

BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

T. H. MARSHALL

Professor Emérito de Sociologia da Universidade de Londres

CIDADANIA, CLASSE SOCIAL E STATUS

Introdução do
PROF. PHILLIP C. SCHMITTER

Tradução de
MEYON PORTO GADELHA

TOMBO. : 68363



SBD-FELCH-USP

SBD - HISTORIA

33211H

BIBLIOTECA
HISTORIA - FELCH
USP

ZAHAR EDITORES
RIO DE JANEIRO

CAPÍTULO III

CIDADANIA E CLASSE SOCIAL

O convite para pronunciar estas conferências¹ me foi agradável tanto do ponto de vista pessoal quanto profissional. Mas, enquanto minha resposta pessoal consistiu num reconhecimento sincero e modesto de uma honra que não tinha o direito de esperar, minha reação profissional não foi absolutamente modesta. Parecia-me que a Sociologia tinha todo o direito de reclamar sua participação nessa comemoração anual de Alfred Marshall e considerei um fato auspicioso o convite feito por uma Universidade que, embora não incluía a Sociologia em seus cursos, deveria estar preparada para recebê-la como uma visitante. Pode ser, e isto é um pensamento inquietante, que a Sociologia esteja sendo julgada pela minha pessoa. Se assim o fôr, estou certo de poder depender de um julgamento escrupuloso e justo da parte desta audiência e de que qualquer mérito porventura encontrado nestas conferências será atribuído ao valor acadêmico da matéria enquanto qualquer coisa que lhes pareça lugar-comum ou fora de propósito será considerado um produto de minhas características peculiares a não serem achadas em nenhum de meus colegas.

Não defenderei a relevância da matéria para a ocasião alegando que Marshall foi um sociólogo. Pois, uma vez que ele abandonara seus primeiros amores pela Metafísica, Ética e Psicologia, dedicou sua vida ao desenvolvimento da Economia como ciência independente e ao aperfeiçoamento de seus métodos próprios de investigação e análise. Marshall deliberadamente escolheu um caminho acentuadamente diferente daquele seguido por Adam Smith e John Stuart Mill, e o espírito que regeu esta escolha é indicado pela aula inaugural que ele pro-

¹ *The Marshall Lectures*, Cambridge, 1949. (Conferências dedicadas a Alfred Marshall.)

nunciou em Cambridge em 1885. Falando sobre a crença de Comte numa Ciência Social unificada, ele disse: "Não há dúvida de que, se tal ciência existisse, a Economia encontraria, de bom grado, abrigo sob suas asas. Mas ela não existe; nem mostra indícios de sua aparição. Não faz sentido esperar por ela; devemos fazer o que podemos com nossos recursos atuais".² Ele, portanto, defendeu a autonomia e a superioridade do método econômico, superioridade esta devida principalmente ao emprego da moeda como instrumento de medida a qual "se constitui de tal maneira na melhor medida de motivos que nenhuma outra poderia competir com ela".³

Marshall foi, como sabemos, um idealista; tão idealista que Keynes certa vez afirmou que Marshall "estava muito ansioso para fazer o bem".⁴ Atribuir-lhe, por esta razão, o epíteto de sociólogo seria a última coisa a fazer. É verdade que alguns sociólogos têm sofrido de semelhante benevolência, muitas vezes em detrimento de seu desempenho intelectual, mas não me agrada distinguir o economista do sociólogo afirmando que um deveria ser guiado pela razão enquanto o outro ser levado pelo coração. Pois todo sociólogo honesto, como todo economista sincero, sabe que a escolha de fins ou ideais jaz fora do campo da Ciência Social e dentro do campo da Filosofia Social. Mas o idealismo de Marshall fez com que este apaixonadamente colocasse a Ciência da Economia a serviço de políticas ao empregá-la — como uma ciência pode ser empregada de maneira legítima — para desvendar a natureza e o conteúdo dos problemas com os quais a política tem de lidar e para avaliar a eficácia relativa de alternativas para a realização de determinados objetivos. E Marshall tinha consciência de que, mesmo no caso daqueles que seriam naturalmente considerados problemas econômicos, a Ciência da Economia, por si só, não era capaz de prestar estes dois serviços. Pois eles implicavam a consideração de forças sociais que estão imunes ao ataque da fita métrica do economista. Foi, talvez, por este motivo, que Marshall, em certo sentido, sentiu-se, um tanto sem razão, desapontado com seus feitos e chegou ao ponto de expressar seu arrependimento por ter escolhido a Economia à Psicologia, uma Ciência que lhe poderia ter aproximado mais do pulso e da vida da sociedade e lhe dado uma compreensão mais profunda das aspirações humanas.

² *Memorials of Alfred Marshall*, edição de A. C. Pigou, p. 164.

³ *ibid.*, p. 158.

⁴ *ibid.*, p. 37.

Seria fácil citar muitas passagens nas quais Marshall foi levado a falar desses fatores evasivos de cuja importância ele se convencera firmemente, mas prefiro limitar minha atenção a um ensaio cujo tema muito se aproxima daquele que escolhi para essas conferências. Trata-se de um ensaio que Marshall leu no Cambridge Reform Club, em 1873, sobre *The Future of the Working Classes*; ensaio este transcrito no volume comemorativo editado pelo Professor Pigou. Há algumas diferenças entre os textos das duas edições as quais, acredito, devem ser atribuídas a correções feitas por Marshall após o aparecimento da versão original em folheto.⁵ Quem me lembrou esse ensaio foi um colega, o Professor Phelps Brown, que fez uso dele na sua aula inaugural em novembro passado.⁶ É igualmente muito adequado à minha finalidade de hoje porque nele Marshall, ao examinar uma faceta do problema da igualdade social sob o ângulo do custo econômico, chegou até a fronteira além da qual se encontra o território da Sociologia, atravessou-a e empreendeu uma breve excursão pelo outro lado. Sua ação poderia ser interpretada como um desafio à Sociologia para enviar um emissário para encontrá-lo na fronteira e ajuntar-se-lhe na tarefa de transformar uma terra-de-ninguém num terreno comum. Sou bastante presunçoso para responder ao desafio decidindo viajar, como historiador e sociólogo, em direção a um ponto na fronteira econômica daquele mesmo tema geral, o problema da igualdade social.

No seu ensaio de Cambridge, Marshall lançou a questão de "se há base válida para a opinião segundo a qual o progresso das classes trabalhadoras tem limites que não podem ser ultrapassados". "O problema", disse ele, "não é se, em última análise, todos os homens serão iguais — certamente que não o serão — mas se o progresso não pode prosseguir firmemente, mesmo que vagarosamente, até que, devido à ocupação ao menos, todo homem será um cavalheiro. Afirmando que pode e que isto acontecerá".⁷ Sua fé se baseava na crença de que o traço característico das classes operárias era o trabalho pesado e excessivo, e que o volume de tal trabalho poderia ser consideravelmente reduzido. Analisando a situação, Marshall encontrou provas de que os artesãos qualificados, cujo trabalho não era enfadonho e alienador, já tendiam para a condição que

⁵ Impressão privada de Thomas Tofts. As páginas citadas se referem a esta edição.

⁶ Publicado sob o título "Prospects of Labour", em *Economica*, fevereiro de 1949.

⁷ *op. cit.*, pp. 3 e 4.

êle previra como última de tôdas. Eles estão aprendendo, disse Marshall, a dar mais valor à educação e ao lazer do que "a um mero aumento de salários e confôrto material". Estão "seguramente desenvolvendo uma independência e um respeito másculo por êles mesmos e, portanto, um respeito cortês pelos outros; estão, cada vez mais, aceitando os deveres públicos e privados de um cidadão; mais e mais aumentando seu domínio da verdade de que são homens e não máquinas produtoras. Estão cada vez mais, tornando-se cavalheiros".⁸ Quando o avanço técnico houver reduzido o trabalho pesado a um mínimo, e êsse mínimo fôr dividido em pequenas parcelas entre todos, então "se considerarmos as classes trabalhadoras como homens que tenham trabalho excessivo a fazer, as classes trabalhadoras terão sido abolidas".⁹

Marshall tinha consciência de que êle poderia ser acusado de adotar as idéias dos socialistas cujos trabalhos, como êle mesmo nos disse, êle estudara, durante êste período de sua vida, com grandes esperanças e um desapontamento maior. Pois, disse êle: "O quadro a ser traçado será semelhante, em alguns aspectos, àqueles que os socialistas nos têm mostrado, aquêle nobre conjunto de entusiastas ingênuos que atribuíram a todos os homens uma capacidade ilimitada para aquelas virtudes que encontraram em si mesmas".¹⁰ Sua réplica era que era seu sistema diferia fundamentalmente do socialismo, pois preservaria os elementos essenciais de um mercado livre. Afir-mava, entretanto, que o Estado teria de fazer algum uso de sua fôrça de coerção, caso seus ideais devessem ser realizados. Deve obrigar as crianças a freqüentarem a escola porque o ignorante não pode apreciar e, portanto, escolher livremente as boas coisas que diferenciam a vida de cavalheiros daquela das classes operárias. "Está obrigado a compeli-los e ajudá-los a tomar o primeiro passo adiante; e está obrigado a ajudá-los, se desejarem, a dar muitos passos à frente".¹¹ Notem que sômente o primeiro passo é obrigatório. A livre escolhã preside os demais tão logo a capacidade de escolher seja criada.

⁸ *The Future of the Working Classes*, p. 6.

⁹ *ibid.*, p. 16.

¹⁰ *ibid.*, p. 9. A versão revista desta passagem oferece uma diferença significativa. Diz assim: "O quadro a ser traçado será semelhante, em muitos aspectos, àqueles que alguns socialistas nos têm mostrado, socialistas êstes que atribuíram a todos os homens..." A condenação é menos arrasadora e Marshall já não mais se refere a Socialistas, *en masse* e com "S" maiúsculo, no pretérito. *Memorials*, p. 109.

¹¹ *ibid.*, p. 15.

O ensaio de Marshall foi construído com base numa hipótese sociológica e num cálculo econômico. O cálculo oferecia a resposta a seu problema inicial ao mostrar que se poderia esperar que os recursos mundiais e a produtividade seriam suficientes para fornecer as bases materiais necessárias para capacitar cada homem a tornar-se um cavalheiro. Em outras palavras, poder-se-ia arcar com o custo de oferecer educação universal e eliminar o trabalho excessivo e pesado. Não havia nenhum limite intransponível ao progresso das classes operárias — ao menos neste lado do ponto que Marshall descreveu como o objetivo. Ao calcular êsses dados, Marshall empregou as técnicas comuns do economista, embora as tivesse aplicando a um problema que envolvia um alto grau de especulação.

A hipótese sociológica não jaz tão claramente na superfície. Um pouco de escavação se torna necessária para descobrir sua forma. A essência da mesma se encontra nas passagens acima citadas, mas Marshall nos dá uma pista adicional ao sugerir que, quando dizemos que um homem pertence às classes trabalhadoras, "pensamos no efeito que seu trabalho produz sôbre êle ao invés do efeito que êle produz em seu trabalho".¹² Certamente, isto não é um tipo de definição que esperaríamos de um economista e, na verdade, dificilmente seria justo tratá-la como uma definição ou submetê-la a um exame pensado e crítico. O objetivo da frase era apelar para a imaginação e apontar para a direção geral dentro da qual o pensamento de Marshall se movia. E aquela direção se afastava de uma avaliação quantitativa dos padrões de vida em termos de bens consumidos e serviços recebidos em direção de uma avaliação qualitativa da vida como um todo em termos dos elementos essenciais na civilização ou cultura. Marshall aceitava como certo e adequado um raio amplo de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação ou desigualdade qualitativa entre o homem que era "por ocupação, ao menos, um cavalheiro" e o indivíduo que não o fôsse. Podemos, penso eu, sem violentar o pensamento de Marshall, substituir a palavra "cavalheiro" pela expressão "civilizado". Pois está claro que estava tomando como o padrão de vida civilizada as condições consideradas por sua geração como apropriadas a um cavalheiro. Podemos ir mais adiante e dizer que a reivindicação de todos para gozar dessas condições é uma exigência para ser admitido numa participação na herança social, o que, por sua vez, significa uma reivindicação para serem

¹² *ibid.*, p. 5.

admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos.

