



Estados autoritários e totalitários e suas representações

Coordenação

Luís Reis Torgal
Heloísa Paulo

Coimbra • 2008

O MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO NOVO (1933-1962)

1. Introdução

A aparente unanimidade sobre a fragilidade do Estado-Providência em Portugal, sobretudo quando comparado com os modelos de protecção social de outros países mais desenvolvidos, não encontra paralelo nas leituras contraditórias que dele se fazem, nomeadamente quando se procuram explicações diacrónicas e sincrónicas para a sua deficiente consolidação. As dificuldades, neste caso, avolumam-se pelo facto de o percurso da previdência social em Portugal ser tudo menos linear. É possível encontrar, durante o período de vigência do Estado Novo – mesmo na sua primeira fase, em que se pretendeu fazer passar a ideia de estarmos perante um modelo de previdência original – influências de modelos internacionais com características bem divergentes. Assim, estudos recentes evidenciam que, se os modelos de segurança social inglês e alemão influenciaram os Seguros Sociais (1919) da I República, também o sistema italiano serviu de referência à primeira fase do regime de previdência social corporativo (1933-1960), tal como o último período do Estado Novo foi marcado por fortes influências do modelo francês¹.

Neste contexto, têm vindo a ganhar particular relevância os estudos sobre o papel do Estado no desenvolvimento das políticas sociais, emergindo o conhecimento do passado como uma espécie de laboratório (ou mesmo, nalguns casos, como uma espécie de ajuste de contas daquilo que se fez bem ou mal numa área onde estão em causa solidariedades entre as diferentes gerações) que legitimem soluções para os problemas actuais do Estado-Providência. A nossa ambição com este estudo é, contudo, bem mais modesta. É nosso propósito analisar o modelo de previdência social instituído pelo Estado Novo – mais precisamente a sua primeira fase de construção, entre 1933 e 1962, dado que, como é sabido, a Lei n.º 2115 abriu um novo período da segurança social em Portugal² – evidenciando, por um lado, aquilo que o diferenciava do sistema de «Seguros Sociais» herdado da I República e, por outro, a sua estreita ligação ao

¹ A este propósito, cf. Guibentif, 1977.

² É opinião mais ou menos unânime entre os estudiosos da segurança social em Portugal que a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, representou muito mais do que uma simples reorganização do modelo de previdência instituído em 1935. Pelo contrário, o diploma referido instituiu um modelo de previdência

corporativismo nascente. Teremos, assim, oportunidade de verificar que o modelo inicial de previdência social do Estado Novo, plasmado na constituição de 1933 e em especial no Estatuto do Trabalho Nacional (1933), tem a marca ideológica do pensamento social católico. Com efeito, o sistema de previdência social instituído em 1935 assenta numa concepção caritativa de assistência social e aproxima-se mais da matriz social católica e corporativa, do que propriamente do pensamento liberal clássico³.

No momento do balanço pelos resultados conseguidos pela previdência social neste período, não deixaremos de ter em conta um debate instalado que não poupa críticas aos níveis de protecção social conseguidos, tanto em termos absolutos, como relativamente ao que, na altura, se passava noutros países europeus⁴. De igual modo, teremos em consideração os que consideram que, apesar de tudo, foi o Estado Novo que implementou pela primeira vez um sistema de previdência social. E que, tendo em conta a realidade do país, «alguma razão assistia ao desfavor com que o salazarismo olhava o providencialismo estatal»⁵. Posições divergentes que necessitam de ser avaliadas com a informação disponível, sem juízos de valor anacrónicos nem preconceitos ideológicos, procurando de forma objectiva compreender a arquitectura política da previdência social implementada pelo Estado Novo.

2. A Assistência e a Previdência Social antes do Estado Novo

A forma, como em cada momento histórico, as sociedades encaram as chamadas questões sociais e, sobretudo, como na prática se mobilizam (individual e colectivamente) para encontrar as soluções para as resolver, acabam por ser, no fundo, um indicador importante do seu grau de desenvolvimento económico, social, político, cultural e mesmo ético. Em Portugal, como, aliás, na generalidade dos países europeus, só durante o século XIX é que, paulatinamente, se vai interiorizando a ideia que competia aos poderes públicos assumir, de uma forma organizada, um papel mais activo no campo da protecção social. Até então, todo o tipo de pobreza esteve dependente da caridade individual dos mais poderosos e, muito em especial, das instituições ligadas à Igreja católica. De facto, excepção feita a algumas instituições como a Casa Pia de Lisboa (1780), só em 1835, com a criação do Conselho Geral da Beneficência, é que o Estado desenvolveu um conjunto de várias instituições públicas de assistência social, como “asilos de infância”, “asilos de mendicidade”, “asilos para velhos e inválidos”, “casas de correcção”, bem como outros estabelecimentos para portadores de deficiências várias⁶. Estamos agora perante uma nova concepção de assistência, procurando assumir-se como pública e geral. Contudo, estamos ainda longe de um princípio fundamental em que os poderes públicos entendem a assistência como um direito do indivíduo.

