Estado. O relatório assinalou a determinação do governo em buscar a redução das desigualdades de acesso à saúde no contexto de condução de políticas para trazer melhorias à saúde em geral. As metas nacionais foram traçadas seguindo quatro áreas prioritárias: a) doenças do coração, b) acidentes, c) derrames e d) saúde mental mas os prováveis efeitos distributivos de políticas para reduzir a incidências desses problemas não foram abordados. Outros documentos, como os títulos “*Saving lives: Our healthier nation*” e “*Tackling health inequalities : an action report*”, lançados no ano seguinte, completaram a estratégia de saúde pública. O compromisso de reduzir a desigualdades na área da saúde através do combate à pobreza e à exclusão social foi reforçado, apesar de o governo estar decidido a permanecer dentro das estruturas sociais já existentes (Birch, 1999)

O *NHS Plan* (Plano do Sistema Nacional de Saúde), de 2000, dedicou um capítulo à questão da desigualdade de acesso à saúde e as formas de combatê-la, mas não deu maior destaque a esse assunto no resto do documento. Ele focou nas mudanças das fórmulas que determinavam a alocação de recursos como um meio de combater as desigualdades. Várias políticas de melhoria da saúde dos grupos sociais mais vulneráveis foram apresentadas nas áreas da saúde das crianças, nutrição, tabagismo e uso de álcool e outras drogas.

Duas importantes metas do *NHS Plan* foram finalmente lançadas em fevereiro de 2001, quatro meses antes das eleições gerais. A primeira era direcionada especialmente a crianças e estabelecia o objetivo de reduzir em pelo menos 10% a diferença de taxa mortalidade infantil entre a classe de trabalhadores manuais e a média da população em geral. Esta medida era consistente com a postura que o governo vinha adotando apesar de ser questionável a significância da redução proposta. A segunda meta visava diminuir a diferença de expectativa de vida entre as áreas com os piores índices e a média nacional. Esse segundo objetivo pareceu desviar o foco para desigualdades geográficas que não são exclusivamente relacionados a diferenças sociais entre as regiões. Sassi (2005) avalia que provavelmente essa mudança de ênfase se deveu ao interesse renovado na alocação de recursos como uma maneira de promover maior igualdade apesar de a maioria das políticas apresentadas antes e depois do lançamento das metas nacionais serem centradas em desigualdades socioeconômicas e não nas geográficas.

Alguns indicadores comumente usados para avaliar a qualidade de serviços de saúde, como estes apresentados no quadro abaixo que consideram dados do Reino Unido em 1995 e 2003, sinalizam que o governo Blair foi capaz de promover melhorias durante seus anos de governo. É o que mostram os indicadores apresentados na tabela 3.4.

Tabela 3.4 – Índices referentes aos serviços de saúde do Reino Unido

Leitos hospitalares por 100 mil habitantes		Médicos por 100 mil habitantes		Mortes, altas e saídas ou transferências não autorizadas por 100 mil		Gasto com serviço de saúde (por % do PIB)	
1995	2003	1995	2003	1995	2002	1995	2003
--	397	173	216	7.579	8.925	6,5	7,7

Fonte: Eurostat- Europe in figures- Eurostat yearbook 2008 , p. 109

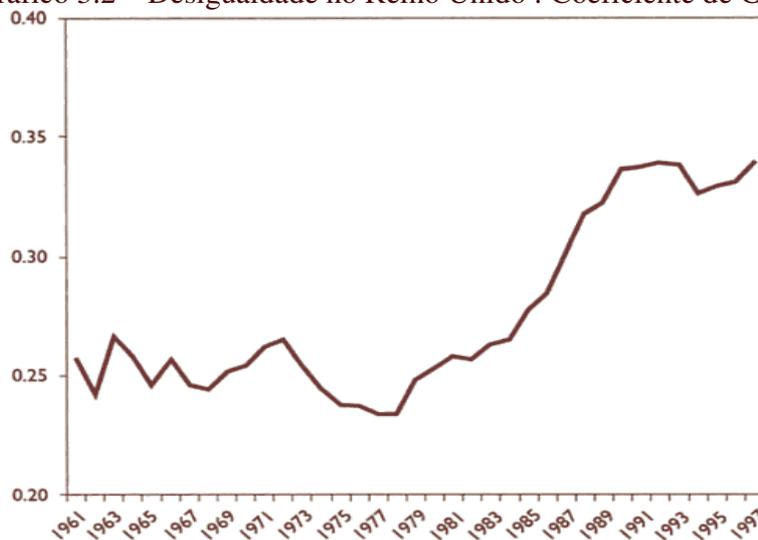
Glennester (2005) avalia que Blair provocou mudanças na abordagem do governo Britânico nos gastos com a saúde. Ele afirma que essas transformações só provocaram resultados visíveis a partir da segunda fase de governo. Segundo ele, os dados apontam uma melhoria sensível em processos que afetam diretamente os pacientes como a rapidez no tratamento e estrutura hospitalar moderna. Glennester (2005) pondera que houve menores

