

estado-providência

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 13 • 2013

O ALCANCE E OS LIMITES DAS POLÍTICAS
SOCIAIS NA I REPÚBLICA PORTUGUESA
(1910-1926)

David Oliveira Ricardo Pereira

David Oliveira Ricardo Pereira, Doutorado em História na UNL, Investigador integrado do Instituto de História Contemporânea da FCSH/UNL. E-mail: davidorpereira2@gmail.com.

1. Introdução

A constatação de uma lacuna na historiografia portuguesa relativamente a este estudo que centra todo o processo de intervenção do Estado no contexto social através de políticas directamente definidas para o efeito apenas procura destacar a importância hodierna do mesmo. Entendemos que esta abordagem merece um desenvolvimento a que temos dedicado a nossa investigação nos últimos anos¹. Não desconhecemos as contribuições originárias de outras ciências sociais, mas que pensamos poderem ser completadas seguramente com a perspectiva histórica. Neste âmbito são importantes os diferentes sectores em que essas políticas se concretizaram – do trabalho à previdência social, da assistência pública à beneficência privada, da hospitalização à habitação – e em que moldes – modelos e esquemas restritos ou universais baseados num conceito de mercado ou num conceito de financiamento público através de uma base tributária – e que são seguramente processos a analisar nestas abordagens. De um princípio mais ou menos marcado pelos traços assistencialistas e caritativos, consoante os casos nacionais, até ao planeamento social e articulado das políticas sociais decididas e implementadas pelos estados, surge-nos o estudo dos regimes e dos direitos laborais como centrais em toda esta abordagem. Estes longos processos, que adquiriram diferentes cronologias consoante os casos nacionais em equação conhecem também em Portugal a sua evolução muito particular. Neste trabalho apenas nos deteremos sobre alguns aspectos durante os seus primórdios, no período imediatamente anterior ao longo ciclo de recusa da feição liberal do Estado e da construção de uma nova ordem no seu aparelho que o País conheceu.

2. Aspectos gerais sobre as políticas sociais

Se alargarmos o âmbito cronológico ao período entre 1890 e 1933 verificamos de forma ainda mais clara que não se assinalou qualquer ruptura importante com a caracterização de um Estado com uma intervenção social limitada, actuando primordial e praticamente apenas sobre os indigentes e os excluídos para lhes aplicar um enquadramento legal estigmatizante sempre no campo de um projecto assistencialista básico que nunca chegou a romper completamente com os traços caritativos que pretendia anular, sobretudo após 1910 com a nova tipologia de regime. Na área da previdência social, não ultrapassando nunca um modelo assente na indústria privada de seguros, o caso português ainda conheceu as dificuldades inerentes à inadequação dos limites estabelecidos para o benefício dos seguros sociais em situações de doença,

¹ Veja-se no sentido da sistematização de algumas conclusões: David Oliveira Ricardo Pereira, “As políticas sociais na Primeira República Portuguesa (1910-1926)”, in *Vértice*, II Série, n.º 154, Setembro/Outubro, 2010, pp.20-30. Para um carácter mais desenvolvido e onde se procura balizar e justificar adequadamente este objecto de estudo, para além de um estudo aprofundado de âmbito académico sobre a questão: PEREIRA, David Oliveira Ricardo – *As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)*. Trabalho de Projecto para a obtenção do grau de Mestre em História Contemporânea apresentado à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Junho de 2008 (texto policopiado); PEREIRA, David Oliveira Ricardo – *As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)*. Tese de Doutoramento em História Contemporânea para a obtenção do grau de Doutor em História apresentada à Universidade Nova de Lisboa, Dezembro de 2012 (texto policopiado).

desastre de trabalho, invalidez, velhice e sobrevivência com o objectivo de os destinar aos trabalhadores que auferissem salários mais baixos. O acesso a cuidados médicos não conheceu qualquer alteração no seu esquema de funcionamento, mantendo-se a prerrogativa de apenas ser gratuito para os comprovadamente pobres através do respectivo documento distintivo como era o atestado de pobreza que atravessou todo o período que analisámos de forma inalterada. A distância entre as determinações legislativas e a realidade marcou igualmente o período analisado. Lembre-se igualmente o ordenamento jurídico do Código Civil e do Código Penal em vigor em todo o período, tal como os articulados dos textos constitucionais de 1826 e seus actos adicionais, tal como de 1911 e de 1933 e encontramos a definição concreta do ordenamento jurídico que estrutura esta sociedade atravessada pelas quatro décadas que percorrem este período.