radicalmente diferente do sistema corporativo concebido em 1933-1935. A este respeito, cf. Santos et al, 1998: 55; Maia, 1985: 58-59.

³ Patriarca, 1995, vol. II: p. 639.

⁴ Neste sentido, cf. Santos et al, 1998.

⁵ Lucena (1999-2000: 166) apresenta uma pequena síntese das posições contraditórias sobre o papel desempenhado pela Previdência Social durante o Estado Novo.

⁶ Cf. Maia, 1985: 20; Lopes, 1993: 501-515; Lopes, 2000.

As causas da pobreza continuarão, durante muito tempo ainda, a ser entendidas como uma questão individual e de costumes viciosos, subalternizando claramente as vertentes económicas e políticas do problema. Neste sentido, não admira que o Estado continuasse a entender a sua intervenção social como uma «obrigação moral» para com os mais desfavorecidos, demonstrando deste modo que, como qualquer indivíduo caridoso, também possuía as virtudes da caridade.⁷ Porém, mesmo este tímido alargamento do papel do Estado na assistência social esteve muito longe de ser consensual. Os defensores mais ortodoxos da doutrina liberal clássica iriam continuar a ver na protecção pública, mesmo dos mais indigentes, uma interferência inaceitável do Estado no livre jogo das leis do mercado.

O agravamento das questões sociais, por via da industrialização e da desestruturação das sociedades rurais tradicionais, cedo evidenciaram, porém, as fragilidades do modelo de protecção social do Estado Liberal. Talvez por isso, a implantação da I República, em 1910, abriu caminho a um novo compromisso do Estado com as políticas sociais. A constituição de 1911, por exemplo, começou por colocar em pé de igualdade o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, com «o direito à assistência pública». Porém, não obstante as boas intenções republicanas, só em 1919 é que viria a ser aprovado um importante pacote legislativo (nada menos que cinco diplomas⁸) que, apesar dos seus fracos resultados práticos, instituiria uma concepção mais interventiva e abrangente do Estado na assistência e previdência social. Com efeito, os «Seguros Sociais Obrigatórios» de 1919 pretendiam, na sua ambiciosa arquitectura, abranger os riscos de doença, acidentes de trabalho, pensões de invalidez, velhice e sobrevivência. Caso esta reforma tivesse tido condições económicas, sociais e políticas para vingar, Portugal passaria a «ser o único país do mundo que, a partir de então, tornava este seguro obrigatório para todos os trabalhadores, independentemente da profissão exercida». E o mesmo aconteceria «em relação ao seguro social obrigatório na invalidez e na velhice»⁹. Porém, como tantas vezes aconteceu com outras reformas, também neste caso a realidade económica e social do país estava longe de corresponder ao voluntarismo dos legisladores republicanos. De tal modo que, excepção feita aos seguros de acidentes de trabalho – que tinha tradição e acabava por ser uma responsabilidade dos patrões¹⁰ –, os restantes seguros praticamente não chegaram a sair do papel.

O balanço sobre os efeitos práticos dos «Seguros Sociais» da I República é, como acabamos de ver, muito negativo. Ainda assim, este insucesso acabou por ter o mérito de, pela primeira vez, se ter tentado entre nós erguer um sistema de seguros sociais e, por via disso, servir para que a ideia de desenvolver a previdência social, à semelhança

⁷ Lopes, 1993: 502.

⁸ Em 10 de Maio de 1919, o governo aprovou e fez publicar em vários suplementos do Diário do Governo os cinco diplomas: Decreto n.º 5 636 «Seguro Social Obrigatório na Doença»; Decreto n.º 5 637 «Seguro Social Obrigatório nos Desastres no Trabalho»; Decreto n.º 5 638 «Seguro Social Obrigatório na Invalidez, Velhice e Sobrevivência»; Decreto n.º 5 639 «Bolsas Sociais do Trabalho»; Decreto n.º 5 640 «O Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral».