avanços no combate às desigualdades de acesso à saúde e a doenças mentais. Sassi (2005), por sua vez, admite que a falta de clareza sobre os objetivos e diversos defeitos no desenho e na implementação de políticas dificultaram um maior impacto na redução das desigualdades de acesso à saúde.

III.3.3 Igualdade e pobreza sob o Novo Trabalho

A sociedade herdada pelo Partido Trabalhista, quando este chegou ao poder em 1979, era bastante diferente daquela deixada para trás em 1979. Como destacado por Stewart (2005), o crescimento econômico experimentado na Era Thatcher beneficiou desproporcionalmente os mais bem posicionados na pirâmide social, seguindo um caminho que conduzia a uma maior lacuna entre ricos e pobres. É possível ver, no gráfico 3.2, a evolução do coeficiente de Gini entre 1979- 97. Ele permite identificar que a desigualdade no Reino Unido se agravou entre 1961 e 1997. Nota-se que a desigualdade se aprofundou de forma mais acentuada ao longo da década de 80 e atingiu o nível mais alto em 1989, próximo daquele observado em 1997 , ano em que Blair chegou ao poder.

Gráfico 3.2 – Desigualdade no Reino Unido : Coeficiente de Gini 15 (1979-1997)



Fonte : IFS (HBAI) series de Clark e Taylor (1999)

15 Coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm)

Stewart (2005) admite que essa situação pode ser em parte atribuída às forças de abrangência global situadas além do alcance de políticas públicas nacionais. O declínio da demanda por mão-de-obra pouco qualificada afetou países em todo o mundo industrializado. O impacto sobre o Reino Unido foi particularmente forte devido à grande proporção de trabalhadores com baixa qualificação. Fatores demográficos também tiveram participação como, por exemplo, o um número crescente de crianças vivendo em lares monoparentais. Mas as políticas de Thatcher também tiveram papel crucial. Reduções no poder dos sindicatos e a eliminação dos conselhos de salário mínimo eliminaram o piso salarial, ao mesmo tempo em que os benefícios deixaram de ser determinados para garantir um nível de renda para as famílias e passaram a ser vinculados a níveis de preços. Essas transformações contribuíram para deixar os beneficiados ainda mais para trás, prejudicando pessoas que recebiam assistência como os desempregados, pensionistas e aposentados. Medidas de política fiscal tornaram a estrutura tributária mais regressiva como, por exemplo, através da redução do teto de imposto de renda acompanhado por uma maior incidência de impostos indiretos.

Em oposição a isso, o governo Trabalhista formulou medidas para mudar essa realidade e tratar a injustiça social e esses esforços foram mais efetivos a partir do segundo mandato do governo Blair. O marco dessa postura mais ativa do governo frente à pobreza e à desigualdade foi a publicação, em setembro de 1999, do Relatório “*Opportunity for all*”, já mencionado. Ele inaugurava uma série de medidas de caráter mais abrangente contra a exclusão social e a pobreza, que antes era muito concentrada em políticas voltadas a infância e a famílias com crianças. Várias políticas foram introduzidas após a publicação desse relatório. As de maior destaque, como apontadas por Stewart (2005), foram:

- Os programas “da assistência ao trabalho” (*welfare-to-work programmes*), e mudanças no salário mínimo nacional e no crédito tributário na forma de benefício às famílias de baixa renda com crianças, estando elas em situação de desemprego ou não;
- Investimentos em creches e educação pré-escolar para crianças de 3 e 4 anos, em “*Sure Start*”, programas para menores de 4 anos de idade em áreas carentes e em licença-maternidade mais longa e generosa;

