

# A INFLUÊNCIA DO RELATÓRIO BEVERIDGE NAS ORIGENS DO WELFARE STATE (1942 – 1950) <sup>1</sup>

Autor: Fábio Luiz Lopes Cardoso<sup>2</sup>

## **Resumo:**

Este artigo analisa o chamado “Relatório Beveridge” (ou *Report on Social Insurance and Allied Services*), o mais importante documento que embasa o regime de *Welfare State* britânico no imediato pós II Guerra Mundial. Muitos foram os motivos que culminaram na disseminação do Estado de Bem-Estar Social ao final da Segunda Guerra Mundial e a influência inglesa, representada pelo “Relatório Beveridge”, teve neste processo grande importância. O documento propôs de maneira concreta diversas reformas no âmbito da seguridade social e contribuiu para a consolidação do *Welfare State* inglês, desta maneira, angariando grande influência em suas origens. O aprofundamento de sua compreensão nos fornece os elementos necessários para delinear um parâmetro histórico mais completo sobre a temática do Estado Protetor e do tipo de sociedade dele advinda.

**Palavras-Chave:** Estado de Bem Estar Social; Macroeconomia; Política Social.

## **1 – Introdução:**

A primeira metade do século XX foi um período marcado por profundas transformações, provenientes de fatos históricos de grande relevância como a crise do liberalismo, crise do colonialismo, a revolução russa, a queda do padrão ouro, a primeira guerra mundial, a crise da bolsa em 1929, ascensão do fascismo e, por fim, a segunda guerra mundial. Tais eventos provocaram grandes modificações sobre a cultura, a visão de mundo e o equilíbrio da sociedade advinda do século XIX. Segundo Karl Polanyi (1944), a sociedade que precedeu essas mudanças ruiu totalmente e a

---

<sup>1</sup> Este artigo é o resultado parcial da pesquisa de Iniciação Científica financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do trabalho de monografia para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais, sob a orientação da Profa. Dra. Claudia Heller, do Departamento de Economia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Campus de Araraquara (FCLAR/UNESP).

Temática: Renda Básica de Cidadania e políticas de bem-estar.

<sup>2</sup> Aluno do Curso de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Campus de Araraquara (FCLAR/UNESP). E-mail: fabiolle@yahoo.com.br.

estabilidade entre as grandes nações européias, garantidora da paz e de prosperidade econômica, havia terminado. No ambiente político, o liberalismo clássico também foi posto em cheque na medida em que suas orientações mostravam-se insuficientes no direcionamento dos novos problemas que emergiam.

A contestação de antigos valores (devido, entre outros fatores, à exacerbação da violência, à queda no padrão de vida e ao desequilíbrio político-econômico) alterou significativamente a organização das sociedades européias ocidentais. Entretanto, o desenvolvimento de políticas voltadas para assistência social (que tem sua origem no início do século XIX), se fortaleceu frente a essas mudanças.

Na perspectiva das medidas de bem-estar, o ambiente conturbado do início do século abriu espaço para diversos atores sociais (intelectuais, políticos, sindicalistas) que promoviam sua defesa. Algumas circunstâncias foram de especial congruência para fornecer as condições necessárias a seu desenvolvimento (decorrentes diretamente das respostas advindas das crises da primeira metade do século XX) como a formação dos monopólios, aprofundamento das crises sociais, o fortalecimento do Estado e o surgimento da teoria keynesiana (fundamentando a ampla intervenção estatal, através da publicação da *Teoria Geral* de Keynes (1936), antes mal vista ou aplicada por vias empiristas (FURTADO, 1959; OFFE, 1984). Tais características delinearam um ambiente bastante peculiar, favorável à ampliação dos direitos sociais, que pôde se concretizar a partir de um consenso geral da sociedade transcendendo velhas ideologias (liberais clássicas e marxistas radicais) em torno de um projeto moderado da então nova via social democrata (PREZEWSKI, 1991).

Este círculo virtuoso foi responsável por gerar o chamado *Welfare State* Keynesiano (unindo as políticas de cunho social com as perspectivas intervencionistas e revolucionárias da teoria de Keynes), que consistiu em um regime específico do capitalismo moderno. Somente este formato histórico do capitalismo foi capaz de oferecer excedentes econômicos, desenvolvimento tecnológico, avançada burocratização e um específico modelo de produção - modelo fordista (QUADAGNO, 1987 *apud* FARIA, 1998) <sup>3</sup> - capaz de viabilizar o Estado Protetor. Porém, a ação dos indivíduos enquanto agentes históricos também foram determinantes para os rumos políticos adotados naquele período. Segundo alguns autores (ESPING-ANDERSEN, 1991; ROSANVALLON, 1997), o *Welfare State* só pode ser viabilizado por um pacto

---

<sup>3</sup> QUADAGNO, Jill. Theories of the Welfare State. *Annual Review of Sociology*. vol.13, 1987

interclasses acordado através da pressão proletária (organizada em sindicatos) e das tendências da elite econômica, favoráveis na época a adotar políticas de cunho social, para a preservação das próprias forças produtivas. Existem ainda outras vertentes de explicação que creditam apenas às questões estruturais do sistema capitalista a convergência que deu origem ao *Welfare State* (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984; PREZEWORSKI, 1991).