Como pano de fundo devemos compreender igualmente que no plano social as conquistas alcançadas pelos trabalhadores portugueses durante o período foram-no mediante longos processos de organização para a reivindicação e até para o confronto aberto com as autoridades públicas e os patrões em geral. O plano tripartido dos trabalhadores, dos patrões e do Estado que ilumina boa parte desta abordagem, sobretudo nas relações laborais, esteve sempre em presença no confronto público que sempre existiu qualquer que fosse o regime político, mesmo que abertamente cerceador das liberdades públicas.

3. As raízes ideológicas e o perfil das políticas sociais: periodização, contexto e limites

No âmbito teórico as preocupações sociais eram inspiradas na doutrina social da Igreja e procuravam recusar o liberalismo, o socialismo e o sindicalismo revolucionário associando-se ao solidarismo. Esse plano ideológico não ultrapassou nunca os limites do reformismo em relação aos efeitos mais deploráveis do sistema económico capitalista. Caberia à teoria do risco profissional e do dano causado no âmbito laboral pelas próprias características intrínsecas do trabalho o papel de progressivamente provocar o abandono da teorização do delito que baseava na culpa a obtenção da responsabilidade pelo seguro do trabalhador em caso de acidente de trabalho. Essa substituição tardia tornou Portugal um dos últimos países europeus a adoptar esse princípio na sua legislação laboral.

Essa discrepância entre o País e muitos dos estados europeus, praticamente alargada a todos os âmbitos deste estudo, não deixou de exercer importantes influências nas fundamentações teóricas dos académicos e dos eleitos no poder legislativo até à adopção do princípio do seguro por acidente de trabalho em 1913, já depois das tentativas não efectivadas de 1908 e de 1909. Nos primórdios em Portugal do interesse pela questão social, a divulgação das soluções e esquemas seguidos em outros países animou o debate em torno da aplicação das políticas no País e teve na adopção dos princípios relativos ao regime das associações de classe em 1891 e na aprovação de limitações ao trabalho assalariado feminino e dos menores durante o período nocturno em 1891 e 1893, as suas primeiras realizações. Chegar-se-ia, entretanto, à proibição dessa actividade durante toda a noite pela transposição da Convenção de Berna de 1905-1906 para a legislação portuguesa. O horário de trabalho, uma das mais antigas aspirações do movimento operário mundial e com repercussão em Portugal, e o descanso semanal também estiveram no âmbito da intervenção estatal até 1910. A criação dos tribunais de árbitros avindores, numa lógica de conciliação dos interesses antagónicos das classes

no local de trabalho, e da bolsa de trabalho, como centro da desejada regulação da oferta e procura do trabalho, complementaram a intervenção mais precoce em matéria laboral na Monarquia. Na área da previdência social apenas fora criada a Caixa de Aposentações para o funcionalismo público com contribuições para a sua reforma no valor de 5% sobre o total do seu salário e nos ferroviários dos Caminhos-de-Ferro do Estado estes tinham direito a pagamento de pensões de sobrevivência, de funeral e de doença. No plano da beneficência pública cabe destacar a reorganização dos serviços públicos em 1899 e 1901 e a confirmação da acção repressiva sobre a mendicidade em locais públicos em 1896, ano em que se intervém também sobre o regime das associações mutualistas. Para além do que ficou apenas contido na letra da lei, a intervenção sindical dos trabalhadores haveria de assumir sempre destaque no plano reivindicativo e na defesa da aplicação dos princípios legais. Para além disso, a relação dialéctica entre as lutas e reivindicações sindicais e o subsequente debate e eventual aprovação de medidas laborais e sociais estiverem também muito presente durante todo o período aqui analisado, assim como a posterior batalha pelo cumprimento da legislação entretanto entrada em vigor por parte das organizações representativas dos trabalhadores.