⁹ Maia, 1985: 41 (nota n.º 61 e 62).

¹⁰ De acordo com Maia (1985: 39) o decreto n.º 5637, de 10 de Maio de 1919, ao alargar a todos os trabalhadores por conta de outrem o «seguro social obrigatório nos desastres do trabalho» deu um passo positivo relativamente à lei n.º 83, de 1913.

do que vinha acontecendo noutros países, nunca mais deixasse de ser considerada. Por outro lado, como veremos adiante, toda a legislação preparada pelo Estado Novo, sobre esta matéria, acabou por ser uma espécie de «contraponto» da experiência republicana. Pedro Teotónio Pereira, subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social entre 1933 e 1936 e um dos principais mentores do modelo de previdência social do Estado Novo, foi quem melhor utilizou as supostas debilidades do sistema de Seguros Sociais republicano, até como forma de legitimação, diga-se, do modelo corporativo de previdência social. No seu entender, «o processo estatista dos seguros» foi «um erro dos mais nefastos». Caso se tivesse mantido «por muito tempo o critério corrente dos seguros sociais», entendia ainda o governante, «caminharíamos a passos certos para mais uma espécie de escravidão: a duma minoria que produzisse e trabalhasse para sustentar e garantir o futuro da massa, todos os dias crescente, dos que, juntando-se aos verdadeiros desempregados, aos verdadeiros doentes, aos verdadeiros inválidos, procurariam arranjar maneira de levar a vida direita»¹¹.

Nesta crítica de Teotónio Pereira aos Seguros Sociais da I República estão, por oposição, bem explícitos os fundamentos teóricos do modelo de previdência social instituído pelo Estado Novo, nomeadamente quanto ao papel do Estado. Como veremos de seguida, o modelo de previdência edificado pelo Estado Novo nada tinha que ver com uma concepção de Estado-Providência. Pelo contrário, lembrou a este propósito Manuel Lucena, todo o edifício legislativo (constituição incluída) que comportava a previdência social do Salazarismo tem um único sentido: «o Estado, no plano financeiro, nada arrisca; não se conta com ele para assegurar a cobertura dos riscos e a expansão do sistema»¹².

3. O Estado corporativo e a instituição da Previdência Social em Portugal

O Estado Novo assumiu, após a aprovação da constituição de 1933, a natureza corporativa. Esta forma de organização política «desvaloriza as pessoas individualmente consideradas, conferindo antes relevância às sociedades primárias constituídas pelas comunidades naturais (a família, a freguesia, o concelho, a profissão) e pelas associações voluntárias com interesses próprios a respeitar»¹³. As soluções para as questões sociais vão ser encontradas no quadro do sistema corporativo que, como é sabido, pretendeu ser nesta matéria uma terceira via que recusava tanto as propostas do liberalismo como as do socialismo. De acordo com isso, a constituição de 1933 definia que passava a ser incumbência do Estado «coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais e zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas»¹⁴. E no âmbito concreto da previdência social, limita-se a consignar que o Estado corporativo «promove e favorece as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e

¹¹ Pereira, 1937:50.

¹² Lucena, 1976, Vol. I: 381.

¹³ Carreira, 1996: 16.

¹⁴ Constituição de 1933, artigo 6.º.

mutualidade»¹⁵. Como é bom de ver, este preceituado genérico e ambíguo inscrito na lei fundamental «restringe», no que concerne à previdência social, «o alcance dos fins do Estado»¹⁶, retirando-lhe qualquer responsabilidade na participação e no financiamento do sistema.

A Constituição da República Portuguesa (aprovada por plebiscito em 19 de Março de 1933) e o Estatuto do Trabalho Nacional publicado meio ano depois¹⁷ passarão a ser as principais referências programáticas e ideológicas da política social a desenvolver pelo Estado Novo. A 23 de Setembro de 1933, foram ainda promulgados os decretos de criação dos Grémios, dos Sindicatos, das Casas do Povo, das Caixas Económicas e do Instituto do Trabalho e da Previdência, legislação importante para a constituição do sistema corporativo. Por sua vez, ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, criado em 23 de Setembro de 1933, competia instituir a Previdência Social em Portugal, de acordo com o novo modelo de organização corporativa do trabalho.