O *Welfare State*, nesse sentido, fez parte de um amplo processo civilizatório e modernizante decorrente do desenvolvimento do sistema capitalista de tipo industrial, dos direitos (ampliação progressiva da cidadania através dos direitos civis no século XVII, direitos políticos no século XIX e direitos sociais no século XX (MARSHALL, 1967), e de experiências históricas, culminando fundamentalmente com o surgimento do formato democrático partidário competitivo (OFFE, 1984).

Claus Offe (1984) destaca que a junção do *Welfare State* keynesiano com a democracia partidária competitiva, a partir do final da primeira guerra mundial, não foi apenas um modelo de política adotado como medida de caridade pública. Na perspectiva das relações sociais, o regime de *Welfare State* alterou o capitalismo e sua interação com a sociedade, não tanto quanto a social-democracia imaginava, mas proporcionando a desintegração de seu caráter espontâneo e auto-regulador, assim como a noção de autoridade ou bem absolutos do sistema. Esta modalidade foi a expressão máxima do processo de ampliação das responsabilidades estatais. O *Welfare State* foi também o mais bem sucedido modelo, na tentativa de agregar a instável combinação do capitalismo com a democracia, principalmente promovido pelo funcionamento, em seu seio, do sistema partidário competitivo. Seu objetivo era prover serviços que suprissem as necessidades básicas do ser humano e da família, assegurando direitos fora do mercado. O capitalismo, deste modo, adotou uma face específica, diversa da anteriormente praticada, através de uma profunda politização da economia, o específico “neocorporativismo europeu”<sup>4</sup> nas palavras de OFFE (1984) e VIANNA (1998).

O assistencialismo encontra suas origens político-normativas na Lei dos Pobres (*Poor Laws*) advindas do absolutismo inglês do início do século XVI (FIORI, 1995). A

---

<sup>4</sup> O neocorporativismo, fenômeno europeu, caracteriza-se pela presença de grupos especializados e organizados nos ambientes de decisão política, uma “competição oligopólica” das elites que fornecem bens públicos, introduzindo contingências de mercado nas disputas políticas, alavancadas pelo controle do Estado na economia e politizando a sociedade. O Estado participa ativamente a atividade das associações, e as associações participam de diversas formas do gerenciamento das políticas públicas. Este processo teria o poder de reduzir os conflitos de classe revela o caráter participativo de uma sociedade frente a um estado democrático forte. Diferencia-se do conceito de corporativismo pela ausência de conotações pejorativas, e por ter um sentido de colaboração (VIANNA, 98; OFFE,84).

partir disso, desenvolveu-se desordenadamente até as propostas de seguridade social apresentadas na antiga Prússia (atual Alemanha) pelo chanceler conservador Otto Von Bismarck (1871-1890), com o objetivo principal de evitar as mobilizações, o desgaste físico dos trabalhadores e reprimir o partido socialista (SINGERIST, 1943), e obteve seu auge ao final da segunda guerra mundial, tornando a questão social definitivamente uma atribuição do Estado. Carvalho (2004) e Rosavallon (1997) defendem que o desenvolvimento do assistencialismo está ligado à origem do Estado nacional no século XIV, que tinha como objetivo garantir a segurança da propriedade privada. Historicamente registram-se associações e fundos de ajuda mútua datados da Grécia antiga e do período da Idade Média (SINGERIST, 1943). O amplo desenvolvimento de políticas sociais só ocorreu no decorrer do século XX, no entanto o que fica evidente é que a preocupação com medidas voltadas ao assistencialismo e a coação da miséria esteve presente em outros períodos, promovido pelos mais variados setores sociais e com crescimento irregular e fragmentário.

Existem muitos debates em torno do conceito de *Welfare State*. O próprio termo possui diversas variações, entre elas: Estado Protetor, Estado Benfeitor, Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, Estado Executor, Estado Reformista e Estado Interventor. Os estudiosos utilizam e adjetivam o conceito conforme a perspectiva de cada abordagem, o que gera imprecisão conceitual. Ficam evidentes, também, as divergências quanto ao período histórico em que os termos podem ser aplicados (ALMEIDA, 2003). A mesma falta de precisão na definição ocorre com os conceitos “seguridade social” e “política social” (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Alguns autores - entre eles Sigerist (1943), Marshall (1965), Esping-Andersen (1991), Fiori (1995) e Rosanvallon (1997) - defendem que as políticas sociais esparsas, presentes desde a antiguidade até meados do século XX, não tinham nível assistencial, abrangência e coesão capazes de serem caracterizadas como um Regime de *Welfare State* pleno. Em geral, o conceito de *Welfare State* significa uma política nacional, efetiva e coerente de serviços sociais que englobam as diversas necessidades humanas e, a partir da perspectiva dos direitos, busca atender a totalidade da população com o intuito de promover sua emancipação. É muito mais complexo que o termo “política social”, abrangendo uma gama muito maior de instrumentos de igualdade (ALMEIDA, 2003).