Tal é a hipótese sociológica latente no ensaio de Marshall. Postula que há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade — ou, como eu diria, de cidadania — o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis económicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida. Marshall não identificou a vida de um cavalheiro com o *status* de cidadania. Se assim o fizesse, estaria expressando seu ideal em termos de direitos legais aos quais todos os homens têm direito. Com isto, por sua vez, o Estado assumiria a responsabilidade de conceder aqueles direitos, o que levaria a atos de interferência por parte do Estado, interferência esta deplorável aos olhos de Marshall. Quando ele mencionava cidadania como algo que artesãos qualificados aprendem a apreciar no curso de sua transformação em cavalheiros, ele se referia somente às obrigações e não aos direitos da cidadania. Ele a concebeu como um modo de viver que brotasse de dentro de cada indivíduo e não como algo imposto a ele de fora. Ele reconheceu somente um direito incontestável, o direito das crianças serem educadas, e neste único caso ele aprovou o uso de poderes coercivos pelo Estado para atingir seu objetivo. Ele dificilmente poderia ir além sem colocar em perigo seu próprio critério de distinção entre seu sistema e o socialismo sob qualquer forma — a preservação da liberdade do mercado competitivo.

Não obstante, sua hipótese sociológica permanece tão próxima do âmago de nosso problema atual quanto há três quartos de século — na verdade, mais próxima ainda. A igualdade humana básica da participação, por ele sugerida, na minha opinião tem sido enriquecida com nova substância e investida de um conjunto formidável de direitos. Desenvolveu-se muito além do que Marshall previra ou teria desejado. Tem sido, sem dúvida, identificada com o *status* de cidadania. E já era tempo de examinarmos sua hipótese e revermos suas perguntas para vermos se as respostas ainda são as mesmas. É ainda verdade que a igualdade básica, quando enriquecida em substância e concretizada nos direitos formais da cidadania, é consistente com as desigualdades das classes sociais? Sugerirei que nossa sociedade de hoje admite que os dois ainda são compatíveis, tanto assim que a cidadania em si mesma se tem tornado, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimizada. É ainda verdade que a igualdade básica

pode ser criada e preservada sem invadir a liberdade do mercado competitivo? Obviamente, isto não é verdade. Nosso sistema de hoje é francamente um sistema socialista, não do tipo cujos autores estão, como Marshall, ansiosos para diferenciá-lo do socialismo. Mas é igualmente óbvio que o mercado ainda funciona dentro de certos limites. É isto uma característica inevitável da cidadania moderna — inevitável e irreversível? Finalmente, eu gostaria de colocar a pergunta inicial de Marshall sob nova forma. Ele inquiriu se havia limites além dos quais o progresso das classes operárias não poderia ir, e ele pensava em limites impostos pela produtividade e pelos recursos naturais. Perguntarei se parece haver limites além dos quais a tendência moderna em prol da igualdade social não pode chegar ou provavelmente não ultrapassará, e estarei pensando não em custo económico (deixo esta questão vital para os economistas), mas nos limites inerentes aos princípios que inspiram essa tendência. Mas a tendência moderna em direção da igualdade social é, acredito, a mais recente fase de uma evolução da cidadania que vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos. Minha tarefa inicial, portanto, deve ser a de preparar o terreno para um ataque aos problemas de hoje através da escavação do subsolo da história passada.

O Desenvolvimento da Cidadania até o Fim do Século XIX

Estarei fazendo o papel de um sociólogo típico se começar dizendo que pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é, neste caso, ditada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar económico e segurança ao direito de participar, por completo,

na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acôrdo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com êle são o sistema educacional e os serviços sociais.¹³

Nos velhos tempos, êsses três direitos estavam fundidos num só. Os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas. Como Maitland disse: "Quanto mais vemos nossa história, tanto mais impossível se torna traçarmos uma linha de demarcação rigorosa entre as várias funções do Estado — a mesma instituição é uma assembléia legislativa, um conselho governamental e um tribunal de justiça... Em tôda parte, à medida que passamos do antigo para o moderno, vemos o que a Filosofia da moda chama de diferenciação".¹⁴ Maitland se refere nesta passagem à fusão das instituições e direitos políticos e civis. Mas os direitos sociais do indivíduo igualmente faziam parte do mesmo amálgama e eram originários do *status* que também determinava que espécie de justiça êle podia esperar e onde podia obtê-la, e a maneira pela qual podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual pertencia. Mas êsse *status* não era de cidadania no moderno sentido da expressão. Na sociedade feudal, o *status* era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens — nobres e plebeus, livres e servos — eram investidos em virtude da sua participação na sociedade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes. Nas cidades medievais, por outro lado, exemplos de uma cidadania genuína e igual podem ser encontrados. Mas seus direitos e deveres específicos eram estritamente locais, enquanto a cidadania cuja história tento reconstituir é, por definição, nacional.

Sua evolução envolveu um processo duplo, de fusão e de separação. A fusão foi geográfica e a separação, funcional. O primeiro passo importante data do século XII quando a justiça real foi estabelecida com fôrça efetiva para definir e defender os direitos civis do indivíduo — tais como o eram então — com base não em costumes locais, mas no direito consuetudinário do país. Como instituições, os tribunais eram nacionais,

¹³ Segundo esta terminologia, aquilo que os economistas, algumas vezes, denominam de "renda derivada dos direitos civis" seria chamado "renda derivada dos direitos sociais". Cf. H. Dalton, *Some Aspects of the Inequality of Incomes in Modern Communities*, parte 3, capítulos 3 e 4.

¹⁴ F. Maitland, *Constitutional History of England*, p. 105.

mas especializados. Seguiu-se o parlamento, concentrando em si os poderes políticos do Governo nacional e descartando-se de todos menos um pequeno resíduo das funções judiciais que inicialmente pertenciam à *Curia Regis*, aquela "espécie de protoplasma constitucional do qual, com o correr do tempo, surgirão os vários conselhos da coroa, as câmaras do Parlamento e os tribunais de justiça".¹⁵ Finalmente, os direitos sociais que se tinham enraizado na participação na comunidade da vila, na cidade e nas guildas, foram gradativamente dissolvidos pela mudança econômica até que nada restou senão a *Poor Law*, uma vez mais uma instituição especializada que adquiriu uma base nacional, embora continuasse a ser administrada localmente.

Dois conseqüências importantes se seguiram. Primeiro, quando as instituições, das quais os três elementos da cidadania dependiam, se desligaram, tornou-se possível para cada um seguir seu caminho próprio, viajando numa velocidade própria sob a direção de seus próprios princípios peculiares. Antes de decorrido muito tempo, estavam distantes um do outro, e somente no século atual, na verdade, eu poderia dizer apenas nos últimos meses, é que os três corredores se aproximaram um dos outros.

Em segundo lugar, as instituições que eram de caráter nacional e especializado não poderiam pertencer tão intimamente à vida dos grupos sociais que elas serviam como aquelas que eram locais ou de um caráter geral. A distância do Parlamento era devida ao tamanho de sua assembléia; a distância dos tribunais era devida aos tecnicismos do direito e de seu processo que fez com que o cidadão ordinário tivesse de lançar mão de especialistas para orientá-lo quanto à natureza de seus direitos e para auxiliá-lo a obtê-los. Tem-se frisado repetidamente que, na Idade Média, a participação nos negócios públicos era mais um dever do que um direito. Os homens deviam séquito e serviço ao tribunal apropriado à sua classe e redondeza. O tribunal pertencia a eles, e eles ao tribunal, tendo êles acesso a êle porque êste precisava dêles e porque êles tinham conhecimento do que aí se passava. Mas o resultado do processo duplo de fusão e separação era que o mecanismo que dava acesso às instituições das quais dependiam os direitos de cidadania tinha de ser montado novamente. No caso dos direitos políticos, a questão se cifrava ao direito de voto e à habilitação para candidatar-se ao Parlamento. No caso dos direitos civis, a matéria dependia da jurisdição dos vários tribunais, dos privilégios da profissão de advogado e, acima de tudo,

¹⁵ A. F. Pollard, *Evolution of Parliament*, p. 25.

da responsabilidade de arcar com as custas do litígio. No caso dos direitos sociais, o centro do palco é ocupado pela *Law of Settlement and Removal* e as várias formas do teste de meios. Todo esse aparato se combinava para decidir não simplesmente que direitos eram reconhecidos em princípio, mas também até que ponto os direitos reconhecidos em princípio podiam ser usufruídos na prática.

Quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a parecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente — os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos.

Para fazer-se com que o século XVIII abranja o período formativo dos direitos civis, deve-se estendê-lo ao passado para incluir o *Habeas Corpus*, o *Toleration Act*, e a abolição da censura da imprensa; e deve-se estendê-lo ao futuro para incluir a Emancipação Católica, a revogação dos *Combination Acts* e o bem sucedido final da batalha pela liberdade de imprensa associada com os nomes de Cobbett e Richard Carlile. Podia, então, ser descrito mais exatamente, embora de maneira menos breve, como o período compreendido entre a Revolução e o primeiro *Reform Act*. Ao final daquele período, quando os direitos políticos fizeram sua primeira tentativa infantil de vir à tona em 1832, os direitos civis já eram uma conquista do homem e tinham, em seus elementos essenciais, a mesma aparência que têm hoje.¹⁶ “A tarefa específica da fase inicial da época hanoveriana”, escreve Trevelyan, “foi o estabelecimento do reino do direito; e aquele direito, com todos os seus grandes erros, constituía, no mínimo, um direito de liberdade. Sobre aquela fundação sólida, construíram-se todas as reformas subsequentes.”¹⁷ Este feito do século XVIII, interrompido pela Revolução Francesa, e completado após a mesma, foi em grande parte o trabalho dos tribunais, tanto em sua labuta diária quanto numa série de processos famosos em alguns dos quais lutavam contra o Parlamento em defesa dos direitos individuais. O ator mais celebrado nesse drama foi, suponho, John Wilkes e, embora possamos deplorar a ausência daquelas nobres e santas

¹⁶ A exceção mais importante é o direito de greve, mas as condições que tornaram esse direito vital para o trabalhador e aceitável perante a opinião política ainda não tinham surgido de modo efetivo.

¹⁷ C. M. Trevelyan, *English Social History*, p. 351.

qualidades que gostaríamos de achar em nossos heróis nacionais, não podemos reclamar se a causa da liberdade é, algumas vezes, patrocinada por um libertino.

No setor econômico, o direito civil básico é o direito a trabalhar, isto é, o de seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha, sujeito apenas à legítima exigência do treinamento técnico preliminar. Este direito tinha sido negado pela lei e pelo costume; de um lado, pela *Elizabethan Statute of Artificers*, a qual destinava certas ocupações a certas classes sociais e, de outro, por regulamentos locais, que reservavam emprego numa cidade aos habitantes da cidade, e pelo uso do aprendizado como um instrumento de exclusão ao invés de recrutamento. O reconhecimento do direito acarretava a aceitação formal de uma mudança de atitude fundamental. A velha premissa de que monopólios locais e grupais eram do interesse público porque “o comércio e o tráfego não podem ser mantidos ou aumentados sem ordem ou Governo”¹⁸ foi substituída pela nova suposição segundo a qual as restrições eram uma ofensa à liberdade do súdito e uma ameaça à prosperidade da nação. Como no caso de outros direitos civis, os tribunais de justiça desempenharam um papel decisivo em promover e registrar o avanço do novo princípio. O Direito Consuetudinário era suficientemente elástico e permitia aos juízes aplicá-lo de uma maneira que, quase imperceptivelmente, levava em consideração as mudanças gradativas em circunstâncias e opinião e, eventualmente, instalaram a heresia do passado como a ortodoxia do presente. O Direito Consuetudinário é em grande parte uma questão de bom senso, como testemunha a sentença passada pelo Juiz Holt no caso do Prefeito de Winton *versus Wilks* (1705): “Toda pessoa tem a liberdade de viver em Winchester; como pode então ser impedida de usar os meios legais para lá viver? Tal costume é prejudicial aos implicados e ao público”.¹⁹ O costume se constituiu num dos grandes obstáculos à mudança. Mas, quando o costume antigo no sentido técnico estava nitidamente em desacordo com o costume contemporâneo no sentido do modo de vida geralmente aceito, as defesas daquele começaram a ceder rapidamente ante os ataques do Direito Consuetudinário que tinha, desde 1614, exprimido sua repugnância a “todos os monopólios que proíbem quem quer que seja de trabalhar em qualquer ocupação legal”.²⁰

¹⁸ City of London Case, 1610. Cf. E. F. Heckscher, *Mercantilism*, Vol. I, pp. 269-325, onde a história completa é narrada com inúmeros detalhes.