O Estatuto do Trabalho Nacional, principal referência do modelo de previdência social a implementar no sistema corporativo, traça nos seus artigos 34.º, 48.º e 49.º e 50.º a profundidade da reforma a empreender: relativamente ao passado herdado da I República, propõe uma ruptura total com o princípio unitário e tendencialmente universal dos Seguros Sociais Obrigatórios, em favor de uma assumida realização progressiva da previdência social («como as circunstâncias o forem permitindo»), sendo da responsabilidade dos organismos corporativos a iniciativa, organização e administração das instituições de previdência, cabendo a estas, agora de forma gradualista, «defender os trabalhadores na doença, na invalidez e no desemprego involuntário e também garantir-lhes pensões de reforma» (art. 48.º).

Definido o quadro institucional e programático, em Janeiro de 1935 foi apresentada na Assembleia Nacional a proposta do governo que daria lugar à lei n.º 1884, publicada em 16 de Março de 1935, dando-se assim início a um novo modelo de organização da previdência social em Portugal. De acordo com o novo diploma, a previdência social desenvolver-se-ia em quatro categorias:

- 1.ª Categoria: Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos;
- 2.ª Categoria: Caixas de Reforma ou de Previdência;
- 3.ª Categoria: Associações de Socorros Mútuos;
- 4.ª Categoria: Instituições de Previdência.

Antes de nos determos, ainda que de forma sucinta, sobre cada uma das categorias apresentadas, importa referir o seguinte: verdadeiramente nova e corporativa só aquilo que a lei gizou para as Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos, com a criação, no quadro do edifício corporativo, das Caixas Sindicais de Previdência; Caixas de Previdência das Casas do Povo e Casas dos Pescadores. Antes de 1933, as

¹⁵ Constituição de 1933, artigo 41.º

¹⁶ Maia, 1985: 44. Relativamente ao mesmo assunto, Lucena (1976, Vol. I: 385) escreveu que os preceitos constitucionais «desenham um horizonte elástico sem propriamente definir uma via. Permitem ao Estado entrar ou sair da Previdência (e mais ou menos) consoante for achando por bem».

¹⁷ Dec. –Lei n.º 23 053, de 23 de Setembro de 1933.

restantes três categorias definidas na lei já existiam no terreno, limitando-se a lei a prever a sua integração no novo sistema¹⁸.

3.1. Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos

Da 1.^a categoria de instituições de previdência previstas na lei n.º 1884 faziam parte, como referimos, as Caixas Sindicais de Previdência (criadas nos termos do artigo 48.º do Estatuto do Trabalho Nacional); as Caixas de Previdência das Casas do Povo; as Caixas das Casas dos Pescadores.

As Caixas Sindicais de Previdência seriam constituídas por iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais e respectivas federações, mas só adquiriam efectiva personalidade jurídica quando vissem aprovados, pelo subsecretário de Estado das Corporações, os respectivos estatutos. Competia ainda ao Estado, de acordo com regulamento das caixas sindicais de previdência¹⁹, «estabelecer ou sancionar a medida e a forma» das contribuições, que obrigatoriamente recaíam sobre patrões e trabalhadores. As Caixas Sindicais de Previdência destinavam-se aos trabalhadores subordinados do comércio e da indústria e pretendiam assegurar a sua protecção «na doença, na invalidez, no desemprego involuntário e também garantir-lhe pensões»²⁰. O seu financiamento seria exclusivamente assegurado pelas contribuições dos patrões e trabalhadores, não fazendo a lei qualquer referência à comparticipação do Estado. Previa, isso sim, a lei n.º 1 884 que apenas devidamente autorizadas pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência é que as caixas sindicais poderiam «adoptar outros esquemas acessórios de previdência» (art.º 4.º, § 1.º) e mesmo a protecção contra o desemprego involuntário só poderia fazer-se «nos termos determinados em diploma especial» (art.º 4.º, § 2.º).

No que diz respeito às Casas do Povo, também elas integradas nas instituições de previdência dos organismos corporativos, o diploma²¹ de 1933 que as constituiu previa que as finalidades de previdência se fizessem através da criação de mutualidades, resultando daqui a criação das Caixas de Previdência das Casas do Povo²². Assim, no início as Casas do Povo não se ocupavam directamente da previdência, passando apenas a fazê-lo, a partir de 1940, com a extinção das caixas que haviam sido constituídas junto das respectivas Casas do Povo²³. No período anterior a 1940, apenas podiam inscrever-se nas respectivas caixas, e de forma voluntária, os trabalhadores rurais; posteriormente aquela data, foram abrangidos todos os trabalhadores que, na área abrangida pela Casa do Povo, partilhassem com os trabalhadores rurais o mesmo estilo

¹⁸ Maia, 1985: 46.