Esta conotação geral foi amplamente aplicada no período pós-Segunda Guerra Mundial (ARRETCHE, 1995), principalmente após o surgimento do Relatório

Beveridge (*Report on Social Insurance and Allied Services*) na Inglaterra em 1942 (FIORI, 1995). Embora existissem diversas formas desenvolvidas de regimes de seguridade social, como o caso sueco (CARVALHO, 2004), o grande mérito do Relatório foi apresentar de maneira pioneira um plano político concreto, com propostas de reformas sociais abrangentes e universalistas. Assim, foi capaz de propor a implantação de um avançado regime de proteção social, obtendo ampla aceitação e repercussão (PEREIRA, 2008).

Isto só foi possível em um contexto em que, entre outros fatores, a teoria Keynesiana, a democracia partidária competitiva (OFFE, 1984) e o projeto político da social democracia forneceram condições fundamentais para a construção e disseminação do Estado de Bem-Estar num grau de complexidade, abrangência e qualidade historicamente novos.

Na Inglaterra, o governo composto por uma coalizão de partidos chefiada pelo primeiro-ministro conservador Winston Churchill encomendou, em meados de 1941, a formação de um comitê interministerial – o *Committee on Social Insurance and Allied Services* - que tinha como objetivo planejar e propor reformas ao serviço de seguridade social então vigente, o *Nacional Insurance Act* de 1911 (LEITE, 1983). Com esta iniciativa, segundo Sigerist (1943), o governo pretendia fornecer um incentivo ao esforço nacional de guerra, além de assegurar um nível aceitável de padrão de vida para a população e promover a solidariedade entre as classes. Antevendo demandas políticas e econômicas ao término do conflito mundial, as políticas sociais eram entendidas como um mecanismo de estabilidade macroeconômica necessárias para manter a ordem em períodos críticos como aquele (SIGERIST, 1943).

Nesse sentido, o *Welfare State*, derivado do Relatório Beveridge, foi constituído de maneira diferente do que ocorria anteriormente, já que não era uma simples questão de seguridade social visando os “necessitados”, mas envolvia a sociedade como um todo. Tratava-se de uma nova forma de assistência social que saiu da esfera privada e se tornou objeto de política pública (PREZEWSKI E WALLERSTEIN, 1988). Tal perspectiva já havia sido discutida de maneira superficial na Carta do Atlântico (1941), documento elaborado pelo primeiro ministro britânico Winston Churchill em conjunto com o presidente americano Franklin Roosevelt (MARSHALL, 1965), que era uma declaração de princípios a serem adotados ao final da Segunda Guerra pelos dois países, e que contou com a posterior adesão de diversas nações aliadas (SIGERIST, 1943).

## 2 – O Relatório

Coordenado pelo economista liberal e funcionário público William Beveridge, o Relatório contou com o apoio técnico do governo, recebeu diversas sugestões de entidades privadas e de figuras ilustres como o economista John Maynard Keynes (KOMINE, 2006). Os trabalhos foram amplamente divulgados a fim de estimular a participação pública na construção do relatório. Embora o caráter do projeto fosse estritamente pragmático, a elaboração do documento, entre outras atribuições, realizou um balanço histórico das medidas assistenciais inglesas, diagnosticou a situação das famílias e suas necessidades e elaborou um levantamento dos planos nacionais de seguridade social existentes no mundo (foram analisados ao todo 30 países) (BEVERIDGE, 1942).<sup>5</sup>

Durante sua elaboração constatou-se o atraso relativo da Grã-Bretanha (em relação aos demais países) e a necessidade de aprimoramento do sistema, abarcando todas as esferas imprescindíveis ao Bem-Estar. O relatório pretendia, através da completa racionalização do sistema de seguros sociais vigente, inovar e superar as experiências realizadas até então, formulando um modelo que atendesse toda a população mediante um esforço conjunto do Estado e da sociedade (PEREIRA, 2008). Os benefícios deveriam ser ajustados para compreender todas as necessidades básicas dos indivíduos e das famílias, e sua duração seria ilimitada até a resolução do problema. Pretendia criar um senso de orgulho e solidariedade, promovendo a igualdade e o comprometimento dos indivíduos. Ademais, os usuários que fizessem dos benefícios sua única fonte de renda, tendo a possibilidade de buscar outros meios de subsistência, seriam punidos (BEVERIDGE, 1942).