- Aumentos substanciais no financiamento da educação e da saúde inclusive criação de um novo modelo que favorecia as áreas mais pobres;
- Metas mínimas para emprego, criminalidade, educação, saúde e moradia nas áreas mais desfavorecidas, apoiadas em financiamentos através da Estratégia Nacional para Renovação de Bairros (*National Strategy for Neighbourhood Renewal- NSNR*) e através de diversos programas adicionais tais quais o “*Sure Start*” e o programa “*Excellence in Cities*” para escolas;
- Ajuda financeira com o intuito de manter adolescentes entre 16 e 18 anos na escola, com o objetivo de elevar os padrões educacionais de jovens vindos de famílias de baixa renda;
- Créditos tributários para casais sem filhos;
- Aumentos de benefícios para crianças e adultos com necessidades especiais;
- Para aposentados, rendas maiores passaram a ser elegíveis a programas de ajuda financeira e a medidas especiais como a assinatura de tv grátis, e a renda complementar durante o inverno para ajudar a cobrir despesas com aquecimento;

Outro ponto de destaque da política social de Blair foram os benefícios para habitação. Como mostrado por Lavinias (2009), o auxílio à moradia, parte importante do sistema de proteção social inglês, surgiu ao final da primeira grande Guerra. Esse sistema de *housing benefits* evoluiu bastante durante quase um século e durante o governo Blair cotinuou a fazer parte do Sistema de Seguridade Social. O benefício consistia na transferência de renda focalizada, cujo valor derivava da renda líquida disponível no domicílio após pagamento do aluguel. Estima-se (Glennester, 2003) que ¼ de todos os domicílios ingleses tem parte ou totalidade do seu custo financiado pelo auxílio moradia. O gasto público cobre 10% de todas as despesas com moradia na Inglaterra.

Como Stewart (2005) analisa, o escopo e a escala desse conjunto de políticas são muito diferentes do que se antecipava, tendo em vista o conteúdo do Manifesto do Partido

nas eleições em 1997. Entretanto, logo no início, fica claro que muitas questões não serão tratadas, confirmando que elas não se tornaram prioridade do Governo Blair. A mais óbvia era a desigualdade de renda, o foco esteve claramente voltado para a situação e as oportunidades disponíveis para as classes mais baixas da estrutura social e também na diferença de renda entre essas e a classe média. A distância entre o meio e o topo da pirâmide social não aparece na agenda. Mesmo a preocupação com a pobreza associada à baixa renda, ou seja o déficit de renda que gera pobreza, ficou restrita a grupos específicos, em particular crianças e aposentados. É possível perceber pelos dados da tabela 3.5 que, nos seis primeiros anos do governo Blair, houve uma queda no percentual de pessoas vivendo em situação de pobreza relativa, exceto para o grupo dos aposentados que permaneceu igual com 21% de pessoas vivendo em pobreza relativa. Ao analisar os dados referentes à pobreza absoluta, nota-se que a redução do nível de pobreza foi mais intensa e atingiu todos os grupos observados. Tanto para a pobreza relativa quanto para a pobreza absoluta, os resultados foram mais significativos para as crianças e os adultos com crianças na família. Esses dados reafirmam a pobreza infantil como o principal alvo de políticas sociais de Blair.

Tabela 3.5 – Incidência de pobreza relativa e absoluta na população do Reino Unido

	1979*	1996/97	2002/03
Pobreza relativa : renda abaixo de 60% da mediana do período (%)			
Todos	12	18	17
Crianças	12	25	21
Aposentados	28	21	21
Adultos em idade ativa	7	15	14
-- com filhos	n/a	19	16
-- sem filhos	n/a	12	13
Pobreza absoluta : renda abaixo de 60% da mediana de 1996/97 em termos reais (%)			
Todos	30	18	10
Crianças	34	25	12
Aposentados	62	21	12
Adultos em idade ativa	19	15	10
-- com filhos	n/a	19	10
-- sem filhos	n/a	12	9