No período de vigência da I República, relembrando-se o conjunto de propostas elencadas de forma mais ou menos detalhada também no plano social por parte dos propagandistas republicanos, existiram conjunturas internas que se destacaram de forma mais decisiva: entre 1910 e 1911, nas relações laborais, há que referir a legislação da greve e do *lockout*, a do descanso semanal e a adopção definitiva da convenção relativa à proibição do trabalho nocturno das mulheres de qualquer idade assinada em Berna na Suíça em 1906; destaque também para a limitação do horário de trabalho a dez horas diárias no comércio e indústria em 1915, o que seria depois alterado para as oito horas diárias em 1919. Por outro lado, na previdência social, deve assinalar-se a conclusão da longa discussão em torno do risco profissional dos trabalhadores pelo seguro por acidente de trabalho de 1913; o alargado plano dos seguros sociais obrigatórios atribui destaque particular ao pacote social aprovado em 1919. Já na área da assistência pública ficou com destaque a intervenção de 1911 que colocou um maior pendor centralizador à intervenção do Estado no socorro aos indigentes, com especial enfoque para a cidade de Lisboa e a sua Provedoria da Assistência e algumas das implicações da separação do Estado das Igrejas; em 1919 chegava uma tentativa de maior descentralização da assistência pública, para além da confirmação do papel destacado atribuído às misericórdias na assistência no plano local e que foi uma alteração promovida em 1924. Neste segundo período da assistência pública também se procurou desenvolver um conjunto de formas de administração das instituições que fossem possibilitadoras de maior capacidade de acolhimento de internados ou subsidiados, adultos e menores, o que também foi tentado nos Hospitais, de resto. Na hospitalização, o carácter nacional do Hospital de São José começou a ser alterado através das reestruturações de 1913 e de 1914 que lhe garantiam autonomia técnica e administrativa, chegando em 1918 a sua elevação a Direcção-Geral no pressuposto de possuir capacidade jurídica e autonomia técnica e administrativa reforçada. A vigência do Ministério do Trabalho, entre 1916 e 1925, também merece destaque apesar da sua extinção estar relacionada com a convicção de que não cumprira com os objectivos que lhe haviam sido traçados. No plano institucional, aliás, a I República reforça

doutrinariamente a sua convicção no bom desempenho dos organismos de conciliação entre o capital e o trabalho, pelo menos no plano teórico, através dos tribunais de árbitros avindores, das bolsas de trabalho, dos tribunais especiais de árbitros avindores a partir de 1915, depois convertidos em 1919 em tribunais de desastres do trabalho, tal como dos tribunais arbitrais de previdência social que surgiram no âmbito do pacote de medidas desse ano. A experiência sidonista, mais do que apenas um fenómeno conjuntural, deve ser entendida, a nosso ver, como a verdadeira primeira experiência de ditadura moderna que juntou os sectores que acabaram por ver concretizar os seus intentos políticos e programáticos após 1926, apesar de em 1917-1918 essas forças não se encontrarem ainda suficientemente estruturadas, quer para sustentar esse regime de tipo novo, quer para dele beneficiar de forma duradoura. Esta realidade ficou bastante patente na escolha deliberada em elevar a área da assistência pública como um dos espelhos do governo pessoal sidonista no plano social.