Juntamente com as medidas de seguridade social, o relatório previa que o governo deveria assegurar serviços de saúde com qualidade e gratuidade, fornecer meios para a reabilitação profissional e promover a manutenção do emprego. Segundo o Relatório Beveridge, evitar o desemprego em massa era a condição para o êxito do seguro social. O plano tinha ainda preocupações com a taxa de natalidade e mortalidade, amparo à infância, proteção à maternidade, reforma do sistema previdenciário, preocupação com doenças e incapacidade, além de despesas especiais como aluguel, nascimento, casamento, viuvez e morte. Beveridge, entretanto, elegeu os maiores

---

<sup>5</sup> Os países analisados pelo Relatório são: Austrália; Bélgica; Canadá; Dinamarca; Alemanha; Nova Zelândia; Romênia; África do Sul; Suécia; Estados Unidos; Brasil; Bulgária; Chile; Costa Rica; Equador; Espanha; Finlândia; França; Grécia; Holanda; Hungria; Itália; Iugoslávia; Japão; Noruega; Panamá; Peru; Polônia; Uruguai; Tchecoslováquia.

problemas que a sociedade inglesa deveria enfrentar, os “cinco gigantes”: a doença, a ignorância, a miséria, a imundície e a desocupação (BEVERIDGE, 1942).

Suas principais metas administrativas correspondiam a horizontalidade das taxas de benefícios e das contribuições, unificação administrativa, adequação dos benefícios ao nível mínimo de subsistência, racionalização do sistema e classificação dos usuários de acordo com as classes de segurança. As classes de segurança foram divididas em seis grupos: empregados, outros profissionais remunerados (empregadores, lojistas, fazendeiros), donas de casa, outras pessoas em idade de trabalhar (estudantes, enfermos), pessoas abaixo da idade de trabalho e aposentados (BEVERIDGE, 1942).

O impacto econômico do plano também foi avaliado. Supunha-se que a centralização administrativa com a criação do Ministério da Seguridade Social traria grande economia de recursos. O financiamento seria dividido segundo três mecanismos: o seguro compulsório, pago por todos, seria responsável por financiar as necessidades básicas; a assistência nacional, totalmente subsidiada pelo governo, cobriria casos especiais ou ainda não atendidos; e o seguro voluntário seria dirigido a benefícios adicionais. Os seguros seriam pagos através da Caixa de seguros compulsórios (não subsidiada pelo Estado) armazenaria todas as contribuições relativas à manutenção do nível da renda. Os gastos do governo aumentariam em £ 432 Milhões de Libras anuais em relação ao sistema antecessor e os gastos totais chegariam a £ 697 Milhões de Libras anuais<sup>6</sup> (BEVERIDGE, 1942).

Para tanto, o Relatório Beveridge foi apresentado ao governo contendo 23 alterações referentes ao plano em vigência na época (Plano de 1911) e outras novas estruturas, resumidamente: 1º unificação das contribuições de seguro social; 2º unificação administrativa; 3º desregulamentação dos benefícios especiais; 4º criação dos seguros para acidente e doença; 5º ampliação dos serviços médicos; 6º criação de diversos dispositivos de proteção para as mulheres; 7º extensão dos seguros incapacidades e pensões para a velhice a todos os cidadãos; 8º auxílio aprendizado; 9º equiparação de todas as taxas de auxílios; 10º equiparação de todos os auxílios com relação ao tempo de espera; 11º equiparação das condições de contribuição dos auxílios e revisão das condições de contribuição para as pensões; 12º duração indefinida do seguro desemprego; 13º duração indefinida do auxílio-incapacidade; 14º aumento do valor da pensão a cada ano de retardamento após o cumprimento da idade mínima; 15º

---

<sup>6</sup> Cálculos referentes a estimativas para o ano de 1945.

fusão dos planos especiais de seguro com o novo Sistema de Seguros Sociais; 16º abolição das isenções de seguros; 17º pensões adaptadas as várias necessidades das viúvas; 18º bonificação universal de funeral; 19º transferência das funções locais de assistência para o Ministério da Segurança Social; 20º transferência da responsabilidade quanto a cobertura para os cegos para o Ministério da Segurança Social; 21º transferência de diversas outras funções pertencentes a outros órgãos do governo para o Ministério da Segurança Social; 22º substituição da comissão de seguro desemprego pela comissão de seguros sociais; 23º conversão do seguro industrial para um serviço público. E ainda propunha-se a criação, juntamente com os Seguros Sociais, da Assistência Nacional e do Seguro Voluntário. Defendia a criação do auxílio aluguel, do subsídio para a infância e da Caixa de Seguros Sociais. Vale ressaltar, entre outros, dois princípios importantes: o estabelecimento do mínimo para a subsistência; e a universalidade de todos os benefícios.