Fonte: DWP (2004a, Tabelas F3.1 H1, H2,H4,H5,H6, H7,H8)

A estratégia do governo para reduzir a pobreza infantil baseou-se, fundamentalmente, na promoção de políticas para aumentar o nível de emprego através de programas ativos voltados para o mercado de trabalho como o “*New Deal for Lone Parents*”, que beneficiava pais e mães solteiros através de investimentos em cuidados infantis (creches e educação pré-escolar) e uma série de políticas de incentivo ao trabalho, inclusive o salário mínimo nacional, como já visto anteriormente neste capítulo. A tabela 3.6, com dados do período entre 1993 e 2002, mostra que houve uma redução na proporção de crianças vivendo em famílias enfrentando o desemprego. Ao mesmo tempo em que houve queda do total de famílias com crianças em situação de desemprego, tanto em famílias com pais ou mães solteiros, como em famílias biparentais.

Tabela 3.6 – Desemprego em famílias com crianças

	Crianças menores de 16 anos em famílias sem trabalho		Famílias sem trabalho com crianças (%)	
	1000s	%	Monoparental	Biparental
1993	2.400	20,8	61	10
1996	2.600	21,5	60	9
1998	2.400	20,0	57	7
2000	2.100	17,9	50	6
2002	2.100	18,3	49	6

Fonte: Dickens, R; Paul Gregg e Jonathan Wadsworth, “Workless household and the recovery” In R. Dickens, P. Gregg and J. Wadsworth (eds.) 2003, tabelas 2.1 e 2.4

Para Sefton e Sutherland (2005), mesmo que o governo tenha alcançado algum progresso, em especial no que tange a redução da pobreza infantil e da pobreza absoluta em geral, pouco resultado foi observado nos níveis de pobreza relativa. Eles acreditam ainda que as políticas do Partido Trabalhista, apesar de terem sido bem sucedidas em alguns pontos, elas tiveram impacto limitado sobre a desigualdade em geral, pois o governo optou pela seletividade, escolhendo quem ajudar dentre os que possuíam menor porção da renda, e deixaram de tratar da desigualdade nos outros níveis da pirâmide distributiva. É o que mostra a tabela 3.7, que representa a evolução da concentração de renda no Reino Unido desde 1979 até 2002/03. Os dados são baseados na renda domiciliar líquida equalizada antes dos custos com habitação .

Tabela 3.7 – Distribuição de renda entre os decis da população do Reino Unido

Porção da renda total recebida por grupos de renda (1979 a 2002/2003) (%)			
Decis	1979	1996/97	2002/03
Base	4,2	3,1	2,8
2	5,7	4,7	4,7
3	6,7	5,6	5,6
4	7,6	6,6	6,6
5	8,6	7,7	7,6
6	9,6	8,9	8,8
7	10,8	10,3	10,1
8	12,2	12,1	11,8
9	14,2	14,9	14,4
Topo	20,4	26,1	27,7

Fonte: Institute of fiscal Studies - Inequality Spreadsheet (www.ifs.org.uk/inequalityindex.shtml)

Como Sefton e Sutherland (2005) explicam, há duas maneiras de avaliar a gestão de Blair no que se refere à pobreza e à desigualdade social. Se por um lado, a desigualdade de renda da sociedade, em geral, não sofreu variação muito significativa mesmo com todos os recursos empregados em políticas de auxílio a famílias de baixa renda por outro lado, a tendência de forte aprofundamento da desigualdade, que, observada durante os governos Conservadores anteriores, foi contida. O nível de pobreza, que foi o foco de ação do governo, caiu ao longo do governo Blair, em especial a pobreza absoluta como mostrado previamente na tabela 3.5. Sefton e Sutherland (2005) argumentam que a opção por uma dessas perspectivas depende em parte de expectativas anteriores: aqueles fortes defensores de uma sociedade mais igualitária provavelmente se decepcionaram com o pouco avanço em direção a esse objetivo. Já aqueles com menores expectativas podem estar satisfeitos em perceber que as coisas pararam de piorar e que algum progresso foi feito. A pobreza estava de volta à agenda política do governo mesmo que a redistribuição efetiva não estivesse lá mencionada.