¹⁹ Dec. n.º 25 935 de 13 de Outubro de 1935.

²⁰ Estatuto do Trabalho Nacional, Decreto-lei n.º 23 048 (23 de Setembro de 1933), art. 48.º.

²¹ Decreto-lei n.º 23 051 de 23 de Setembro de 1933.

²² Maia, 1985: 48.

²³ A extinção das Caixas e a assunção directa pelas Casas do Povo da previdência, decorreu do Decreto-lei n.º 30 710, de 29 de Agosto de 1940.

de vida, incluindo os produtores agrícolas e demais trabalhadores por «conta própria», «desde que se encontrassem em certas condições económicas»²⁴.

As Casas do Povo foram consideradas pelos principais ideólogos do corporativismo como fazendo parte de uma solução interclassista ideal para um mundo rural onde, nos seus entenderes, a luta de classes não fazia qualquer sentido. Porém, estes «organismos de cooperação social» estiveram muito longe de corresponder às expectativas do legislador. Criadas para um suposto universo de mais de quatro mil freguesias rurais, em 1959 só abrangiam 1235 freguesias, representando cerca de 35% do total. Perante esta escassez de cobertura territorial, não admira que os associados representassem, no início da década de 60, «apenas 20% (251 mil) dos chefes de família susceptíveis de enquadramento e 17% (361 mil) das pessoas a seu cargo»²⁵. De acordo com este quadro, o balanço da previdência nas Casas do Povo foi no mínimo decepcionante. Acresce a isto que, «nas Casas do Povo, a previdência propriamente dita apenas compreendia a protecção na doença (assistência médica e subsídios de curta duração, num máximo de noventa dias, de 40% do salário nos primeiros trinta, 30% nos restantes) e um subsídio por morte»²⁶. De facto, este sistema de previdência das Casas do Povo, assente numa base contributiva de pobreza e sem qualquer esforço por parte do Estado, só podia gerar benefícios também eles pobres²⁷.

As Casas dos Pescadores, igualmente previstas na lei n. 1 884, que criou as instituições de previdência, apenas foram autorizadas a constituir-se em 11 de Março de 1937²⁸. O diploma da sua criação, tal como aconteceu com as Casas do Povo, também previa que tivessem finalidades de Previdência. E, tal como as Casas do Povo, também se integravam nos objectivos corporativistas. Naquilo que desde cedo se distinguiram das suas congéneres rurais foi na qualidade dos benefícios. Abrangendo um número muito menor de casas e de associados e porque desde cedo os responsáveis políticos sentiram a necessidade de se precaver contra alguma conflitualidade, as casas dos pescadores puderam exercer uma protecção na prática bem mais generosa. Para isso contaram com a Junta Central dos Pescadores – «bem inserida no subsistema de poder liderado pelo comandante (depois Almirante) Henrique Tenreiro» – e com o financiamento do “Fundo Comum”, através do Ministério da Marinha²⁹. Insistindo na comparação com as Casas do Povo, é possível ver a situação menos favorável destas através dos seguintes dados: «em 1959, a Junta Central das Casas dos Pescadores dispôs de cerca de dez mil e quinhentos contos, contra doze mil» da Junta Central das Casas do Povo³⁰. E se tivermos em conta as acções sociais realizadas, no domínio

²⁴ Maia, 1985: 49.

²⁵ Lucena, 1999-2000, Vol. IX.

²⁶ Lucena, 1999-2000, Vol. IX.

²⁷ Em 1933, refere Lucena (1999-2000, Vol. VII), «os sócios efectivos deviam cotas de 1 escudo por mês; em 1940, triplicando esta soma, o Estado quis fazer com que o dever de cotizar fosse cumprido, proibindo os patrões de dar emprego aos faltosos. (...) Quanto aos protectores, depois ditos contribuintes, pagavam desde 1933, também mensalmente, pelo menos cinco escudos, deixando-se ao arbítrio deles eventuais aumentos».

²⁸ Lei n.º 1 953.

²⁹ Lucena, 1999-2000, Vol. VII: 253.