O modelo proposto por Beveridge oferece uma ampla variedade assistencial e promove, segundo Esping-Andersen (1991), um alto grau de “desmercadorização” – termo cujo significado considera os serviços sociais como direitos do cidadão, pois sua abrangência possibilita que este possa manter-se sem depender do mercado, permitindo a emancipação do indivíduo e a elevação da qualidade dos postos de trabalho. Com essas características, a publicação do Relatório é considerada um marco histórico para as políticas sociais, embora não seja um documento revolucionário, como o próprio Beveridge chegou a afirmar (PEDERSEN, 1993 apud FARIA, 1998)<sup>7</sup> pois se baseou em regimes já existentes em outros países. O Plano possui diversas características do *Welfare State* de tipo escandinavo, isto é, tem grandes semelhanças com o modelo mais desenvolvido de medidas de seguridade social, de acordo com a tipologia desenvolvida por Esping-Andersen (1991).

Esping-Andersen (1991) nos dá os primeiros parâmetros desta aproximação, delinea três modelos de assistência: “o assistencialista”, “o previdenciário” e o “modelo Beveridge”, desta maneira o autor segue: “Em nações com um sistema de assistência social ou com um sistema universalista do tipo de Beveridge, a opção foi entre o mercado e o Estado, no sentido de proporcionar adequação e satisfazer as aspirações da classe média” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 107). O “modelo Beveridge” é caracterizado por ter benefícios uniformes, democráticos, igualitários,

---

<sup>7</sup> PEDERSEN, Susan. (1993) *Family, Dependency, and the Origins of the Welfare State*. Britain and France, 1914 – 1945. Cambridge: Cambridge University Press.

desmercadorizantes e universalizantes. Assim, insere os países escandinavos nesta modalidade de sistemas de proteção que oferecem uma alternativa ao mercado e com os mais elevados índices de desmercadorização. A tipologia do modelo escandinavo seria caracterizado por oferecer serviços sociais e benefícios de elevada qualidade, desmercadorizante e universalizante, busca promover a independência individual e o pleno emprego, sintetizou as demandas das classes trabalhadoras e das classes médias, juntamente com o compromisso de solidariedade. O sistema desenvolvido no Plano Beveridge também aproxima-se da classe média, já que, os proprietários rurais naquele país não eram fortes a ponto de oferecer respaldo político para a formação do sistema de *Welfare State*, assim, o foco foi centrado em atender as demandas dos primeiros. Além de ter uma preocupação especial com a questão da miséria, podemos citar o sistema de proteção familiar, a ampla estrutura de proteção proposta no Relatório e a preocupação com o pleno emprego como fatores de aproximação dos modelos. Titmuss (1974), desenvolveu sua tipologia<sup>8</sup> principalmente pautado por duas modalidades de proteção; de tipo Bismarckano e Beveridgeano<sup>9</sup>, que também aproximavam das proposições do Relatório Beveridge o modelo desenvolvido pelos países escandinavos, pois estes eram situados no segundo tipo.

O desenvolvimento das políticas sociais inglesas teve, sob influência do Relatório Beveridge, um inquestionável aprimoramento qualitativo (LEITE, 1983). Há claras evidências de que as circunstâncias da época e do país colaboraram muito com o surgimento de um relatório nos moldes em que foi organizado. A Inglaterra encontrava-se em uma posição geopolítica favorável, sendo um dos países mais avançados e ricos do mundo (MARSHALL, 1965). O conflito mundial foi um fator ainda mais importante, pois da maneira como se desencadeou, fortaleceu a unidade nacional, o consenso em torno das medidas de seguridade social e promoveu reflexões quanto ao futuro da nação. Beveridge exemplifica bem esta questão em seu Relatório: “(...) a

---

<sup>8</sup> Sua tipologia é a seguinte: Modelo Residual - em que os mecanismos de bem-estar só podem ser acionados quando o mercado e a família deixam de cumprir seu papel, mesmo assim por um período de tempo determinado e com uma abrangência bastante limitada; Produtividade e Desempenho - no qual os serviços de seguridade são medidos de acordo com a produtividade e o desempenho dos trabalhadores; Redistributivo Institucional - estabelece que toda pessoa tem direito à cidadania plena, os serviços são proporcionados de forma universalista. Esta tricotomia, porém, foi alterada pelos autores que trabalharam posteriormente com o modelo e tornou-se usual utilizar apenas os tipos Residual e Institucional.

<sup>9</sup> Modelo Bismarckiano : de caráter seletivo e corporativista, no qual os benefícios eram fixos, uniformes e voltados apenas aos grupos profissionais; baseado nas propostas de Otto Von Bismarck, na Prússia, do final do século XIX; Modelo Beveridgeanos: de formatação calcada nos direitos de cidadania, com ampla rede de benefícios sociais garantidores de um bom nível de vida a todos os indivíduos; seguindo a linha original do Plano Beveridge.

declaração de uma política de reconstrução feita por uma nação em guerra equivale a uma declaração dos usos que aquela nação pretende fazer da vitória, quando a vitória for alcançada.” (BEVERIDGE, 1942, § 459).