Na Ditadura, que atravessou um processo de endurecimento no sentido da sua fascização, devem destacar-se as medidas adoptadas no sentido de fazer cumprir o horário de trabalho das oito horas diárias, apesar das excepções aceites para valerem igualmente como lei em 1931, tal como a propósito da elevação da idade para admissão ao trabalho nos rapazes de 16 anos e nas raparigas aos 18 anos em 1927. Na área da previdência social, há que juntar à inoperância do seguro social na doença, invalidez e velhice, a suspensão da nova organização deste último seguro em 1928, apenas alguns dias depois da sua passagem a diploma do Governo numa decisão de Salazar como ministro das Finanças ao aceitar as críticas do sector segurador e recusando o seu carácter alegadamente estatizante. Esse momento marcaria a definitiva viragem na imposição do modelo do corporativismo sob os escombros do edifício liberal que seria propagandisticamente desmerecido, no caminho que chegaria ao cerceamento das liberdades associativa, no sindicalismo livre em 1933 como no mutualismo em 1931 e também no cooperativismo, afirmando-se o primado das organizações corporativas num quadro deveras supletivo ao nível das responsabilidades que o Estado assumiria no plano social. Não se esqueça que a repressão política era o pano de fundo desta política no plano social sob a tutela do ministro das Finanças. Já na assistência pública o regresso da Direcção-Geral respectiva acentuou a importância dada ao atendimento, com profundos traços caritativos, aos pobres a partir de 1928, quando esta instituição recebe de novo os Hospitais Cívicos de Lisboa. Já a perseguição pelas autoridades dos que deliberadamente se recusavam a trabalhar foi reafirmada em 1931, com as mesmas raízes teóricas da legislação de 1896 e de 1912, mas acentuando-se o carácter punitivo quer da possibilidade de deportação dos refractários ao trabalho para aí serem forçados a isso, quer para a situação de internamento por parte dos dados como inaptos para o trabalho, perdendo a possibilidade de auferirem qualquer tipo de subsídio público e até de saídas periódicas da sua instituição, por um diploma de 1931.

4. Despesa pública, prioridades e ritmos da intervenção social do Estado: balanços

A despesa pública com as áreas sociais que analisámos de forma sintética entre 1890 e 1933, leva-nos a compreender a opção global de maior financiamento à assistência pública em termos gerais, e por comparação com a previdência social, que aumentou

com a criação do ISSOPG, mas que voltou a diminuir a partir de 1925-1926. As despesas com o trabalho – inspecção das condições de trabalho, higiene e salubridade, fiscalização do horário de trabalho, fiscalização do cumprimento da legislação relativa aos menores e às mulheres – foi crescendo ao longo do período, num processo que se foi afirmando até depois do final da I República. Os Hospitais Civis de Lisboa, apesar do investimento realizado, não foram alvo de despesa pública que garantisse a sua utilização por um maior número de população, conhecendo antes o cerceamento do acesso às suas instalações na perspectiva exclusiva da garantia de gratuidade apenas aos doentes pobres. Também não foi resolvido o crónico problema financeiro da instituição, mesmo num quadro em que a esmagadora maioria dos doentes custeava as suas próprias despesas e que se justificava pelos gastos agravados após o deflagrar da I Guerra Mundial com as subsistências e artigos de penso, mas também com o material clínico cada vez mais especializado e de custo elevado.

A prioridade de intervenção por parte do novo regime republicano direccionou-se para a assistência pública aos indigentes, dando continuidade às prioridades no socorro público aos comprovadamente pobres que a Monarquia Constitucional já implementara e em que a Igreja Católica desempenhara papel principal. Com a laicização promovida esse papel recuou, acompanhado de um ritmo mais intenso de implementação das medidas durante o Governo Provisório em que o papel centralizador para o sector assistencialista foi entendido como benéfico face ao quadro vigente antes de 1910. Diverso foi o ritmo e a prioridade dada à previdência social em geral, onde o regime republicano necessitou ainda de vários anos até dar o primeiro passo no plano da garantia de cobertura por seguro por acidente de trabalho em 1913, tal como a outras eventualidades da vida dos trabalhadores que apenas ficaram cobertas pela primeira vez em 1919, acabando por não se concretizar na prática esse modelo para além dos desastres laborais. Nas condições de trabalho, a um quadro de atropelos comuns às iniciativas existentes desde 1891 e 1893 na prática diária dos locais de trabalho, o regime republicano confirmou a proibição do trabalho nocturno das mulheres e dos menores em 1911 e que tinha origem na confirmação da convenção internacional que a Monarquia garantira em 1908. Para além disso foi célere na legislação do descanso semanal em 1911 e reconheceu o direito à greve ainda em 1910 de forma ambígua, em paralelo com a cessação forçada do trabalho por determinação patronal, mas não garantindo esse direito aos funcionários públicos. Legislou também a primeira limitação à duração da jornada diária de trabalho nos sectores industrial e comercial, excluindo os assalariados agrícolas de tal limite de 10 horas em 1915, reconhecendo o dia de 8 horas em 1919 para os mesmos sectores.