CONCLUSÃO

Como analisado, o Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial organizou-se na forma de um Estado de Bem-estar social abrangente e unificado, fundamentado em políticas universais de proteção social. O desenho do modelo de financiamento do Sistema de Bem-estar baseava-se na solidariedade, de forma que, contribuíam aqueles que podiam mas, os benefícios eram oferecidos a todos os cidadãos.

A partir da década de 1970, o Sistema Beveridgiano e sua estrutura de financiamento tornaram-se alvo de críticas crescentes, que ganharam poder ainda maior em decorrência do Consenso de Washington. Argumentava-se que os programas sociais provocavam ineficiências ao funcionamento da economia, e que seu financiamento demandava níveis de tributação altos que geravam desincentivos e déficits orçamentários. Em muitos países houve um fortalecimento do conservadorismo e muitos partidos políticos se destacaram ao pregar idéias liberais em defesa da focalização de políticas sociais e da redução da cobertura da proteção social.

A ascensão do conservadorismo no Reino Unido foi representada pela eleição de Margareth Thatcher ao cargo de primeira-ministra em 1979. Nos 18 anos seguintes o Partido Conservador esteve à frente do poder e durante esse período observou-se uma orientação política liberal cujo principal objetivo foi promover a estabilidade e o crescimento econômico. Para executar o projeto socioeconômico do Governo foram introduzidos mecanismos de mercado em diversos setores da economia e as políticas públicas funcionaram como um instrumento para a implementação dessas mudanças. As políticas sociais foram moldadas de forma a beneficiarem apenas os grupos elegíveis, obedecendo a lógica de focalização de gastos. A seletividade tinha como princípio o “merecimento” em lugar do direito, apenas aqueles que atendessem a determinados requisitos deveriam recebê-los. Contudo, notou-se que o gasto social não variou substancialmente ao longo do Governo Conservador. Ele, entretando, adquiriu um novo papel. Como definido por Rhodes (2000), a política social tornou-se subserviente aos interesses da economia.

Alguns dos principais resultados produzidos pela política do Governo Conservador foram o aprofundamento da desigualdade de renda no Reino Unido, o crescimento da pobreza, especialmente entre as crianças, e a piora na qualidade de serviços como a saúde, a educação e a habitação. Diante desse cenário o Partido Trabalhista foi eleito e logo deu sinais de que tentaria conter essa situação.

Com um discurso baseado na noção de “igualdade de oportunidades”, Blair elaborou medidas em diversos segmentos do Sistema de Bem-estar social sem, contudo, abandonar por completo o perfil seletivo das políticas sociais. Destacaram-se os programas de proteção à infância e ações para reduzir a pobreza. Blair alcançou alguns avanços, como a redução da incidência de pobreza absoluta e a diminuição da lacuna na distribuição de renda entre as classe mais pobres e mais ricas. Entretanto, é difícil prever a severidade dos impactos de longo prazo sobre a igualdade e a justiça social na sociedade britânica causados pela adoção de políticas sociais focalizadas tendo em vista que muitos grupos não se enquadram no perfil dos públicos-alvo de muitos serviços e benefícios assistenciais oferecidos pelo governos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCOCK, P. **The comparative context.** In: ALCOCK, P; CRAIG, G (Eds). *International Social policy: Welfare regimes in the developed world.* New York: Palgrave, 2001.

BARR, N. **Economics of the Welfare State.** Oxford: ed. 4, Oxford University Press, 2003.

BENTHAM, J. **An introduction to the principles of morals and legislation,** Oxford: Clarendon Press, 1823.

BIRCH, S. **The 39 steps: the mystery of health inequalities in the UK,** *Health Economics,* John Wiley & Sons, Ltd., vol. 8(4), 1999, p 301-308.

BLAIR, T. **The Third Way: New Politics for the New Century,** Fabian Pamphlet 588, London: The Fabian Society; 1998

_____. **Beveridge revisited: a welfare state for the 21st century.** In: WALKER, R. (ed), *Ending Child Poverty: Popular Welfare for the 21st Century,* Bristol: The Policy Press, 1999.