A história da Inglaterra tem vários episódios de preocupação com questões sociais (PEREIRA, 2008). No entanto, foi com a Segunda Guerra Mundial que os propugnadores de reformas sociais ganharam força e visibilidade para empreender suas convicções. O Relatório Beveridge, inserido neste contexto, tinha duas características: uma em que suas propostas seriam apenas fruto de uma evolução do passado e outra, inovadora, derivada de seu alto grau de racionalização, sistematização e abrangência (MARSHALL, 1965). Nesse sentido, o modelo proposto por Beveridge foi um grande marco, influenciou *policy-makers* e intelectuais, tornando-se um paradigma para outras nações (LEITE, 1983). Galgou, desta forma, o nível de referência metodológica juntamente com John Maynard Keynes e T.H. Marshall nas análises acadêmicas do *Welfare State* (PEREIRA, 2008).

Após 18 meses de trabalho, o *Report on Social Insurance and Allied Services* foi apresentado, em 20 de novembro de 1942, à Câmara dos Comuns inglesa, que de imediato assumiu a postura de discutir e aplicar as propostas do plano ao final da guerra, embora o próprio documento tenha previsto a possibilidade de iniciar sua aplicação antes do fim do conflito. A popularidade do relatório foi imensa e apesar de seu caráter puramente técnico, de difícil compreensão para os leigos, disseminou-se rapidamente por toda a população inglesa, que demonstrou amplo interesse pelo assunto (SINGERIST, 1943). Sua repercussão foi de grande magnitude também em âmbito internacional e acabou por influenciar programas sociais em diversos países (PEREIRA, 2008). Segundo Gonçalves (2001), o Brasil também sofreu influência do plano proposto para a Grã-Bretanha. Esta influência, no caso brasileiro, se caracterizou principalmente pela participação de técnicos do governo nas conferências internacionais sobre seguridade social no pós-guerra, e pela repercussão do Relatório através de debates e artigos escritos por estudiosos do assunto<sup>10</sup> (ASSIS, 1950<sup>11</sup> *apud* GONÇALVEZ, 2001). Noronha (1999) caracteriza ainda o Plano Beveridge como tendo influência sobre a constituição de 1988.

---

<sup>10</sup> Em 1944 o Jornal do Comércio e a partir de 1945 o Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio, o Boletim dos Inapiários, a Revista Brasileira de Seguridade Social, são alguns exemplos (Gonçalves, 2001).

<sup>11</sup> ASSIS, Armando de Oliveira. Preservamos a nossa previdência Social. In: Revista Brasileira de Seguridade Social. nº 2, fevereiro, 1950.

Com esse plano [ISSB<sup>12</sup>], colocava-se o Brasil novamente na liderança dos sistemas de previdência social, antecipando e superando-as em muitos pontos as reformas no mesmo sentido empreendidas em outras nações (...) inclusive o famoso Plano Beveridge, na Inglaterra. (VARGAS 1952<sup>13</sup> *apud* GONÇALVEZ, 2001, p.20.)

Beveridge assumiu a tarefa de defender e consolidar as diversas medidas propostas, no decorrer dos debates e da cena política, fazendo modificações e adicionando novos benefícios quando necessário. Essa postura causou forte atrito entre Beveridge e o governo inglês (KOMINE, 2006). Os debates que se desenvolveram após a publicação do Plano se concentraram, principalmente, até início dos anos de 1950 (MARSHALL, 1965; HOBSBAWM, 1994) – período em que a onda reformista do pós-guerra foi substituída por posições conservadoras, visando a manutenção das vitórias alcançadas. Ficou claro também que, com o passar do tempo, o consenso em torno das políticas de seguridade mais abrangentes foi sendo abandonado, dificultando o seu desenvolvimento (MARSHALL, 1965; ROSANVALLON, 1997).

Num país anglo-saxão como a Inglaterra, de tradição liberal fortemente enraizada, a resistência política às reformas propostas no período foram relevantes, não impedindo, porém, o desenvolvimento do amplo processo do qual redundaria no Estado de Bem-Estar Social inglês. Deste modo, Esping-Andersen (1991), mesmo não estudando especificamente o caso inglês, define que o *Welfare State* desenvolvido naquele país seria classificado, na sua tipologia, junto ao modelo que vigorou nos Estados Unidos, um regime de tipo "liberal", isto é, que apenas proporciona uma oferta mínima de serviços sociais à população.

### **3 – Objetivos e Metodologia**

A revisão bibliográfica do tema indica uma deficiência nas análises históricas, ao não distinguirem o Relatório Beveridge como um plano de propostas - um ideal - daquilo que foi efetivamente implementado. Estas diferenças entre o Regime de Estado de Bem-Estar Social Inglês e o Relatório Beveridge não são destacadas, desta forma, tal perspectiva não está clara.