¹⁹ *King's Bench Report* (Holt), p. 1002.

²⁰ Heckscher, *op. cit.*, Vol. I, p. 283.

O outro obstáculo era a lei escrita, e os juizes deram alguns golpes engenhosos mesmo contra este oponente temível. Em 1756, Lorde Mansfield descreveu o *Elizabethan Statute of Artificers* como uma lei penal que restringia o direito natural e contrária ao Direito Consuetudinário do reino. Ele acrescentou que "a política sobre a qual se baseou esta lei se tem tornado, como a experiência o indica, duvidosa".²¹

Pelo início do século XIX esse princípio da liberdade econômica individual foi aceito como axiomático. É bastante conhecida a passagem citada pelos Webbs do relatório do *Select Committee* de 1811, segundo a qual:

nenhuma interferência do Legislativo na liberdade de comércio, ou na completa liberdade de cada indivíduo dispor de seu tempo e de seu trabalho na maneira e nos termos que julgue melhor atender a seus interesses, pode ocorrer sem violar princípios gerais da maior importância para a prosperidade e felicidade da comunidade.²²

A revogação das leis elisabetianas se deu prontamente como o reconhecimento tardio de uma revolução que já havia ocorrido.

A história dos direitos civis em seu período de formação é caracterizada pela adição gradativa de novos direitos a um *status* já existente e que pertencia a todos os membros adultos da comunidade — ou talvez se devesse dizer a todos os homens, pois o *status* das mulheres ou, pelo menos, das mulheres casadas era, em certos aspectos importantes, peculiar. Esse caráter democrático ou universal do *status* se originou naturalmente do fato de que era essencialmente o *status* de liberdade e, na Inglaterra do século XVII, todos os homens eram livres. O *status* servil, ou servitude por sangue, tinha-se prolongado como um anacronismo patente nos dias de Elisabete, mas desapareceu logo depois. Essa mudança do trabalho servil para o livre foi descrita pelo Professor Tawney como "um marco fundamental no desenvolvimento tanto da sociedade econômica quanto política", e como "o triunfo final do Direito Consuetudinário" em regiões das quais tinha sido excluído havia quatro séculos. Daí em diante o lavrador inglês "é um membro de uma sociedade na qual há, nominalmente pelo menos, uma

²¹ *ibid.*, p. 316.

²² Sidney e Beatrice Webb, *History of Trade Unionism* (1920), p. 60.

lei para todos os homens".²³ A liberdade que seus predecessores haviam conquistado pelo êxodo para as cidades livres passou a ser sua por direito. Nas cidades, os termos "liberdade" e "cidadania" eram semelhantes. Quando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional.

A história dos direitos políticos difere tanto no tempo como no caráter. O período de formação começou, como afirmei, no início do século XIX, quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um *status* geral de cidadania. E, quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população. No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes não em conteúdo, mas na distribuição — deficientes, isto é, pelos padrões da cidadania democrática. A Lei de 1832 pouco fez, num sentido puramente quantitativo, para remediar esta situação. Depois de aprovada, os eleitores ainda somavam menos de um quinto da população masculina adulta. O direito de voto era ainda um monopólio de grupos, mas tinha dado o primeiro passo para tornar-se um monopólio de um tipo aceitável para as idéias do capitalismo do século XIX — um monopólio que se poderia, com algum grau de credibilidade, descrever como aberto e não fechado. Um monopólio de grupo fechado é aquele no qual ninguém pode penetrar por seus próprios esforços; a admissão depende da vontade dos membros do grupo. A descrição se aplica a uma parcela considerável do voto distrital antes de 1832; e não se encontra muito longe da verdade dos fatos quando aplicada ao direito de voto apoiado no direito de usufruto da terra. Os usufrutos nem sempre são concedidos de mão beijada mesmo que se disponha de meios para comprá-los, especialmente numa época em que as famílias consideram suas propriedades imóveis como o fundamento tanto social quanto econômico de sua existência. Portanto, a Lei de 1832, pela abolição dos distritos desprovidos de recursos e pela ampliação do direito de voto aos arrendatários e locatários de base econômica suficiente, rompeu o monopólio ao reconhecer as reivindicações políticas daqueles que podiam oferecer a evidência de sucesso na luta econômica.

Está claro que, se sustentarmos que, no século XIX, a cidadania na forma de direitos civis era universal, os direitos

²³ R. H. Tawney, *Agrarian Problem in the Sixteenth Century* (1916), pp. 43-44.

políticos não estavam incluídos nos direitos da cidadania. Constituiu o privilégio de uma classe econômica limitada cujos limites foram ampliados por cada Lei de Reforma sucessiva. Pode-se, não obstante, argumentar que a cidadania, nesse período, não era vazia de significado político. Não conferia um direito, mas reconhecia uma capacidade. Nenhum cidadão não e respeitador da lei era impedido, devido ao *status* pessoal, de votar. Era livre para receber remuneração, adquirir propriedade ou alugar uma casa e para gozar quaisquer direitos políticos que estivessem associados a esses feitos econômicos. Seus direitos civis o capacitavam a fazer isso, e a reforma eleitoral aumentou, cada vez mais, sua capacidade para praticar tais atos.

Foi, como veremos, próprio da sociedade capitalista do século XIX tratar os direitos políticos como um produto secundário dos direitos civis. Foi igualmente próprio do século XX abandonar essa posição e associar os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal. Essa mudança vital de princípio entrou em vigor quando a Lei de 1918, pela adoção do sufrágio universal, transferiu a base dos direitos políticos do substrato econômico para o *status* pessoal. Digo "universal" deliberadamente para dar ênfase ao grande significado dessa reforma independentemente da segunda, e não menos importante, reforma levada a efeito ao mesmo tempo — principalmente o direito de voto da mulher. Mas a Lei de 1918 não estabeleceu, por completo, a igualdade política de todos em termos de direitos de cidadania. Subsistiram alguns remanescentes de uma desigualdade com base em diferenças de substrato econômico até que, apenas no ano passado, o voto plural (que já tinha sido reduzido ao voto duplo) foi finalmente abolido.

Quando situei cada um dos períodos formativos dos três elementos da cidadania num determinado século — os direitos civis no XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX — afirmei que houve um considerável entrelaçamento entre os dois últimos. Proponho limitar o que tenho a dizer sobre os direitos sociais a esse entrelaçamento a fim de que possa completar minha revisão histórica até o fim do século XIX e tirar minhas conclusões desse período antes de voltar minha atenção para a segunda parte de meu tema, um estudo de nossas experiências atuais e de seus antecedentes imediatos. Nesse segundo ato do drama, os direitos sociais desempenharão o papel principal.

A participação nas comunidades locais e associações funcionais constitui a fonte original dos direitos sociais. Esta fonte foi complementada e progressivamente substituída por uma

Poor Law (Lei dos Pobres) e um sistema de regulamentação de salários que foram concebidos num plano nacional e administrados localmente. Este último — o sistema de regulamentação de salários — entrou rapidamente em decadência no século XVIII, não apenas porque a mudança industrial o tornou impossível do ponto de vista administrativo, mas também porque era incompatível com a nova concepção de direitos civis na esfera econômica, com sua ênfase no direito de trabalhar onde e em que fosse do agrado do indivíduo e sob um contrato livremente estipulado. A regulamentação de salários infringia esse princípio individualista do contrato de trabalho livre.

A *Poor Law* se encontrava numa posição um tanto ambígua. A legislação elisabetiana tinha feito dela algo mais do que um meio para aliviar a pobreza e suprimir a vadiagem, e seus objetivos construtivos sugeriam uma interpretação do bem-estar social que lembrava os mais primitivos, porém mais genuínos, direitos sociais de que ela tinha, em grande parte, tomado o lugar. A *Poor Law* elisabetiana era, afinal de contas, um item num amplo programa de planejamento econômico cujo objetivo geral não era criar uma nova ordem social, e sim preservar a existente com um mínimo de mudança essencial. A medida que o padrão da velha ordem foi dissolvido pelo ímpeto de uma economia competitiva e o plano se desintegrou, a *Poor Law* ficou numa posição privilegiada como sobrevivente única da qual, gradativamente, se originou a idéia dos direitos sociais. Mas, no fim do século XVIII, houve uma luta final entre a velha e a nova ordem, entre a sociedade planejada (ou padronizada) e a economia competitiva. E, nessa batalha, a cidadania se dividiu contra si mesma; os direitos sociais se aliaram à velha e os civis à nova.

Em seu livro *Origins of our Time*, Karl Polanyi atribui ao sistema *Speenhamland* de assistência aos pobres uma importância que alguns leitores podem achar surpreendente. Para Polanyi, parece marcar e simbolizar o fim de uma época. Por seu intermédio, a velha ordem reuniu suas forças que se esvaíam e lançou um ataque ao território inimigo. Dessa maneira, pelo menos, é como eu descreveria sua significância na história da cidadania. O sistema *Speenhamland* oferecia, com efeito, um salário mínimo e salário-família garantidos, combinados com o direito ao trabalho ou sustento. Estes, mesmo pelos padrões modernos, constituem um conjunto substancial de direitos sociais, indo muito além do que se poderia considerar como terreno próprio da *Poor Law*. E os criadores do projeto tinham plena consciência de que se invocava a *Poor Law* para realizar aquilo que a regulamentação de salários já não mais podia

conseguir. Pois a *Poor Law* se constituía nos últimos vestígios de um sistema que tentara ajustar a renda real às necessidades sociais e ao *status* do cidadão e não apenas ao valor de mercado de seu trabalho. Mas essa tentativa de injetar um elemento de previdência social na própria estrutura do sistema salarial através da instrumentalidade da *Poor Law* estava condenada ao fracasso não somente por causa de suas conseqüências práticas desastrosas, mas também porque era extremamente ofensiva ao espírito predominante da época.

Neste breve episódio de nossa história, vemos a *Poor Law* como a defensora agressiva dos direitos sociais da cidadania. Na fase seguinte, encontramos a agressora rechaçada para muito abaixo de sua posição original. Pela Lei de 1834 a *Poor Law* renunciou a todas suas reivindicações de invadir o terreno do sistema salarial ou de interferir nas forças do mercado livre. Oferecia assistência somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e àqueles outros fracos que desistiam da luta admitiam a derrota e clamavam por misericórdia. O movimento experimental em prol do conceito de previdência social mudou de direção. Porém, mais do que isso, os direitos sociais mínimos que restaram foram desligados do *status* da cidadania. A *Poor Law* tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles — como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem. Essa incapacidade permaneceu em existência até 1918, e, talvez, não se tenha dado o devido valor à sua abolição definitiva. O estigma associado à assistência aos pobres exprime os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes.