_____. **A challenge for all of us to volunteer.** The Active Community Speech by the Prime Minister of England, 2 March 2002. <http://www.volunteering.org.uk/speeches>

BRIGGS, A. **The Welfare State in Historical Perspective.** In: PIERSON, C; CASTLES, F. (Eds). *The Welfare State Reader.* Cambridge: Polity Press, 1990.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Keynes como reformador social: o debate em torno de How to Pay for the War.** In: F. Ferrari Filho. (Org.). *Teoria Geral Setenta Anos Depois. Ensaios sobre Keynes e Teoria Pós-Keynesiana.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, v., 2006, p. 45-60.

CLARK, T; TAYLOR, J. **Income inequality: a tale of two cycle,** *Fiscal Studies,* vol. 20, no 4, 1999, p 387-400.

DEACON, A. **Levelling the playing field, activating the players: New Labour and the cycle of disadvantage**, Policy and Politics, vol. 31, no 2, 2003, pp 123-137.

DICKENS, P; GREGG, P; WADSWORTH, J. (eds.). **The Labour Market Under New Labour: The State of Working Britain**. Macmillan, 2003.

DSS **.Opportunity For All: Tackling Poverty and Social Exclusion**, First Annual Report 1999, London: Department for Social Security.

DWP (2002) **Opportunity for All: A Summary of the Fourth Report 2002**, Department for Work and Pensions.

DWP (2004) **Households below average income 1994/5 - 2002/03**, Leeds: Corporate Document Services.

DWP (2003b) **Opportunity For All: A Summary of the Fifth Annual Report 2003**, Department for Work and Pensions.

ESPING- ANDERSEN,G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. In: PIERSON, C; CASTLES, F. (Eds). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 1990.

EUROSTAT YEARBOOK. **The statistical guide to Europe 1993–2004**. EU, EuroSTAT, 2005 – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

_____. **Europe in figures 2006-07**- EU, EuroSTAT, 2007-
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

EUROPEAN SOCIAL STATISTICS. *Social Protection: expenditures and receipts, data 1995-2003*, 2006.

FAIRCLOUGH, N. **New Labour, New Language?** London: Routledge, 2000.

FREEDEN, M. **The new liberalism: An ideology of social reform**, Clarendon Press, Oxford , 1978.

GAMBLE, A. **The meaning of the Third Way**. In: SELDON, A; KAVANAH, D (eds.) **The Blair effect 2001-5**. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2005, p. 431-8.

_____. **Britain in decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State**, 4th edn. London: Macmillan, 1994.

GLENNESTER, H. **The health and welfare legacy**. In: SELDON, A; KAVANAH, D (eds.) **The Blair effect 2001-5**. Cambridge University Press, Cambridge, UK, Cap 13, 2005.

_____. **What commitment to welfare. Social security, (39)**. ISSN 0334-231X, 1989.

_____. **Paying for welfare: the 1990s**. Harvester-Wheatsheaf, Hemel Hempstead, UK, , 1992.

HARRIS, J. **William Beveridge – A biography** -Clarendon Press- Oxford, 1997.

HILL, M. **Understanding social policy**. Basil Blackwell, Oxford,. 3rd ed, 2004.

HILLS, J. (ed), **The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974**, Clarendon Press, Oxford, 1990.

HILLS, J. and STEWART, K. (eds.), **A More Equal Society**, Bristol: Policy Press, 2005.

HOLZMANN, R. **The welfare effects of public expenditure programs reconsidered**, IMF Staff Papers, Washington, n.37, p. 338-359, 1990.

KAVANAGH, D. **The Blair premiership**. In: SELDON, A; KAVANAH, D (eds.) **The Blair effect 2001-5**. Cambridge University Press, Cambridge, UK, Cap 1, 2005.

KORNIS, G. **A crise do Estado de bem-estar: problemas e perspectivas da proteção social**. UFRJ, 1994.

KRIEGER, J. **Social policy in the age of Reagan and Thatcher**, Socialist Register 23:177-98, 1987.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. **Gouverner par les Instruments**. Paris: Institut d'Etudes Politiques, 2006.

LAFITTE, F. **Social policy in a free society**. Inaugural lecture at the university of Birmingham, Birmingham , 1962.

LAVINAS, L. **Proteção Social: sem compulsórios, nem clientelas**?. Teoria e Debate, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, ano 16, vol. 55, 2003, p. 12-18.