Prosseguindo convictamente a prática associada às teorias de ultrapassagem da luta de classes pela sua conciliação, a I República interveio legislativamente procurando forçar a esse princípio tal como no constitucionalismo monárquico se actuara em 1889 com a institucionalização dos tribunais de árbitros avindores. Estes seriam completados em 1919 pelos tribunais de desastres de trabalho no regime republicano e conheceriam maior sucesso na sua vigência face ao desempenho face aos primeiros, porque os tribunais de árbitros avindores raramente intervieram em questões colectivas que opusessem operários e patrões ou actuando como câmaras sindicais. No entanto, apesar do maior pendor assumido inicialmente com a assistência pública, a I República deu corpo ao Ministério do Trabalho em 1916, criando-se com ele um conjunto de

serviços externos de inspecção do trabalho e da previdência social que no primeiro caso completou a acção limitada que as circunscrições industriais e dos serviços técnicos da indústria haviam possibilitado desde 1891. Na hospitalização estudada, concentrada nos Hospitais Cívicos de Lisboa, a intervenção foi limitada e nunca alterou o princípio relativo ao acesso gratuito exclusivo a uma minoria muito reduzida da população, estigmatizada socialmente pela notória condição de ausência de meios para subsistir autonomamente. Os modelos administrativos sofreram diversas reformas sob o regime republicano, sobretudo até 1918, mas nunca no regime de acesso aos hospitais, com o pagamento obrigatório dos serviços prestados pelos doentes. Com a Ditadura estas prioridades não foram alteradas, sendo de destacar um reposicionamento do Estado na intervenção em matéria de previdência social, com o questionamento do modelo de seguros sociais entendido genericamente como estatizante e desagradando aos interesses das seguradoras, e o reforço da canalização de meios para a assistência pública, com a concomitante prevalência da pretensão de repressão da mendicidade. No regime laboral, a crise económica de 1929-1933 levou a uma atenção inusitada até então para com a questão do desemprego, numa perspectiva nacional, e à ratificação das primeiras convenções internacionais de trabalho aprovadas nas Conferências da Organização Internacional do Trabalho a partir de 1928. No entanto, não deve ser esquecido o enquadramento progressivo realizado pelo corporativismo imposto desde então no meio laboral, num quadro de perseguição ao sindicalismo livre e seu desmantelamento, tendo como pano de fundo o combate a todas as iniciativas que recusavam submeter-se à nova ordem política saída do golpe de 28 de Maio de 1926.