A *Poor Law* não constitui um exemplo isolado desse divórcio entre os direitos sociais e o *status* de cidadania. Os primeiros *Factory Acts** mostram a mesma tendência. Embora, de fato, tenham levado a uma melhoria das condições de trabalho e a uma redução das horas de trabalho em benefício de todos aqueles empregados nas indústrias por elas regidas, negaram-se, meticulosamente, a dar essa proteção diretamente ao

* Leis que regulamentavam as atividades fabris (N. do T.).

homem adulto — o cidadão *par excellence*. E assim o fizeram por respeito a seu *status* como cidadão com base na alegação de que medidas protetivas coercivas afrontavam o direito civil de efetuar um contrato de trabalho livre. A proteção se limitava às mulheres e crianças, e os defensores dos direitos das mulheres logo perceberam o insulto implícito. As mulheres eram protegidas porque não eram cidadãs. Se desejassem gozar da cidadania com todos os seus direitos, tinham de desistir da proteção. Pelo fim do século XIX, tais argumentos se tinham tornado obsoletos, e o código industrial se tornou um dos pilares do edifício de direitos sociais.

A história da educação apresenta semelhanças superficiais com aquelas da legislação industrial. Em ambos os casos, o século XIX foi, em sua maior parte, um período em que se lançaram as fundações dos direitos sociais, mas o princípio dos direitos sociais como uma parte integrante do *status* de cidadania ou foi expressamente negado ou não admitido definitivamente. Mas há diferenças significantes. A educação, como Marshall reconheceu quando a apontou como um objeto apropriado de ação por parte do Estado, é um serviço de um tipo único. É fácil afirmar-se que o reconhecimento do direito das crianças à educação não afeta o *status* da cidadania mais do que o reconhecimento do direito das crianças à proteção contra o excesso de trabalho e maquinaria perigosa, simplesmente porque as crianças, por definição, não podem ser cidadãos. Mas tal afirmativa é enganosa. A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. E, nesse ponto, não há nenhum conflito com os direitos civis do modo pelo qual são interpretados numa época de individualismos. Pois os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil.

Mas, no final do século XIX, a educação primária não era apenas gratuita, mas obrigatória. Esse desvio notável do *laissez faire* podia, é lógico, ser justificado com base no argumento de

que a livre escolha é um direito exclusivo das mentes maduras, que as crianças estão naturalmente sujeitas à disciplina, e que não se pode confiar que os pais farão aquilo que melhor atenda aos interesses dos filhos. Mas o princípio vai muito além disso. Há, neste caso, um direito individual combinado a um dever público de exercer o direito. Será que o dever público se impõe simplesmente em benefício do indivíduo — porque as crianças não podem avaliar seus interesses de modo inequívoco e porque os pais podem ser incapazes de esclarecer-lhes? Custa-me acreditar que esta seja uma explicação adequada. Tornou-se cada vez mais notório, com o passar do século XIX, que a democracia política necessitava de um eleitorado educado e de que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados. O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros. E uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional. Depreende-se disto que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX.

Quando Marshall apresentou seu ensaio perante o *Cambridge Reform Club*, o Estado estava-se preparando para arcar com a responsabilidade que lhe foi atribuída pelo próprio Marshall quando afirmou que o Estado “era obrigado a compeli-las (as crianças) e a ajudá-las a dar o primeiro passo adiante”. Mas isso não seria suficiente para tornar realidade seu ideal de fazer um cavalheiro de cada indivíduo nem era aquela absolutamente a intenção. E, até então, havia poucos indícios de qualquer desejo “de ajudá-las, se o quiserem, a dar muitos passos adiante”. A idéia pairava no ar, mas não constituía um ponto cardeal da política. No início da década de 1890, a L.C.C., através de sua *Technical Education Board*, instituiu um sistema de bolsas de estudo que foi, obviamente, considerado notável por Beatrice Webb. Pois ela escreveu o seguinte a respeito do mesmo:

Em seu aspecto popular tal sistema se constituiu numa escada educacional de dimensões sem precedente. Foi, sem dúvida, entre as escadas educacionais a mais gigantesca em extensão, a mais elaborada na sua organização de ‘admissões’ e promoções, e a mais diversificada nos tipos de excelência selecionada e nos tipos

de treinamento oferecido que já existiu em qualquer parte do mundo.²⁴

O tom entusiástico dessas palavras nos permite perceber quanto aprimoramos nossos padrões desde aqueles tempos.

O Impacto Inicial da Cidadania sobre as Classes Sociais

Até o momento, meu objetivo se resumiu em traçar, de modo resumido, o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra até o fim do século XIX. Com esta finalidade, dividi a cidadania em três elementos: civil, político e social. Tentei demonstrar que os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania.

Eu nada disse, até o momento, sobre classe social, e devo explicar aqui que classe social ocupa uma posição secundária em meu tema. Não pretendo empenhar-me na longa e difícil tarefa de examinar sua natureza e analisar seus componentes. O tempo não me permitiria fazer justiça a um assunto de tal importância. Meu objetivo primordial é a cidadania, e meu interesse especial consiste em seu impacto sobre a desigualdade social. Abordarei a natureza da classe social somente na medida em que seja necessário à realização desse interesse especial. Minha narrativa estacionou no fim do século XIX porque acredito que o impacto da cidadania sobre a desigualdade social após aquela data foi fundamentalmente diferente daquele que tinha sido anteriormente. Com toda a probabilidade, não se levantará dúvida quanto a esta afirmação. É a natureza específica dessa diferença que vale a pena ser examinada. Antes de prosseguir, portanto, tentarei tirar algumas conclusões gerais a respeito do impacto da cidadania sobre a desigualdade social do primeiro dos dois períodos.

²⁴ *Our Partnership*, p. 79.

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status*. A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos. Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra pelo menos desde a segunda metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade. Eis algo que necessita de explicação. Como é possível que estes dois princípios opostos possam crescer e florescer, lado a lado, no mesmo solo? O que fez com que eles se reconciliassem e se tornassem, ao menos por algum tempo, aliados ao invés de antagonistas? A questão é pertinente, pois não há dúvida de que, no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra.

É neste ponto que se torna necessária uma investigação mais detalhada sobre classe social. Não posso tentar examinar todas as suas inúmeras e variadas formas, mas há uma distinção ampla entre dois tipos de classe que é particularmente relevante para a minha argumentação. No primeiro destes, a classe se assenta numa hierarquia de *status* e expressa a diferença entre uma classe e outra em termos de direitos legais e costumes estabelecidos que possuem o caráter coercivo essencial da lei. Em sua forma extrema, tal sistema divide uma sociedade numa série de espécies humanas distintas, hereditárias — patricios, plebeus, servos, escravos e assim por diante. A classe é, por assim dizer, uma instituição em seu próprio direito, e a estrutura total tem a qualidade de um plano no sentido de que se lhe atribuem um significado e uma finalidade e é aceito como uma ordem natural. A civilização, em cada nível, é uma expressão desse significado e

dessa ordem natural, e as diferenças entre os níveis sociais não equivalem a diferenças de padrão de vida, porque não há nenhum padrão comum pelo qual aquelas podem ser medidas. Nem há direitos — ao menos de alguma significância — compartilhados por todos.²⁵ O impacto da cidadania sobre tal sistema estava condenado a ser profundamente perturbador e mesmo destrutivo. Os direitos dos quais o *status* geral da cidadania estava imbuído foram extraídos do sistema hierárquico de *status* da classe social, privando-o de sua substância essencial. A igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe, que era, em princípio, uma desigualdade total. Uma justiça nacional e uma lei igual para todos devem, inevitavelmente, enfraquecer e, eventualmente, destruir a justiça de classe, e a liberdade pessoal, como um direito natural universal, deve eliminar a servidão. Não há necessidade de nenhum argumento sutil para demonstrar que a cidadania é incompatível com o feudalismo medieval.

A classe social do segundo tipo não é tanto uma instituição em seu próprio direito como um produto derivado de outras instituições. Embora possamos, ainda, referir-nos a "*status* social", estamos estendendo o sentido do termo além de seu significado rigorosamente técnico. Não se estabelecem nem se definem as diferenças de classe pelas leis e costumes da sociedade (no sentido medieval da expressão), mas elas emergem da combinação de uma variedade de fatores relacionados com as instituições da propriedade e educação e a estrutura da economia nacional. As culturas de classe se reduzem a um mínimo, de modo que se torna possível, embora, como se admite, não inteiramente satisfatório, medir os diferentes níveis de bem-estar econômico por referência a um padrão de vida comum. As classes trabalhadoras, ao invés de herdarem uma cultura distinta conquanto simples, são agraciadas com uma imitação barata de uma civilização que se tornou nacional.

É verdade que a classe ainda funciona. Considera-se a desigualdade social como necessária e proposital. Oferece o incentivo ao esforço e determina a distribuição de poder. Mas não há nenhum padrão geral de desigualdade no qual se associe um valor adequado, *a priori*, a cada nível social. A desigualdade, portanto, embora necessária, pode tornar-se excessiva. Como Patrick Colquhoun disse, numa passagem muito

²⁵ Ver a admirável descrição oferecida por R. H. Tawney em *Equality*, pp. 121-122.

citada: "Sem uma grande proporção de pobres não poderia haver ricos, já que os ricos são o produto do trabalho, ao passo que o trabalho pode resultar somente de um estado de pobreza... A pobreza, portanto, é um ingrediente indispensável e por demais necessário da sociedade, sem o qual nações e comunidades não poderiam existir num estado de civilização".²⁶ Mas Colquhoun, embora aceitasse a pobreza, deplorava a "indigência" ou, como deveríamos dizer, os destituídos. Por "pobreza", Colquhoun entendia a situação de um indivíduo que, devido à falta de quaisquer reservas econômicas, é obrigado a trabalhar, e a trabalhar muito, a fim de viver. Por "indigência", ele entendia a situação de uma família que se ressentia do mínimo necessário para uma vida decente. O sistema de desigualdade que permitiu que a primeira existisse como uma força atuante produziu, inevitavelmente, uma certa dose da segunda. Colquhoun e outros humanitaristas lamentaram esta situação e procuraram meios de aliviar o sofrimento que ela causava. Mas não duvidaram da justiça do sistema de desigualdade como um todo. Podia-se alegar, em defesa de sua justiça, que, embora a pobreza pudesse ser necessária, não era necessário que nenhuma família determinada permanecesse pobre ou quase tão pobre quanto era. Quanto mais se encara a riqueza como prova conclusiva de mérito, mais se inclina a considerar a pobreza como prova de fracasso — mas a punição pelo fracasso pode parecer maior do que a prevista para a ofensa. Em tais circunstâncias, é natural que os traços mais desagradáveis da desigualdade fossem tratados, de modo um tanto irresponsável, como um incômodo, como a fumaça negra que escapasse, sem fiscalização, das chaminés de nossa fábrica. E assim com o tempo, à medida que a consciência social desperta, a diminuição na influência das classes, como a diminuição da fumaça, se torna um objetivo desejável a ser perseguido na medida em que seja compatível com a eficiência continuada da máquina social.

Mas a diminuição na influência das classes nessa forma não constituiu um ataque ao sistema de classes. Ao contrário, almejava, muitas vezes um tanto conscientemente, a tornar o sistema de classes menos vulnerável ao ataque através da eliminação de suas conseqüências menos defensáveis. Aumentou o nível do piso no porão do edifício social e, talvez, o tornou mais higiênico do que antes. Mas continuou sendo um porão, e os andares mais elevados do prédio não foram afeta-

²⁶ A Treatise on Indigence (1806), pp. 7-8.

dos. E os benefícios recebidos pelos infelizes não se originaram de um enriquecimento do *status* da cidadania.