Alem de trazer o debate à tona, analisar de forma mais detalhada a desconexão entre a teoria e a aplicação prática das medidas formuladas por Beveridge, ou seja,

---

<sup>12</sup> Instituto de Serviços Sociais do Brasil.

<sup>13</sup> VARGAS, Getúlio. Tópicos da mensagem do chefe de governo (27 – 39). In: *Industriários*. nº 32, Abril, 1952.

identificar qual o teor das propostas que foram deixadas de lado e quais foram implementadas, torna-se um exercício importante. O objetivo concentrou-se em analisar o *Welfare State* inglês e o Relatório Beveridge, estabelecendo assim um paralelo entre as duas perspectivas, para definir quais medidas foram adotadas e quais foram descartadas. A pergunta que se pretendeu responder, sem a pretensão de esgotar a temática, é: Quais propostas do Relatório Beveridge foram responsáveis pela formação do *Welfare State* na Inglaterra?

Para identificarmos quais características do modelo de *Welfare State* inglês estão previstas no Relatório Beveridge foi necessário, obviamente, examinar a fundo o *Report on Social Insurance and Allied Services*. Posteriormente coube analisar as contribuições que destacam as características do sistema adotado pela sociedade inglesa até o início dos anos de 1950, ou seja, procurar esclarecer as principais características do *Welfare* Inglês, através da leitura de diversos autores que trabalham esta temática. Por fim, analisar quais medidas foram adotadas e quais foram preteridas, podendo então determinar as características da influência do Relatório proposto por Beveridge no sistema prático e permitindo observar as possibilidades e direcionamentos dados pelas forças político-econômicas às medidas de seguridade social propostas no Relatório.

#### **4 – Conclusões**

O Relatório Beveridge teve grande peso na decisão eleitoral ao final do governo de guerra (GONÇALVES, 2001; BBC, 1942; SKED e COOK, 1993). O partido social-democrata triunfou frente ao partido conservador de Winston Churchill, ao representar maior compromisso com a implementação das reformas descritas no plano e devido ao desgaste sofrido pela coalizão direitista no decorrer da guerra. Entretanto, de acordo com Marshall (1965), o governo apresentou sua própria versão do relatório, ficando clara a intenção de aplicar somente as medidas que incentivassem o trabalho, protegendo e estimulando a classe trabalhadora.

As propostas de Beveridge, mesmo sendo apenas parcialmente implementadas, formaram um dos pilares fundamentais do sistema inglês. Os outros referenciais foram as reformas da educação (*Education Act*, 1944) e da saúde (*National Health Service*, 1946) (MARSHALL, 1965). Deste modo, a proposta de Beveridge não pode ser considerada como único representante daquele sistema.

As medidas aprovadas pelo governo, provenientes do Relatório Beveridge, foram, na forma de um pacote de medidas, em 1946 a Lei Nacional de Seguro, e em 1948 a Lei Nacional de Assistência. Estavam previstas na lei de 1946 novas regras para o auxílio doença e desemprego, pensões de aposentadoria, auxílio-maternidade, viuvez e funeral. E em 1948, foi criada a Assistência Nacional. Adotaram-se juntamente com essas reformas, algumas medidas para promoção do emprego e aumento da participação do Estado na economia corroborando com a lógica keynesiana adotada mundialmente na época e com algumas preocupações expressas no próprio Relatório. Entretanto, diversos princípios deixaram de ser adotados, a exemplo da unificação administrativa, da reabilitação da mão-de-obra, do seguro voluntário e da proposta do subsídio para a infância. Muitas estruturas provenientes do sistema de 1911 continuaram regendo a esfera da proteção social inglesa.

O processo político inglês optou por uma redução do modelo universalista e para a adoção de medidas de cunho pragmático. Obstáculos econômicos e o alto nível de complexidade das propostas foram dados como principais fatores de rejeição. Segundo Marshall (1965), as transformações políticas pelo qual o plano foi submetido comprometeram seu equilíbrio original. Contudo, o Relatório Beveridge promoveu uma transformação no regime social inglês, mesmo que de maneira não tão profunda em comparação com as suas ambições iniciais, angariando posteriormente grande importância conceitual e também política principalmente nas perspectivas acadêmicas, das políticas públicas e da política social (FARIA, 1998) diferentemente do caminho que percorreu o *Welfare State* implantado na Inglaterra.

O forte liberalismo (MARSHALL, 1965; PEREIRA, 2008) tanto presente na sociedade, na política, quanto no próprio Relatório Beveridge, perpassando entre outros motivos a perda do consenso (ROSANVALLON, 1997) e o desgaste do pacto em torno das medidas de seguridade, dificultou, o aprofundamento das medidas de proteção, da mesma forma que a aceitação daquelas estruturas que foram apresentadas e aprovadas. Até mesmo processo de formulação do Relatório pode ter influenciado no resultado final das aprovações das medidas.