5. O contexto internacional e os actores em presença: Estado, trabalhadores e patronato

As relações institucionais de Portugal com as organizações internacionais que actuaram neste âmbito ajudam a compreender igualmente várias das tendências que se desenhavam no País neste período. A Associação Internacional para a Protecção Legal dos Trabalhadores, a Associação Internacional para o Progresso Social e a Associação Internacional para a Luta contra o Desemprego foram antecâmaras reconhecidas da futura Organização Internacional do Trabalho em 1919. O Estado português fez-se representar nas suas conferências desde o seu começo, mas não ratificou nenhuma das suas convenções até 1928, apesar de ter vertido para o ordenamento jurídico nacional alguns dos princípios consagrados nos primeiros textos aprovados na 1.^a Conferência Internacional do Trabalho de Washington. Se os governos do regime monárquico se farão representar nos congressos internacionais que tratavam estas questões de forma esporádica, sem compromisso assumido a esse respeito, os governos republicanos continuarão esses contactos de forma mais estreita, preparando o que seria a realidade do pós I Guerra Mundial com a Organização Internacional do Trabalho. No entanto, a ausência de delegações tripartidas entre 1920 e 1926, apenas contando com delegados governamentais, a demora nas ratificações parlamentares dos textos dos seus convénios e a fraca participação nas comissões especializadas farão decrescer a importância relativa do País no seio da organização, o que marcará contraste com os primeiros governos ditatoriais que se farão representar de forma tripartida, para além de darem início às ratificações por diplomas legislativos. Ainda assim, tal como no ordenamento jurídico

nacional, o cumprimento das medidas não foi seguramente uma garantia firmada com a assinatura oficial das convenções.

Se perspectivarmos esta questão sobre o ponto de vista das classes sociais face ao processo produtivo, podemos afirmar que o patronato actuou globalmente no sentido de sempre procurar adiar, recusar ou simplesmente repudiar as medidas tomadas no plano da regulação laboral e da previdência social, alegando custos exorbitantes, encarecimento dos custos de produção, demonstrando uma feição profundamente conservadora do sector agrário, ao industrial, tal como no comércio. Já o movimento sindical promoveu durante o período que observámos nestes trabalho uma contínua mobilização no sentido de exigir o cumprimento da legislação aprovada, mas também exercendo pressão sobre o poder político à luz de um elevado grau de conflitualidade social que se ampliou grandemente nos anos do regime republicano. A sua força numérica adquiriu maior expressão no imediato pós I Guerra Mundial, apesar de um primeiro surto grevista se ter afirmado até meados da década de 1900, coincidindo de novo o aumento do número de paralisações com a implantação da República que reprimiu violentamente o movimento reivindicativo de forma permanente, mas acabou por contar sempre com o seu concurso quando ao longo dos dezasseis do regime este perigo no sentido da restauração monárquica ou da vitória ditatorial, o que não aconteceu finalmente em 28 de Maio de 1926, quando as forças ditatoriais saíram vitoriosas.

Relativamente ao papel do Estado notamos como este ganha uma dinâmica completamente inovadora, mesmo no seio do pensamento ortodoxo de contenção das despesas do Estado, sobretudo a partir de 1923-1924, numa dimensão que não detinha antes da eclosão da conflagração mundial de 1914-1918. No entanto, no âmbito das políticas sociais os avanços registados foram diminutos, porque várias das intervenções acabaram por não modificar a situação vigente, mas também porque mesmo num quadro totalmente ideal que permitisse a completa realização do pacote social de 1919, o seu âmbito não se alargaria a todos os trabalhadores, concentrando-se antes os benefícios dos seguros sociais obrigatórios nos trabalhadores de rendimentos mais reduzidos. A verificação dos meios disponíveis, o carácter prevalecente do estigma das medidas tomadas, apenas baseadas num modelo assente num Estado regulador e que se apoiava na importância atribuída ao mercado segurador e às contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais, foram traços nunca contrariados e onde a tributação exigida às entidades bancárias e às seguradoras em geral era deveras reduzida, possuindo mesmo um carácter meramente simbólico. O Estado potenciou assim o mercado, sobretudo confirmando-o no caso do seguro social por acidente de trabalho, já que foi o único esquema que acabou efectivamente por funcionar. Lembre-se que no outro vector da intervenção do Estado, o da assistência pública, que enquadrava igualmente os Hospitais Cívicos de Lisboa, a intervenção pública e o poder dominante manteve a criminalização da prática da mendicidade, enquadrada pelo Código Penal, por entender tratarem-se de indivíduos refractários ao trabalho e não superou também um cunho restrito direccionado aos portadores de atestados de pobreza obtidos apenas quando reconhecidamente fossem considerados inaptos para o trabalho. Assim, entendemos que, se o período estudado assiste ao desenvolvimento e complexificação de novas formas de gestão e administração das políticas sociais sob