Não obstante, a verdade é que a cidadania, mesmo em suas formas iniciais, constituiu um princípio de igualdade, e que, durante aquele período, era uma instituição em desenvolvimento. Começando do ponto no qual todos os homens eram livres, em teoria, capazes de gozar de direitos, a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos de que eram capazes de gozar. Mas esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista; eram, ao contrário, necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade. A explicação reside no fato de que o núcleo da cidadania, nesta fase, se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Davam a cada homem, como parte de seu *status* individual, o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, e tornaram possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo. A famosa declaração de Maine de que "o movimento das sociedades progressistas tem, até o momento, sido um movimento de *Status* para Contrato"²⁷ exprime uma verdade profunda que havia sido elaborada, como uma terminologia variada, por muitos sociólogos, mas que requer qualificação. Pois tanto *status* quanto contrato estão presentes em todas as sociedades com exceção das mais primitivas. Maine, ele mesmo, admitiu isto quando, mais adiante da mesma obra, escreveu que as comunidades feudais iniciais, ao contrário de seus predecessores arcaicos, "não eram nem coesas por simples sentimento nem recrutadas por uma ficção. O elo que as unia era o Contrato".²⁸ Mas o elemento contratual no feudalismo coexistiu com um sistema de classes baseado em *status*, e à medida que o contrato se transformava em costume, contribuiu para perpetuar o *status* de classe. O costume reteve a forma de empreendimentos mútuos, mas não a realidade de um acordo livre. O contrato moderno não nasceu do contrato feudal; assinala um novo desenvolvimento a cujo progresso o feudalismo foi um obstáculo que teve de ser afastado. Pois o contrato moderno é essencialmente um acordo entre homens que são livres e iguais em *status*, embora não necessariamente em poder. O *status* não foi eliminado do sistema social. O *status* diferencial, associado com classe, função e família, foi

²⁷ H. S. Maine, *Ancient Law* (1878), p. 170.

²⁸ *Ibid.*, p. 175.

substituído pelo único *status* uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada.

Na época em que Maine escreveu, esse *status* era, sem dúvida, um auxílio, e não uma ameaça, ao capitalismo e à economia de livre mercado, porque este *status* era dominado pelos direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles. Um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la. Mas, caso se lance mão desses argumentos para explicar a um pobre que seus direitos de propriedade são os mesmos daqueles de um milionário, provavelmente o indigente nos acusará de estar sofismando. Da mesma maneira, o direito à liberdade de palavra possui pouca substância se, devido à falta de educação, não se tem nada a dizer que vale a pena ser dito, e nenhum meio de se fazer ouvir se há algo a dizer. Mas essas desigualdades gritantes não são devidas a falhas nos direitos civis, mas à falta de direitos sociais, e os direitos sociais, nos meados do século XIX, não tinham expressão. A *Poor Law* se constituiu num auxílio, e não numa ameaça, ao capitalismo, porque eximiu a indústria de toda responsabilidade que não fizesse parte do contrato de trabalho, ao passo que aumentou a competição no mercado de trabalho. A educação primária foi, também, uma ajuda porque aumentou o valor do trabalhador sem educá-lo acima de sua condição de subsistência.

Mas seria absurdo afirmar que os direitos civis em vigor nos séculos XVIII e XIX estavam livres de falhas ou que fossem tão equitativos na prática quanto o professavam ser em princípio. A igualdade perante a lei não existia. O direito lá estava, mas o remédio jurídico estava, muitas vezes, fora do alcance do indivíduo. As barreiras entre os direitos e remédios eram de duas espécies: a primeira se originava nos preconceitos de classes e parcialidade; a segunda, nos efeitos automáticos da distribuição desigual de renda que operava através do sistema de preços. Os preconceitos de classe que, indubitavelmente, caracterizavam a distribuição da justiça no século XVIII, não podem ser abolidos por leis, mas somente pela educação social e a edificação de uma tradição de imparcialidade. Este é um processo difícil e moroso que pressupõe uma mudança no modo de pensar nos escalões superiores da sociedade. Mas é um processo que ocorreu, penso eu que se possa afirmar, com justiça, de maneira satisfatória, no sentido de que a tradição de imparcialidade no que toca às classes

sociais está profundamente arraigada na justiça civil inglesa. É interessante que isto haja ocorrido sem nenhuma mudança fundamental na estrutura de classe da profissão de advogado. Não temos dados precisos sobre este tópico, mas duvido que o quadro geral se tenha alterado desde que o Professor Ginsberg verificou que a proporção dos admitidos nas Faculdades de Direito cujos pais eram trabalhadores assalariados tinha aumentado de 0,4% em 1904-1908 para 1,8% em 1923-1927 e que, neste último período, aproximadamente 72% eram filhos de homens das profissões liberais, comerciantes de alto nível e nobres.²⁹ O declínio do preconceito de classe como uma barreira ao gozo efetivo dos direitos é, portanto, devido menos à diluição do monopólio de classe na carreira jurídica do que à difusão, em todas as classes, de um sentido mais humano e realista de igualdade social.

É interessante comparar-se este quadro com o correspondente desenvolvimento no campo dos direitos políticos. Neste caso, também, o preconceito de classe, expresso através da intimidação das classes inferiores pelas superiores, impediu o livre exercício do direito de voto por parte daqueles que o haviam adquirido recentemente. Neste caso, havia um remédio prático disponível — o voto secreto. Mas isto não era suficiente. A educação social, bem como uma mudança no modo de pensar, eram necessárias. E, mesmo quando esses eleitores se sentiram livres de influências indevidas, algum tempo se passou até que desaparecesse a idéia, predominante entre as classes trabalhadoras como em outras, de que os representantes do povo e, ainda mais, os membros do Governo deveriam ser recrutados das *élites* que nasceram e foram educadas para a liderança. O monopólio de classe na política, ao contrário do monopólio de classe na carreira jurídica, foi abolido indubitavelmente. Assim, nesses dois setores, o mesmo objetivo foi alcançado por caminhos um tanto diferentes.

A remoção do segundo obstáculo, os efeitos da distribuição desigual da renda, foi, tecnicamente, um fator simples no caso dos direitos políticos, pois nada, ou muito pouco, custa votar. No entanto, pode-se empregar o poder econômico para influenciar uma eleição, e se adotou uma série de medidas para reduzir esta influência. As mais primitivas, que datam do século XVII, visavam o suborno e corrupção, porém as mais recentes, especialmente a partir de 1883, tinham o objetivo amplo de limitar os gastos com eleições em geral a fim de que candidatos de recursos desiguais pudessem competir em

²⁹ M. Ginsberg, *Studies in Sociology*, p. 171.

igualdade de condições. A necessidade de tais medidas diminuiu em muito, visto que os candidatos das classes trabalhadoras podem obter apoio financeiro dos partidos e outros fundos. Restrições que evitam extravagâncias competitivas são, portanto, provavelmente bem recebidas por todos. Restava abrir a Câmara dos Comuns a homens de todas as classes sem levar em consideração suas posses através, primeiro, da abolição de exigências de caráter econômico para os membros daquela casa e, depois, pelo estabelecimento de remuneração de seus membros em 1911.

Tem-se verificado ser muito mais difícil alcançar-se resultados similares no campo dos direitos civis porque a ação processual, ao contrário do voto, é muito cara. As custas do processo não são altas, mas os honorários de advogado e as taxas cobradas pelo escrivão podem representar quantias significativas. Uma vez que uma ação legal toma a forma de um litígio, cada parte acha que suas possibilidades de ganhá-la aumentarão se se utiliza dos serviços de melhores defensores do que aqueles empregados pela outra parte. Há, é lógico, alguma dose de verdade nisso, mas não tanta quanto se acredita popularmente. Mas o efeito no litígio, como em eleições, é introduzir um elemento de extravagância competitiva que torna difícil estimar, com antecipação, os custos de uma ação. Além disso, nosso sistema, segundo o qual a parte derrotada terá de arcar com as custas, aumenta o risco e a incerteza. Um indivíduo de recursos limitados sabedor de que, no caso de perder a ação, terá de pagar as custas de seu oponente bem como as suas, pode, facilmente, ser levado a aceitar um acordo não-satisfatório, principalmente se seu oponente é suficientemente rico para não se preocupar com esses aspectos. E mesmo no caso de ter ganho de causa, aquilo que recebe, deduzidos os impostos, será, em geral, inferior a seu gasto real. Assim sendo, se foi induzido a levar seu caso adiante com gastos consideráveis, isto poderá representar uma vitória de Pirro.

O que, então, se tem feito para remover essas barreiras ao exercício efetivo e em termos iguais dos direitos civis? Apenas uma coisa de real substância — o estabelecimento, em 1846, dos Tribunais dos Condados para proporcionar justiça barata às massas populares. Essa inovação importante exerceu uma influência profunda e benéfica no sistema judiciário inglês e muito contribuiu para desenvolver um senso adequado da importância da ação movida pelo homem do povo — a qual é, muitas vezes, uma ação muito importante a seus olhos. Mas as custas dessas ações impetradas perante os Tribunais dos Condados não são desprezíveis e a jurisdição destes é limitada.

O segundo passo significativo que se deu foi o desenvolvimento da justiça gratuita, segundo a qual uma fração dos membros mais pobres da comunidade podiam mover uma ação *in forma pauperis*, praticamente livre de qualquer despesa, sendo assistida pelos serviços voluntários e gratuitos prestados por advogados. Mas, como o limite de renda era extremamente baixo (2 libras por semana desde 1919) e este procedimento não era aplicado aos Tribunais dos Condados; produziu um efeito diminuto com exceção das causas matrimoniais. O serviço suplementar de assistência judiciária gratuita foi, até há pouco tempo, prestado por organizações voluntárias sem receber nenhuma subvenção. Mas não se tem subestimado o problema nem se tem negado a realidade das falhas no sistema inglês. Atraiu uma atenção cada vez maior nos últimos cem anos. Tem-se lançado mão do mecanismo da Comissão e do Comitê Reais, e disso resultaram algumas modificações processuais. Dois Comitês estão a voltas com este problema, mas seria sumamente impróprio fazer-se qualquer referência a suas deliberações.³⁰ Um terceiro, que iniciou seus trabalhos mais cedo, publicou um relatório sobre o qual se baseou o *Legal Aid and Advice Bill** apresentado ao Parlamento há, apenas, três meses.³¹ Esta é uma medida eficaz, superando em muito qualquer coisa tentada anteriormente no sentido de prestar assistência aos litigantes sem recursos, e terei algo mais a dizer sobre esta medida adiante.

Os acontecimentos que narrei resumidamente tornam claro o desenvolvimento, no final do século XIX, de um interesse crescente pela igualdade como um princípio de justiça social e uma consciência do fato de que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito a direitos não era suficiente. Teoricamente, mesmo a remoção completa de todas as barreiras que separavam os direitos civis de seus remédios jurídicos não teria interferido nos princípios ou estrutura de classes do regime capitalista. Teria, com efeito, criado uma situação que muitos daqueles que apoiavam uma economia de livre empresa admitiram, de modo falso, já estar em existência. Mas, na prática, o estado de espírito que inspirou as tentativas de remover essas barreiras se originou de uma

³⁰ A Comissão Austin Jones para o estudo de Processo Municipal e a Comissão Evershed para o estudo de Processo e Prática do Supremo Tribunal. O relatório da primeira e um relatório provisório da segunda já foram publicados desde então.

* Projeto de Lei que dispõe sobre Assistência Judiciária (N. do T.).

³¹ A Comissão Rushcliffe para o estudo de Assistência Judiciária, na Inglaterra e País de Gales.

concepção de igualdade que ultrapassava esses limites estreitos, a concepção de igual valor social não apenas de direitos naturais iguais. Assim, embora a cidadania, mesmo no final do século XIX, pouco tivesse feito para reduzir a desigualdade social, ajudara a guiar o progresso para o caminho que conduzia diretamente às políticas igualitárias do século XX.