³⁰ Lucena, 1999-2000, Vol. VII: 253.

da previdência e da assistência, as diferenças são ainda mais elucidativas: em 1959, «a despesa com os pescadores (em subsídios, pensões, habitações, centros sociais e escolas) foi superior a oito mil contos, ao passo que as despesas do fundo comum das casas do povo andaram pelos seis mil, previdência e educação reunidas»³¹. Acrescente-se a isto o facto de a classe dos pescadores ser muito heterogénea. E assim sendo, muito embora a generalidade dos pescadores tivesse uma protecção de previdência semelhante aos rurais, entre os homens do mar ligados à pesca do bacalhau e mesmo do atum – pescadores com maior capacidade contributiva – foi onde mais cedo se verificou o acesso a pensões de velhice e de abono de família. De acordo com Álvaro Garrido, «a instituição de fundos de reforma e dos abonos de família não só se destinou antes de mais aos pescadores de bacalhau e suas famílias, como na “grande pesca” atingiu maior número de beneficiários. [...] Em 1950, cerca de 68% do total de beneficiários de pensões de reforma e abonos eram ou haviam sido pescadores de bacalhau»³².

3.2. Instituições de previdência da 2.^a Categoria: caixas de reforma ou de previdência.

As caixas de reforma e previdência pouco tinham que ver com a concepção corporativa de previdência. Criadas em 1937, abrangiam trabalhadores de «determinadas profissões ou serviços especializados» e colaboradores de uma só empresa. No primeiro caso, são exemplos conhecidos de instituições desta natureza as que, na altura, foram criadas pelos trabalhadores da indústria do arroz e dos profissionais dos seguros ou mesmo de profissões liberais como advogados, médicos, engenheiros e despachantes de Alfândega; e como «pessoal de uma só empresa», temos o caso dos trabalhadores da CUF, dos empregados do Banco de Angola e a dos empregados da Companhia das Águas de Lisboa³³.

As Caixas de Reforma ou de Previdência não tinham, como referimos, origem corporativa – existindo casos de contribuintes de profissões liberais que nada tinham que ver com o perfil corporativo -, viviam das contribuições dos interessados e podiam ser criadas por iniciativa destes ou por iniciativa do governo. Em geral, estas caixas asseguravam a protecção na doença, invalidez e velhice.

3.3. Instituições de Previdência de 3.^a categoria

A Lei n.º 1884, que vigorou até 1962, previa a continuidade das Associações de Socorros Mútuos, ainda que a mesma lei deixasse claro também a sua progressiva integração na arquitectura de previdência do Estado Novo. Aliás, o artigo 14.º da referida lei diz expressamente que as instituições de 3.^a categoria estão sujeitas (tal como as de 1.^a e 2.^a categoria) «à fiscalização do INTP, recebendo destes [inclui

³¹ Lucena, 1999-2000, Vol. VII: 253.

³² Garrido, 2004: 217-218.

³³ Cf. Lucena, 1999-2000, Vol. IX: 154.

o Sub-Secretariado do Estado das Corporações e Previdência Social) as instruções convenientes ao seu aperfeiçoamento e consolidação»³⁴.

Tal como outras actividades associativas, refere Helena Mouro, «o mutualismo tornou-se também alvo de um processo forçado de disciplinarização política». De acordo com a mesma autora, através do decreto n.º 20 944, de 27 de Fevereiro de 1932 as associações de socorros mútuos passaram a ser designadas por «instituições de previdência», sendo assim «obrigadas a adaptarem-se às novas regras de funcionamento político», ficando as associações mutualistas «limitadas a terem de se precisar e de se circunscrever a uma concepção meramente assistencial»³⁵. Não restam dúvidas, portanto, que a vontade de subordinar o movimento cooperativo à organização corporativa já tinha começado mesmo antes da sua institucionalização, limitando-se a lei n.º 1 884 de 1935, que cria a previdência social, a tornar mais claro o grau de integração e de subordinação.³⁶

3.4. Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos.

Tal como para as associações de socorros mútuos, a lei n.º 1 884 de 16 de Março de 1935 prevê (art. 1.º§ 5.º) que possam continuar a reger-se por legislação especial, «sem prejuízo da sua gradual integração no plano de previdência social, que ao Estado incumbe estabelecer». As Instituições de «Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos» destinavam-se especificamente aos funcionários públicos, civis ou militares, e a outros que estivessem ao serviço do Estado e dos corpos administrativos. A inscrição dos interessados nas respectivas caixas «era facultativa para certas instituições e obrigatória para outras»³⁷.