um novo papel reconhecido ao Estado saindo da esfera ultraliberal da defesa do seu confinamento às esferas da segurança pública, da propriedade privada e da soberania nacional, a verdade é que estas novas fórmulas se confinaram a um modelo deliberadamente exclusivista e não universal e baseado em contribuições obrigatórias para os seguros sociais e na verificação de meios. Nisso difere, por isso, dos modelos baseados na cobrança de impostos e canalizados para a manutenção de sistemas públicos de segurança social numa perspectiva universalista e no pressuposto da prossecução de políticas por parte do Estado que procurem elevar o bem-estar geral da população. No entanto, seria também a evolução posterior, já em contexto ditatorial e no pós II Guerra Mundial a conhecer esse progresso em muitos países do Centro e do Norte da Europa, e a obrigar igualmente através de influências exógenas à progressiva adopção em Portugal de modelos igualmente baseados no financiamento das políticas sociais através da tributação fiscal do Estado, contribuindo para a desmercantilização do sistema. No entanto, a despesa social nos países que mantinham ditaduras políticas, como Portugal (1926-1974), Espanha (1939-1975) e Grécia (1967-1974) era menos generosa e não existiam praticamente fundamentos redistributivos da riqueza criada para a população, mesmo com taxas de crescimento económico elevadas nestes casos nacionais nos anos de 1960². Desta forma, no caso português essa transformação só se verificaria verdadeiramente após a revolução de 25 de Abril de 1974 e com a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 2 de Abril de 1976 e a garantia de direitos políticos, económicos, sociais e culturais a todos os portugueses, conforme foi constitucionalmente consagrado.

6. Algumas conclusões a reter

Os esquemas inerentes às políticas sociais existentes nos diferentes períodos políticos entre 1890 e 1933 aqui analisados não contrariam nunca mecanismos que acabaram sempre por alimentar as situações de pobreza e carência social, não rompendo assim com a sustentação de um modelo assente na desigualdade e o reforço da ausência de direitos sociais universais, o que acompanhava, afinal, a inexistência de direitos políticos igualmente universais. O exclusivismo das medidas, a sua canalização apenas para conter as situações mais degradantes do ponto de vista social, estiveram sempre em questão no período que analisámos e não existiram, portanto, rupturas com essa prática entre o final da Monarquia Constitucional e o início do regime fascista em Portugal. Em suma, o sistema manteve o seu perfil supletivo e assistencialista, não superando nunca os contornos caritativos de onde provinha, apesar de algumas medidas que procuraram retirar-lhe esse peso ancestral em certas políticas prosseguidas durante a I República. Este aspecto fica bastante claro nos regimes de assistência pública e hospitalização patentes nos períodos em causa e não é contrariado pelo pouco trabalho efectivamente realizado no campo da previdência social assegurada pelo Estado, confinada ao seguro social por acidente de trabalho. Sem a garantia de dignidade no trabalho em idade activa, bem como de uma idade em período de aposentação com a segurança de um

² Cf. ESPUELAS, Sergio – “Are dictatorships less redistributive? A comparative analysis of social spending in Europe, 1950–1980”. *European Review of Economic History*. 16(2), (2012) p. 211-232 – first published *online* January 18, 2012.

rendimento garantido pelo Estado, os portugueses continuaram a necessitar de acautelar a si mesmos o mínimo indispensável para a sua vida quotidiana, quer fosse na idade activa, quer fosse na reforma.

Mediante este conjunto de linhas interpretativas, pensamos ter sublinhado os pontos que defendemos para suportar a tese da inserção das políticas sociais em Portugal entre 1910 e 1926 no primeiro estágio característico do seu desenvolvimento nos processos históricos nacionais identificados pela investigação historiográfica e comprovar a longa evolução que as políticas sociais conheceram até se assemelharem aos direitos laborais e sociais de que o povo português usufrui na actualidade.