Teve, também, um efeito de integração ou, pelo menos, foi um ingrediente importante num processo de integração. Numa passagem que citei, há pouco, Maine se referiu às sociedades pré-feudais como unidas por um sentimento e recrutadas por uma ficção. Ele se referia ao parentesco ou ao mito de uma descendência comum. A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, inbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. Percebe-se isto claramente no século XVIII, o qual assistiu ao nascimento não apenas dos direitos civis modernos, mas também da consciência nacional de nossos dias. Os instrumentos corriqueiros da democracia moderna foram aperfeiçoados pelas classes altas e, então, transmitidos, passo a passo, às mais baixas: ao jornalismo político para a *intelligentsia* seguiram-se os jornais para todos os que sabiam ler, comícios, campanhas de propaganda e associações em defesa de causas públicas. As medidas repressivas e a tributação foram incapazes de frear o movimento. E com este adveio um nacionalismo patriótico, expressão da unidade existente por baixo daquelas explosões controversas. Quão profundo ou difundido foi este nacionalismo é difícil dizer-se, mas não pode haver dúvida quanto ao vigor de sua manifestação externa. Empregam-se, ainda, aquelas canções tipicamente do século XVIII — “*God Save the King*” e “*Rule Britannia*”, mas se omitem as passagens que ofenderiam nossas sensibilidades mais recentes e mais modestas. Essa xenofobia e a “agitação popular e parlamentar” a qual Temperley verificou ser o “principal fator a causar a guerra” da época de Jenkins³² se constituíram em fenômenos novos nos quais se pode reconhecer o primeiro córrego acanhado que se desenvolveu na ampla corrente do esforço de guerra nacional do século XX.

Essa crescente consciência nacional, essa opinião pública em ebulição e esses rasgos iniciais de um sentimento de par-

³² C. G. Robertson, *England under the Hanoverians*, p. 491.

ticipação na comunidade e herança comum não exerceram nenhuma influência material na estrutura de classes e na desigualdade social pela simples razão de que, mesmo no final do século XIX, a massa da classe operária não exercia um poder político efetivo. Naquela ocasião o direito de voto estava bastante difundido, mas aqueles que o tinham adquirido recentemente não haviam ainda aprendido a fazer uso do mesmo. Os direitos políticos da cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, embora aqueles que estavam estendendo, de modo cauteloso, tais direitos às classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da magnitude de tal ameaça. Não seria razoável esperar que fôssem capazes de prever as mudanças significativas que poderiam ser acarretadas pelo uso pacífico do poder político, sem uma revolução violenta e sangrenta. A Sociedade Planificada e o Estado do Bem-Estar ainda não haviam surgido no horizonte nem chegado ao alcance da visão do político prático. As fundações da economia de mercado e do sistema contratual pareciam suficientemente sólidas para resistir a qualquer possível abalo. Na verdade, havia alguns motivos para se esperar que as classes trabalhadoras, à medida que se aprimorassem, aceitassem os princípios básicos do sistema e estivessem satisfeitas de dependerem, para sua proteção e progresso, dos direitos civis da cidadania que não encerravam nenhuma ameaça óbvia ao capitalismo competitivo. Tal ponto de vista foi estimulado pelo fato de que um dos principais triunfos do poder político nos meados do século XIX residiu no reconhecimento do direito de dissídio coletivo. Isto significava que se procurava o progresso social por meio do fortalecimento dos direitos civis e não pelo estabelecimento de direitos sociais; através do uso do contrato no mercado livre e não pela adoção de um salário mínimo e previdência social.

Mas essa interpretação subestima o significado dessa ampliação dos direitos civis na esfera econômica. Pois os direitos civis eram, em sua origem, acentuadamente individuais, e esta é a razão pela qual se harmonizaram com o período individualista do capitalismo. Pelo artifício da personalidade jurídica, grupos se tornaram capazes de agir legalmente como indivíduos. Esse desenvolvimento importante não passou despercebido, e a responsabilidade limitada foi denunciada abertamente como uma violação da responsabilidade individual. Mas a posição dos sindicatos era ainda mais anômala, pois não procuraram obter nem obtiveram a personalidade jurídica. Podem, portanto, exercer direitos civis vitais coletivamente em

nome de seus membros sem a responsabilidade coletiva formal, ao passo que a responsabilidade individual dos trabalhadores com relação ao contrato não é, na maioria das vezes, exequível. Esses direitos civis se tornaram, para os trabalhadores, um instrumento para elevar seu *status* econômico e social, isto é, para firmar a reivindicação segundo a qual eles, como cidadãos, estavam habilitados a certos direitos sociais. Mas o método normal de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais da cidadania. O conteúdo dos mesmos não depende do valor econômico da reivindicação individual. Há, portanto, uma diferença significativa entre um dissídio coletivo genuíno por meio do qual as forças econômicas num mercado livre tentam alcançar o equilíbrio e o uso de direitos civis coletivos para assegurar reivindicações básicas por elementos de justiça social. Dêsse modo, a aceitação do direito de barganha não se constituiu simplesmente numa extensão natural dos direitos civis; representou a transferência de um processo importante da esfera política para a civil da cidadania. Mas "transferência" talvez seja um termo enganador, pois na ocasião em que isto ocorreu os trabalhadores não possuíam o direito de voto nem tinham ainda aprendido a fazer uso do mesmo. Desde então, alcançaram-no e tiraram o máximo proveito do referido direito. O sindicalismo, portanto, criou um sistema secundário de cidadania industrial paralelo e complementar ao sistema de cidadania política.

É interessante comparar-se esse desenvolvimento com a história da representação parlamentar. Nos Paramentos dos primeiros tempos, afirma Pollard, "a representação não era de maneira alguma encarada como um meio de expressão do direito individual ou de defesa dêsse mesmo direito. Eram comunidades, não indivíduos, que se faziam representar".³³ E, ao examinar a situação na véspera da Lei de Reforma de 1918, acrescentou Pollard: "O Parlamento, ao invés de representar comunidades ou famílias, tende cada vez mais a representar nada a não ser indivíduos".³⁴ Um sistema de sufrágio universal trata o voto como a voz do indivíduo. Os partidos políticos organizam essas vozes para a ação em conjunto, mas o fazem nacionalmente e não com base em função, localidade ou interesses. No caso dos direitos civis, o movimento tem

³³ R. W. Pollard, *The Evolution of Parliament*, p. 155.

³⁴ *ibid.*, p. 165.

ocorrido numa direção inversa, não da representação de comunidades para aquela dos indivíduos, mas a partir da representação dos indivíduos para aquela das comunidades. E Pollard sustenta outro ponto de vista. Segundo êle, o sistema parlamentar dos primeiros tempos foi caracterizado pelo fato de seus representantes serem aqueles que dispunham de tempo, recursos e tendência para semelhante tarefa. A eleição por uma maioria de votos e a responsabilidade estrita perante os eleitores não eram elementos essenciais. Os distritos eleitorais não instruíam seus membros, e promessas eleitorais não eram conhecidas. Os membros "eram eleitos com o fim de obrigarem a seus constituintes, e não de serem obrigados perante os mesmos".³⁵ Não seria tão absurdo sugerir-se que alguns dêses traços reaparecem nos sindicatos modernos, embora, é evidente, apresentando muitas diferenças significativas. Uma delas é a de que líderes sindicais não abraçam um cargo espinhoso sem remuneração, mas seguem uma carreira remunerada. Essa observação não traz em si nenhuma ofensa e, na verdade, não ficaria muito bem para um professor universitário criticar uma instituição pública com base no fato de seus afazeres serem dirigidos, em grande parte, por seus empregados assalariados.

Tudo o que mencionei até o momento teve como finalidade servir de introdução à tarefa principal. Não tentei apresentar-lhes fatos novos selecionados por pesquisa rigorosa. O limite de minha ambição se restringe a reagrupar fatos familiares num padrão que possa apresentá-los aos leitores sob uma nova perspectiva. Achei necessário fazê-lo a fim de preparar o terreno para o estudo mais difícil, especulativo e controverso da cena contemporânea na qual o papel preponderante é desempenhado pelos direitos sociais da cidadania. É para o impacto dêles sobre a classe social que devo, agora, voltar minha atenção.

Os Direitos Sociais no Século XX

O período com o qual me ocupei até o momento se caracterizou pelo fato de o desenvolvimento da cidadania, conquanto substancial e marcante, ter exercido pouca influência direta sobre a desigualdade social. Os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drásticamente prejudicado por preconceito de classe e falta de oportunidade econômica. Os direitos políticos deram poder potencial cujo exercício exigia experiência, organização e uma mudança de idéias quanto às funções pró-

³⁵ *ibid.*, p. 152.

prias de Governo. Foi necessário bastante tempo para que estes se desenvolvessem. Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável.

Iniciou-se um novo período no final do século XIX, convenientemente assinalado pela pesquisa de Booth sobre a Vida e o Trabalho do Povo em Londres e pela Comissão Real sobre os Pobres em Idade Avançada. Assistiu ao primeiro grande avanço no campo dos direitos sociais, e isto acarretou mudanças significativas no princípio igualitário como expresso na cidadania. Mas havia outras forças operando também. Um aumento de rendas nominais desigualmente distribuído pelas classes sociais modificou a distância econômica que separava essas classes entre si, diminuindo a distância entre trabalhadores especializados e não-especializados e entre trabalhadores especializados e trabalhadores não-manuais, ao passo que o aumento contínuo das pequenas poupanças obscureceu as distinções de classe entre o capitalista e o proletário sem bens. Em segundo lugar, um sistema de impostos diretos, cada vez mais progressivo, comprimiu toda a escala de rendas líquidas. Finalmente, a produção em massa para o mercado interno e o crescente interesse da indústria pelas necessidades e gostos da massa capacitaram os menos favorecidos a gozar de uma civilização material que diferia de modo menos acentuado em qualidade daquela dos abastados do que em qualquer outra época. Os componentes de uma vida civilizada e culta, originariamente o monopólio de poucos, foram, aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social.

Essas aspirações se tornaram realidade, ao menos em parte, pela incorporação dos direitos sociais ao *status* da cidadania e pela consequente criação de um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reivindicador. O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social. Já não se contenta mais em elevar o nível do piso do porão do edifício social, deixando a superestrutura como se encontrava antes. Começou a remodelar o edifício

inteiro e poderia até acabar transformando um arranha-céu num bangalô. É, portanto, importante considerar-se se tal objetivo final se encontra implícito na natureza desse desenvolvimento ou se, como assinalai acima, há limites naturais à tendência contemporânea para uma maior igualdade social e econômica. A fim de responder a esta pergunta, devo fazer um apanhado dos serviços sociais do século XX e analisá-los.

Afirmei, anteriormente, que as tentativas de remover as barreiras entre os direitos civis e seus remédios jurídicos deram prova de uma nova atitude para com o problema da igualdade. Posso, portanto, iniciar meu apanhado de modo conveniente pela análise do exemplo mais recente de tal tentativa, o *Legal Aid and Advice Bill*, que oferece um serviço social destinado a fortalecer o direito civil do cidadão de decidir seus litígios num tribunal de justiça. Coloca-nos, também, frente a frente com uma das principais questões de nosso problema — a possibilidade de combinar num sistema os dois princípios da justiça social e do preço de mercado. O Estado não está preparado para tornar a administração da justiça grátis para todos. Uma razão disso — embora, é lógico, não seja a única — é que as custas desempenham a função útil de prevenir disputas frívolas e estimular a aceitação de acordos e decisões razoáveis. Se todas as ações que tivessem início atingissem a fase final do julgamento, o mecanismo da justiça se desintegraria. Outrossim, a quantia apropriada para se gastar num processo judicial depende grandemente do que ele vale para ambas as partes, e quanto a isso, argumenta-se, só elas mesmas podem decidir. É muito diferente do que acontece num caso de saúde, onde a gravidade da doença e a natureza do tratamento exigido podem ser objetivamente avaliados com muito pouca relação com respeito à importância de o paciente lhe dá. Não obstante, embora haja necessidade de pagamento, este não assume uma forma que prive o litigante do seu direito à justiça ou o coloca em desvantagem perante o seu oponente.