_____. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão: Contextos Atuais**. In: Encontro da Rede URB-AL, 2003, São Paulo. Rio de Janeiro: Documento de Base URB-AL 10, 2003. p 1-74.

_____. **A Estrutura do Financiamento da Proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social**. In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006, v. , p. 249-274.

_____. **Crise : ocasião para ajustes progressivos e inclusivos**. IE- UFRJ, 2009.

LE GRAND, J. **The State of Welfare**. In: J. Hills (ed.), The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974, Clarendon Press, Oxford, 1990, p. 95-113.

LEVITAS, R. **The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour**. Basingstoke: Macmillan, 1998.

LISTER, R. **Doing good by stealth: The politics of poverty and inequality under New Labour**, New Economy, vol 8, no 2, 2001, p. 65-70.

MALTHUS, T. R. **An essay on the principle of population**, London, 1798

MANDELSON, P. **Labour's Next Steps: Tackling Social Exclusion**, Fabian Pamphlet 581, London: The Fabian Society. 1997.

MARSHALL, T.H. **Social Policy**, London: Hutchinson, 1965.

McKNIGHT, A. **Employment: tackling poverty through “work for those who can”**. In HILLS, J; STEWART, K. (eds.), *A More Equal Society*, Bristol: Policy Press, cap 2, 2005.

NERI, M. **Focalização, universalização e transferências sócias**. *Revista Econômica*, Universidade Federal Fluminense, Jun 2003.

NICKELL, S; QUINTINI, G. **The Consequences of the Decline in Public Sector Pay in Britain: A Little Bit of Evidence**, *The Economic Journal*, vol. 20031 112, 2002.

OCDE. **Employment Outlook**, 1994.

_____. **OECD Employment Outlook**, 2001.

_____. **OECD Employment Outlook**, 2003.

_____. **OECD Employment Outlook**, 2004.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment**. Cambridge University Press. Swank, 1994.

PINKER, R. Social welfare and the Thatcher administration. In: BEAN, F; FERRIS, J; WHYNES, D. (eds.), **In defense of welfare**, Tavistock publications, London, 1985, p. 183-205.

PONTUSSON, J. **Inequality and prosperity: Social Europe vs Liberal America**. Cornell University Press, 2005.

RHODES, M. **Desperately seeking a solution: Social Democracy, Thatcherism and the "Third Way" in British welfare**. In: FERRERA, M; RHODES, M. *Recasting European welfare states*. London, Portland, OR, Frank Cass, 2000, p. 161-86.

RICARDO, D. **Principles of political economy and taxation**, London : John Murray, 1987.

ROWNTREE, B.S. *The Human Needs of Labour*. London: Editora Longman, 1918.

ROWTHORN, R. **The political economy of full employment in modern Britain.** The Kalecki Memorial Lecture, Department of Economics, University of Oxford, 19 oct 1999.

SALM C. **Privações sociais e gasto público.** Revista Econômica , Universidade Federal Fluminense, Jun 2003.

SASSI, F. **Tackling health inequalities.** In: HILLS, J; STEWART, K. (eds.). A More Equal Society, Bristol: Policy Press, cap 4, 2005.

SEFTON, T; SUTHERLAND, H. **Inequality and poverty under New Labour.** In HILLS, J. and STEWART, K. (eds.), A More Equal Society, Bristol: Policy Press, cap 11, 2005.

STEWART, K. **Equality and Social Justice.** In: SELDON, A; KAVANAH, D (eds.) The Blair effect 2001-5. Cambridge University Press, Cambridge, UK, cap. 14, 2005.

TITMUSS, R. M. **Problems of social policy.** London: HMSO, Longmans, Green, 1950.

TOWNSEND, P. **Conceptualising Poverty.** In: The International Analysis of Poverty. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

WESTERGAARD, J. Where does the Third Way Lead?, New Political Economy 4:3, 1999, p.429-36.

VIANNA, M.L. O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: Maria Ines Souza Bravo; Cotyara Pereira. (Org.). Política Social e Democracia. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2001, v. 1, p. 50-74.

_____. Em Torno do Conceito de Política Social: Notas Introdutórias. Artigo. Rio de Janeiro: ENAP, 2002, p 1-8.