O fato é que, assim como o *Welfare State* em geral o seu desenvolvimento na Inglaterra foi multi-causal e interativa (ESPING\_ANDERSEN, 1991), traçar os motivos que determinam a trajetória deste fenômeno deve se remeter a diversas fontes, mas principalmente, buscar aquelas que sejam realmente determinantes. Foi o que se buscou

realizar. Ao discorrermos sobre a questão, outro objetivo, o de elucidar o assunto, também foi contemplado.

“Os sentimentos contrários ao *Welfare State* durante a última década [1980] em geral foram mais fracos quando as despesas foram maiores, e vice versa” Por quê? (ESPING\_ANDERSEN, 1991, p.116).

## **5 - Referências Bibliográficas:**

ALMEIDA, Cristiane de Castro. *Cidadania e Bem-Estar: Formação Histórica e Fundamentos Teóricos do Welfare State*. Dissertação de Mestrado em Teoria Política. UFMG. Minas Gerais, 2003.

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. In: *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, nº 39, 1º semestre, 1995.

BBC, British Broadcasting Corporation News. Beveridge lays welfare foundations. In: [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/1/newsid\\_4696000/4696207.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/1/newsid_4696000/4696207.stm), 1º de dezembro de 1942.

BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

CARVALHO, Rodrigo Pinto de. *O Ultimo Paraíso? Um Estudo Sobre o Estado de Bem-Estar Social Sueco*. Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso de Economia. UNESP. Araraquara, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias do Welfare State. In: *Lua Nova*, nº 24, Setembro, 1991.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado e Bem-Estar Social. In: *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, nº 46, Setembro, 1998.

FIORI, José Luis. Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises. In: *Série Estudos em Saúde Coletiva*, nº 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1959.

GONÇALVES, Marylda. *O Plano Beveridge e o Sistema de Bem-Estar Social no Brasil 1945 – 1954*. Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso de Economia. UNESP. Araraquara, 2001.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos O Breve Século XX 1914-1991*. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

KOMINE, Atsushi. *Beveridge on Welfare Society: An Integration of the Trilogy*. Kyoto: University of Rome, 2006.

LEITE, Celso Barroso. *Um Século de Previdência Social: Balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

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

NORONHA, Silvia. Previdência foi tudo que faltou. In: *Rumos*. nº 156, Janeiro, 1999

O'CONNOR, James. *USA: A crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PEREIRA, Potyara. *Política Social: Temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: As origens da Nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1944.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia Das Letras, 1991.

PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada. In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 22. Outubro, 1988.

ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado Providência*. Goiânia: Editora da UFG, 1997.

SIGERIST, Henry. From Bismarck to Beveridge: Developments and Trends. In: *Journal of Public Health Policy*. vol. 20, nº 4, 1943.

SKED, Alan e COOK, Chris. *Post-war Britain. A politics history*. London: Penguin Books, 1993.

TITMUSS, Richard M. *Social Policy. An Introduction*. London: George Allen & Unwin, 1974.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. *A americanização perversa da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

## **THE INFLUENCE OF THE BEVERIDGE REPORT ON THE ORIGINS OF THE WELFARE STATE (1942 – 1950)**

### **Abstract:**

This article examines the "Beveridge Report" (or Report on Social Insurance and Allied Services), the most important document that supports the system of British Welfare State in the immediate post World War II. Many were the reasons that led to the dissemination of the State of Social Welfare at the end of World War II and the British influence, represented by the "Beveridge Report", had strong importance in this process. The report proposed several concrete reforms in social security and contributed to the consolidation of the British Welfare State, thus, influencing its origins. Understanding the report provides us information necessary to delineate a more complete history parameter on the theme of the State Guard and the society arising from it.

**Keywords:** Welfare State; Macroeconomics; Social Policy; England.

## **LA INFLUENCIA DEL INFORME BEVERIDGE EN LAS ORÍGENES DEL WELFARE STATE (1942 – 1950)**

### **Resumen:**

Este artículo examina el llamado "Informe Beveridge" (o *Report on Social Insurance and Allied Services*), documento en lo cuál se apoya el Estado Social inglés inmediatamente a la post Segunda Guerra Mundial. Muchos fueron los motivos que han llevado a la difusión del Estado de Bienestar en fines de la Segunda Guerra, luego la influencia Inglesa, representada por el "Informe Beveridge", tuvo una gran importancia en este proceso. El documento propone de forma concreta varias reformas en la seguridad social y ha contribuido en la consolidación del Estado social Inglés, por lo tanto, obteniendo una gran influencia en sus orígenes. La profundización de su comprensión nos proporciona la información necesaria para lograr un imagen general de la historia del Estado Protector y el tipo de sociedad que tuvo lugar tras su implantación.

**Palabras clave:** Estado de Bienestar; Macroeconomía; Política Social; Inglaterra.