Os principais dispositivos do projeto são os seguintes: o serviço será limitado a uma classe econômica — aqueles cuja renda e capital disponíveis não excedam 420 libras e 500 libras, respectivamente.³⁶ "Disponível" quer dizer o saldo após as deduções consideráveis de dependentes, alugueis, propriedade de casas residenciais etc. O máximo com que o litigante de-

³⁶ Quando o capital disponível excede a 500 libras, pode-se ainda obter assistência judiciária, sujeita à decisão do comitê local, se a renda disponível não ultrapassar a 420 libras.

veria contribuir para os custos em que incorresse está limitado à metade do excesso de sua renda disponível acima de 156 libras mais o excesso de seu capital disponível acima de 75 libras. Sua responsabilidade pelas custas da outra parte, em caso de perder a ação, está sujeita inteiramente à discricção do tribunal. Terá a assistência profissional de um advogado escolhido entre um grupo de voluntários, e estes serão remunerados por seus serviços no Tribunal Superior, sendo que seus honorários serão de 15% inferiores àqueles do mercado livre e dos Tribunais dos Condados de acôrdo com escalas uniformes ainda não estabelecidas.

O plano, como se verá, lança mão dos princípios do limite de renda e o teste dos meios, que acabam de ser abandonados nos outros serviços sociais de maior importância. E o teste dos meios será aplicado, ou a contribuição máxima determinada, pelo *National Assistance Board*³⁶ cujos diretores, além de prestar os benefícios prescritos nos regulamentos, "terão poderes gerais totais para capacitá-los a deduzir da renda quaisquer quantias que normalmente não levam em conta ao lidar com um pedido de assistência de acôrdo com o *National Assistance Act* de 1948".³⁷ Será de interesse ver se essa relação com a antiga *Poor Law* tirará o atrativo *Legal Aid* para muitos daqueles que têm o direito de se valer dela, que incluirá indivíduos com rendas brutas de até 600 ou 700 libras por ano. Mas, com exceção dos agentes empregados para fazer cumprir-la, a razão para a introdução de um teste dos meios é clara. O preço a ser pago pelo serviço do tribunal e da assistência judiciária desempenha um papel importante ao testar a urgência da demanda. Deve, portanto, ser mantido. Mas o impacto do preço sobre a demanda deve ser tornado menos desigual pelo ajustamento do custo com a renda da qual sairão os meios para enfrentar o custo. O método de ajustamento relembra a operação de um imposto progressivo. Se considerarmos apenas a renda e ignorarmos o capital, veremos que um indivíduo com uma renda líquida de 200 libras teria de contribuir com 22 libras, ou 11% daquela renda, e um indivíduo com uma renda líquida de 420 libras teria sua contribuição máxima fixada em 132 libras, ou mais de 31% daquela renda.

Um sistema desse tipo pode funcionar bastante bem (admitindo-se que a escala de ajustamento seja satisfatória) desde que o preço de mercado do serviço seja razoável com

³⁶ Junta de Assistência Nacional (N. do T.).

³⁷ Cmd. 7563: *Summary of the Proposed New Service*, p. 7, §17.

relação à menor renda que não tenha direito à assistência. Então, a escala de preços pode diminuir gradativamente a partir desse ponto de referência até que desapareça no ponto em que a renda seja muito reduzida para poder pagar algo. Nenhum vazio estranho surgirá no ápice entre os que recebem assistência e aqueles que não a recebem. O método é empregado na concessão de bolsas de estudo governamentais para universidades. O custo com que se tem de arcar nesse caso é o total padronizado para o sustento mais as taxas de matrícula. As deduções são feitas a partir da renda bruta dos pais em bases semelhantes àquelas propostas para o *Legal Aid*, exceto que o imposto de renda não é deduzido. A renda restante é conhecida como a "renda progressiva". Aplica-se, então, esse dado a um tabela que mostra a contribuição a ser feita pelos pais em cada ponto da escala. As rendas até 600 libras nada pagam e o teto, além do qual os pais têm de arcar com os custos totais, sem subvenção, é de 1.500 libras. Um Partido Trabalhista recomendou, recentemente, que o teto fôsse elevado "para, no mínimo, 2.000 libras" (antes da dedução dos impostos),³⁸ o que é um critério de pobreza bastante generoso para um serviço social. É razoável admitir-se que, naquele nível de renda, a família pode fazer frente, sem passar privações indevidas, ao custo de mercado de uma educação universitária.

O *Legal Aid Scheme** funcionará, com toda a probabilidade, da mesma maneira para os processos dos Tribunais dos Condados nos quais os custos são moderados. Aquêles com rendas no cume da escala normalmente não receberão nenhum subsídio para suas custas, mesmo no caso de perderem a ação. A contribuição que podem ser chamados a fazer de seus próprios recursos serão, em geral, suficientes para cobrir as custas. Estarão, assim, na mesma posição daqueles bem à margem do plano e nenhum vazio estranho aparecerá. Os litigantes incluídos no plano receberão, entretanto, assistência jurídica de caráter profissional a um preço controlado e reduzido, e isto é em si privilégio inestimável. Mas, num processo que atingisse instância superior, a contribuição máxima do indivíduo no ápice da escala estaria longe de ser suficiente para cobrir suas próprias custas caso perdesse a causa. Sua responsabilidade, de acôrdo com o plano, poderia, portanto, ser muitas vezes inferior àquela de um indivíduo, excluído por pequena

³⁸ Ministério da Educação: *Report of the Working Party on University Award*, 1948, §60. A descrição geral do sistema atual se baseia na mesma fonte.

* Plano de Assistência Judiciária (N. do T.).

margem do plano, que sustentou e perdeu uma ação idêntica. Em tais casos, a diferença pode ser bem acentuada e isto é particularmente grave num litígio que assume a forma de uma disputa. A disputa pode ocorrer entre um litigante assistido e um não-assistido, e estes se estarão defrontando sob condições diferentes. Um deles será protegido pelo princípio da justiça social, enquanto o outro será abandonado à mercê do mecanismo econômico e das obrigações comuns impostas por contrato e pelos regulamentos do tribunal. Uma medida que visa à redução das barreiras de classe pode, em alguns casos, criar uma forma de privilégios de classe. Se isto ocorrerá, ou não, depende, em grande parte, do conteúdo dos regulamentos que ainda não foram baixados e da maneira pela qual o tribunal faz uso de seu poder de arbítrio ao atribuir as custas aos litigantes assistidos que perdem suas causas.

Essa dificuldade específica poderia ser eliminada se se tornasse o sistema universal, ou quase isso, pela elevação da escala de contribuições máximas a níveis de rendas bem mais altos. Em outras palavras, o teste dos meios poderia ser conservado, mas o limite de renda abandonado. Mas isso equivaleria a incluir todos, ou praticamente todos, os advogados no plano e a submetê-los a preços tabelados para seus serviços. Significaria quase a nacionalização da profissão, no que toca à processualística, ou, pelo menos, assim provavelmente apareceria aos olhos dos advogados, cuja profissão se inspira num forte sentimento de individualismo. E o desaparecimento do exercício particular da profissão privaria os Agentes Fiscais de um padrão pelo qual estabelecer o preço a ser tabelado.

Escolhi este exemplo para demonstrar algumas das dificuldades que surgem quando alguém tenta combinar os princípios da igualdade social com o sistema de preço. O ajustamento de preço progressivo a rendas desiguais é um método de se fazer isto. Era largamente usado por médicos e hospitais até que o *National Health Service* o tornou desnecessário. Liberta a renda real, sob certos aspectos, de sua dependência da renda nominal. Se o princípio fosse aplicado de modo universal, as diferenças de renda nominal perderiam seu significado. Poder-se-ia alcançar o mesmo resultado pela igualação de todas as rendas brutas ou pela redução das rendas brutas desiguais a rendas líquidas iguais pela tributação. Ambos os processos têm funcionado até certo ponto. Ambos se chocam com a necessidade de se preservar rendas desiguais como uma fonte de incentivo econômico. Mas, quando se combinam diferentes métodos de fazer coisas bastante semelhantes, talvez seja possível levar o processo muito adiante sem

avariar a máquina econômica, porque suas diversas consequências não se adicionam facilmente, e o efeito total pode passar despercebido na confusão geral. E devemos ter em mente que as rendas nominais brutas fornecem o índice através do qual, tradicionalmente, avaliamos o sucesso econômico e social e o prestígio. Mesmo se perdessem todo o sentido em termos de renda real, poderiam ainda atuar, como ordens e condecorações, como estímulos para a produtividade e símbolos de sucesso.

Mas devo retornar a meu apanhado dos serviços sociais. O princípio mais comum em uso não é, evidentemente, o preço progressivo (do qual acabei de falar), mas o mínimo garantido. O Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação, ou uma renda nominal mínima (ou salário mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais — como no caso da lei que dispõe sobre a aposentadoria por velhice, benefícios de seguro e salários-família. Qualquer pessoa capaz de ultrapassar o mínimo garantido por suas qualidades próprias está livre para fazê-lo. Tal sistema se assemelha, em sua aparência, a uma versão mais generosa da supressão de classes em sua forma original. Eleva o nível inferior, mas não limita automaticamente a superestrutura. Mas seus efeitos merecem uma análise mais detalhada.

O grau de igualação alcançado depende de quatro fatores — se o benefício é oferecido a todos ou a uma classe limitada; se assume a forma de pagamento em dinheiro ou prestação de serviço; se o mínimo é alto ou baixo; e como se levanta dinheiro para pagar o benefício. Os benefícios em dinheiro sujeitos ao teste dos meios e limites de renda teve um efeito igualante simples e óbvio. O objetivo consistia em assegurar que todos os cidadãos deveriam atingir, pelo menos, o mínimo prescrito, ou por seus próprios recursos ou com a assistência, se não pudessem fazê-lo por meios próprios. O benefício era concedido somente àqueles que realmente necessitassem dele e, assim, as desigualdades no nível inferior da escala foram reduzidas a zero. O sistema operou em sua forma mais simples e genuína nos casos da *Poor Law* (Lei dos Pobres) e *Old Age Pensions* (Aposentadorias por Velhice). Mas a igualação econômica poderia ser acompanhada de discriminação de classe de natureza psicológica. O estigma atribuído à *Poor Law* fez de "pobreza" um termo pejorativo definindo uma classe. O "Aposentado por Velhice" pode ter tido um pouco do mesmo sabor, mas sem a mácula da vergonha.

O efeito geral do seguro social, quando limitado a um grupo de renda, foi semelhante. Diferiu no sentido de que

não houve nenhum teste dos meios. A contribuição criou um direito ao benefício. Mas, falando de modo geral, a renda do grupo se elevou pelo excesso de benefícios em relação ao gasto total do grupo em contribuições e impostos adicionais, e a diferença de renda entre este grupo e aqueles acima deste foi, desse modo, reduzida. É difícil estimar-se a consequência precisa por causa da grande amplitude de rendas no grupo e da incidência variável dos riscos cobertos. Quando o plano foi estendido a todos, essa diferença voltou a existir, embora, uma vez mais, tenhamos de levar em consideração os efeitos combinados da taxação uniforme regressiva e, em parte, da tributação progressiva que contribuiu para o financiamento do plano. Nada me induzirá a iniciar uma discussão deste problema. Mas um plano total é menos especificamente eliminador de classes num sentido puramente econômico do que um plano limitado, e o seguro social o é do mesmo modo mais do que um serviço de teste dos meios. Benefícios a taxas fixas e uniformes não reduzem as diferenças entre rendas diferentes. O efeito igualante deles depende do fato de que façam uma maior adição percentual às rendas limitadas do que às mais elevadas. E, mesmo que o conceito de utilidade marginal decrescente (se é que se pode ainda mencioná-lo) possa rigorosamente ser aplicado apenas à renda crescente de um indivíduo não sujeito a mudança, isto continua a ser um assunto de certa importância. Quando um serviço gratuito, como no caso da assistência médica, é ampliado de um grupo de renda restrito para a população total, o efeito direto é, em parte, aumentar a desigualdade das rendas disponíveis, mais uma vez sujeitas à alteração em virtude da incidência de tributos. Pois os membros das classes médias, que costumavam pagar seus médicos, se defrontam com esta parte de sua renda disponível para ser gasta com outros bens e serviços.

Patinei cautelosamente sobre essa fina camada de gelo a fim de ressaltar um ponto. A ampliação dos serviços sociais não, é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. A questão não é de muita importância; pertence a um setor diferente da política social. O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis — entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma

classe. A igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda.

Mesmo quando os benefícios são pagos em espécie, essa fusão de classes é expressa externamente na forma de uma nova experiência comum. Todos aprendem o que significa ter um cartão de seguro que deve ser carimbado regularmente (por alguém) ou recolher ajudas de custos para crianças ou aposentadorias numa agência de correio. Mas quando o benefício assume a forma de um serviço, o elemento qualitativo penetra o benefício mesmo e não apenas o processo pelo qual é obtido. A ampliação de tais serviços pode, portanto, exercer um efeito profundo sobre os aspectos qualitativos da diferenciação social. As antigas escolas públicas primárias, embora abertas a todos, eram utilizadas por uma classe social para a qual não havia nenhuma outra espécie de educação disponível. Seus membros eram criados segregados das classes superiores e sob influências que deixavam sua marca nas crianças sujeitas a elas. "Ex-aluno de escola pública" tornou-se um rótulo que um indivíduo poderia carregar por toda a vida e assinalava uma distinção que era de caráter real e não apenas convencional. Pois um sistema educacional dividido, ao promover tanto a similaridade intraclasses, deu ênfase e precisão a um critério de distância social. Como o Professor Tawney afirmou, traduzindo o ponto de vista dos educadores em sua prosa inimitável: "A intrusão das vulgaridades do sistema de classes na organização educacional é uma irrelevância tão maléfica em efeito quanto odiosa em concepção."³⁹ O serviço limitado era criador de classes ao mesmo tempo que era neutralizador de classes. Atualmente, a segregação ainda ocorre, mas a educação subsequente, à disposição de todos, faz com que um reajustamento seja possível. Terei de examinar, dentro em pouco, se a classe influencia, de modo diverso, esse reajustamento.

Do mesmo modo, o serviço de assistência médica em seu início acrescentou o termo "paciente cobiado" a nosso vocabulário de classe social, e muitos membros da classe média estão, no momento, aprendendo exatamente o que o termo significa. Mas a difusão do serviço reduziu a importância social da distinção. A experiência comum oferecida por um serviço médico geral abrange a todos, com exceção de uma pequena minoria no ápice, e se espalha através de barreiras de classe importantes nos escalões médios da hierarquia. Ao mesmo

³⁹ R. H. Tawney, *Secondary Education for All*, p. 64.

tempo, o mínimo garantido foi elevado a nível tão elevado que o termo "mínimo" se torna um equívoco. A intenção, pelo menos, é fazê-lo aproximar-se tanto quanto possível de um máximo razoável que os bens extras que os ricos ainda são capazes de comprar não serão mais do que luxos e ornamentos. O serviço oferecido, não o serviço que se compra, se torna a norma do bem-estar social. Há quem pense que, em tais circunstâncias, o setor independente não pode sobreviver por muito tempo. Caso desapareça, o arranha-céu ter-se-á convertido num bangalô. Se o sistema atual persistir e atingir seus ideais, o resultado poderá ser descrito como um bangalô dominado por uma torre insignificante do ponto de vista arquitectônico.

Benefícios na forma de um serviço possuem essa outra característica: os direitos do cidadão não podem ser definidos de modo preciso. O elemento qualitativo pesa muita na balança. Um mínimo de direitos legalmente reconhecidos pode ser concedido, mas o que interessa ao cidadão é a superestrutura das expectativas legítimas. Pode ser razoavelmente fácil fazer com que toda criança, até certa idade, passe um certo número de horas na escola. É muito mais difícil satisfazer as expectativas de que a educação deveria estar a cargo de professores treinados e ser dada em classes de tamanho moderado. Pode ser possível para cada cidadão que o deseje estar inscrito junto a um médico. É muito mais difícil assegurar que receberá um tratamento adequado. E, assim, verificamos que a legislação, ao invés de ser o fator decisivo que faça com que a política entre em efeito imediato, adquire, cada vez mais, o caráter de uma declaração de política que, segundo se espera, entrará em vigor algum dia. As Faculdades dos Condados e os Centros de Saúde nos vêm à mente imediatamente. O ritmo de progresso depende da magnitude dos recursos nacionais e da distribuição destes entre as reivindicações competitivas. Nem pode o Estado facilmente prever qual será o custo do cumprimento de suas obrigações, pois à medida que o padrão que se espera dos serviços aumenta — como deve acontecer inevitavelmente numa sociedade progressista — as obrigações se tornam cada vez mais pesadas. O alvo está-se movendo para a frente e pode ser que o Estado nunca o atinja. Segue-se que os direitos individuais devem estar subordinados aos planos nacionais.

As expectativas oficialmente reconhecidas como legítimas não são reivindicações que devam ser satisfeitas em cada caso quando apresentadas. Tornam-se, por assim dizer, detalhes de um plano de vida comunitária. A obrigação do Estado é para

com a sociedade como um todo, cujo recurso no caso de não-cumprimento por parte do Estado de suas obrigações reside no Parlamento ou conselhos locais, e não para com os cidadãos individuais cujo recurso reside num tribunal de justiça ou, pelo menos, num tribunal quase-judicial. A manutenção de um equilíbrio razoável entre esses elementos coletivos e individuais dos direitos sociais é uma questão de importância vital para o Estado socialista democrático.

O aspecto que acabei de ressaltar se torna mais evidente no caso da habitação. Aqui, a posse das moradias existentes tem sido protegida por direitos legais eficazes, capazes de serem assegurados num tribunal de justiça. O sistema se tornou complicado porque cresceu pouco a pouco, e não se pode sustentar que os benefícios sejam igualmente distribuídos em função da necessidade real. Mas o direito básico de ter o cidadão uma moradia, seja lá qual fôr, é mínimo. Ele não pode reivindicar mais do que um teto sobre sua cabeça, e sua reivindicação pode ser atendida, como vimos nos últimos anos, por um cômodo num cinema abandonado transformado num centro de recuperação. Não obstante, a obrigação geral do Estado para com a sociedade como uma coletividade no que toca à habitação é das mais sérias que tem de enfrentar. A política governamental concedeu, de modo inequívoco, ao cidadão uma expectativa legítima de um lar adequado para uma família nele viver, e a promessa não se limita a heróis agora. É verdade que, ao lidar com reivindicações individuais, as autoridades adotam, tanto quanto possível, uma escala prioritária de necessidades. Mas, quando um cortiço está em vias de ser derrubado, quando uma cidade antiga está sendo remodelada ou uma nova cidade planejada, as reivindicações individuais devem estar subordinadas à planificação mais ampla do progresso social. Surge, então, um elemento de oportunidade e, portanto, de desigualdade. Uma família pode mudar-se, antecipando-se à sua vez, para uma residência modelar porque faz parte de uma comunidade que deve receber assistência com mais urgência. Uma segunda terá de aguardar, embora suas condições materiais possam ser piores do que aquelas da primeira. À medida que o trabalho prossegue, embora em muitos lugares desapareçam as desigualdades, em outros se tornam mais acentuadas. Para ilustrar este aspecto, citarei um exemplo. Na cidade de Middlesbrough, parte da população de uma área em desintegração tinha sido removida para uma nova área residencial. Verificou-se que, entre as crianças que viviam nessa área, uma em cada oito daquelas que competiam por vagas nas escolas secundárias era bem

sucedida. No que toca à parte da mesma população originária que havia ficado para trás a proporção era de uma em cada cento e cinquenta e quatro.⁴⁰ O contraste é tão gritante que se hesita em oferecer qualquer explicação precisa para tal fenômeno, mas este permanece como um exemplo notório de desigualdade entre indivíduos, surgido como o resultado provisório da progressiva satisfação dos direitos sociais coletivos. Eventualmente, quando se levasse a cabo o plano de habitação, tais desigualdades deveriam desaparecer.

Há outro aspecto da política habitacional o qual, acredito, implica a interferência de um novo elemento nos direitos de cidadania. Surge quando o plano de habitação, ao qual, como afirmei, os direitos individuais devem ceder lugar, não se limita a um setor da camada inferior da escala social nem a um tipo específico de necessidade, mas abrange os aspectos gerais da vida de uma comunidade inteira. Planejamento urbano equivale a planejamento total neste sentido. Não apenas toma a comunidade como um todo, mas influencia e deve levar em consideração todos os interesses, costumes e atividades sociais. Almeja criar novos ambientes físicos que promoverão ativamente o crescimento de novas sociedades humanas. Deve decidir qual o aspecto de que essas sociedades se revestirão e tentar atender a todas as diversificações maiores que estas devem conter. Os planejadores urbanos apreciam falar de uma "comunidade equilibrada" como seu objetivo. Isto significa uma sociedade que contenha uma adequada mistura de todas as classes sociais assim como de grupos etários e sexuais, ocupações e assim por diante. Não tencionam construir conjuntos residenciais operários nem de classe média, mas se propõem edificar casas populares e residências para a classe média. O objetivo deles não é uma sociedade sem classes, mas uma sociedade na qual as diferenças de classe sejam legítimas em termos de justiça social e na qual, portanto, as classes colaborem mais intimamente do que no presente para o benefício comum de todos. Quando um encarregado de planejamento decide que há necessidade de um maior elemento de classe média em sua cidade (como muitas vezes acontece) e traça planos para atender suas necessidades e igualar seus padrões, não age, como um construtor especulador, meramente em função de uma demanda comercial. Deve reformular a procura em harmonia com seu plano total e, então, conceder-lhe a sanção de sua autoridade como o órgão responsável e uma comunidade de cidadãos. O indivíduo de classe média pode,

⁴⁰ R. Glass, *The Social Background of a Plan*, p. 129.

então, dizer, não que "Virei se pagarem o preço que posso pedir" mas que "Se me desejam como um cidadão, devem dar-me o *status* que me é devido de direito em função do cidadão que sou". Esse é um exemplo da maneira pela qual a cidadania está em si mesma se tornando o elemento criador da desigualdade social.

O segundo, e mais importante, exemplo se encontra no campo da educação, o qual também ilustra meu ponto de vista inicial sobre o equilíbrio entre os direitos sociais coletivos e individuais. No período inicial da educação pública na Inglaterra, os direitos eram mínimos e iguais. Mas, como já observamos, ao direito veio corresponder uma obrigação, não apenas porque o cidadão tenha uma obrigação para consigo mesmo, assim como um direito, de desenvolver o que se encontra latente dentro de si — um dever que nem a criança nem o pai pode apreciar em toda a sua extensão — mas porque a sociedade reconheceu que ela necessitava de uma população educada. Na verdade, tem-se acusado o século XIX de encarar a educação primária unicamente como um meio de propiciar, aos empregadores capitalistas, trabalhadores mais aptos e a educação superior meramente como um instrumento para aumentar o poder da nação na competição com seus rivais industriais. E o leitor pode ter notado que recentes estudos sobre oportunidades educacionais nos anos que precederam a guerra se têm ocupado em revelar a magnitude do desperdício social tanto quanto em protestar contra a frustração dos direitos humanos naturais.

Na segunda fase da história educacional da Inglaterra, a qual data de 1902, a escada educacional foi oficialmente aceita como uma parte importante, embora diminuta, do sistema. Mas o equilíbrio entre os direitos coletivos e individuais permaneceu quase o mesmo. O Estado decidia quanto podia dispor para aplicar em educação superior e secundária gratuita, e os estudantes competiam pelo limitado número de vagas disponíveis. Não havia crença alguma de que todos aqueles que pudessem auferir benefícios de uma educação mais avançada obteriam tal educação, e não havia nenhum reconhecimento de qualquer direito natural absoluto a ser educado de acordo com a capacidade de cada um. Mas no terceiro período, que começou em 1944, os direitos individuais receberam, de maneira ostensiva, prioridade. A competição por vagas limitadas devia ser substituída pela seleção e distribuição em lugares apropriados, suficientes em número para atender a todos, ao menos no nível secundário. Na Lei de 1944, há uma passagem que afirma que o número de escolas