4. Balanço do modelo de previdência social do Estado Novo

Enunciados que foram os principais propósitos dos diplomas que deram corpo ao edifício da previdência social, podemos agora fazer um balanço dos resultados conseguidos e analisar as concepções ideológicas e políticas que estiveram subjacentes ao modelo de previdência social do Estado Novo. Já tivemos oportunidade de referir que o modelo corporativo de previdência social se afastava deliberadamente da concepção dos Seguros Sociais (1919) da I República. Aliás, vincar aquilo que distinguia a previdência social do modelo republicano – considerado, por Teotónio Pereira, como «estatista», «socializante» e «aventureiro», tendo apenas como propósito «seduzir o proletariado»³⁸ -, foi também uma maneira hábil e instrumental do Estado Novo de fazer passar as suas

³⁴ Mouro, 2001: 193.

³⁵ Mouro, 2001: 193.

³⁶ Cf. Lucena, 1999-2000, Vol. IX: 154.

³⁷ Maia, 1985: 50.

³⁸ Pereira, 1937: 49.

concepções corporativas de política social. Porém, o Salazarismo não se limitou (longe disso) a ter uma posição reactiva quanto à arquitectura de previdência social a edificar, tinha sobre esta matéria concepções claras e bem fundamentadas ideologicamente³⁹. Para Teotónio Pereira, «os nossos problemas de previdência social» não seriam resolúveis por «sugestões de escola nem por imitação do alheio». Era necessário «integrá-los no movimento corporativo», abandonando a «ideia duma caixa burocrática, complacente e passiva, deixando de tratar com o Estado e com os dinheiros públicos – fáceis tentadores de abusos e de apetites ruins – o trabalhador passava a olhar a organização de previdência do seu agregado profissional como uma obra sua, a que tem ligados o seu sacrifício, a sua responsabilidade e a sua esperança»⁴⁰. Ao Estado, por sua vez, competia «acompanhar de perto o desenvolvimento dos novos organismos, definindo a sua feição técnica, auxiliando a formação do ambiente de solidariedade, rodeando-os do prestígio e da solidez que são indispensáveis»⁴¹.

Justifica-se a longa citação, pois nela é possível encontrar todos os ingredientes ideológicos e programáticos do modelo de previdência social que o Estado Novo se propunha edificar. E neste sentido, se é legítimo questionar as contradições inerentes ao modelo e os fracos resultados conseguidos – sobretudo se os compararmos não com aquilo que existia antes, mas com o desenvolvimento que a segurança social ia tendo noutros países –, já nos parece descabido pensar-se que o Estado Novo não se preocupou em ter uma política social⁴². De igual modo, podemos não concordar com a concepção corporativa de cooperação entre capital e trabalho e mesmo com a crença na iniciativa dos interessados na edificação da previdência social, mas é difícil não reconhecer coerência ideológica à arquitectura montada, tendo em conta aqueles que eram os princípios do Estado Novo. Com efeito, o modelo de previdência iniciado em 1933-35 era parte integrante da organização do Estado Corporativo – tenha-se em conta o destaque que lhe é conferido no Estatuto do Trabalho Nacional – e no modo como os seus principais líderes equacionavam as questões sociais era bem visível a marca do pensamento social católico. O que, aliás, não admira, sobretudo se tivermos na devida conta o papel desempenhado pelas elites católicas na institucionalização do Estado Novo e o facto de a doutrina social da Igreja, desde a encíclica *Rerum Novarum* (1891) e depois com Pio XI (1922-1938), defender uma perspectiva interclassista, segundo uma concepção orgânica e corporativa da sociedade⁴³. Não restam dúvidas, portanto, quanto à influência do pensamento social católico no modo como são

³⁹ Tenha-se na devida conta aquilo que o legislador escreveu, em 1935, para servir de preâmbulo ao regulamento das caixas sindicais de previdência (Decreto n.º 25 935): «Realizam as caixas sindicais o tipo mais perfeito e mais completo das instituições de previdência [...]. E é neste aspecto de perfeita solidariedade de interesses, longe da abstracção da luta de classes ou da utopia socialista do Estado-Providência, que se verifica mais uma vez o nível elevado das soluções corporativas e a sua natural conformidade com as realidades da vida».

⁴⁰ Pereira, 1937:51.

⁴¹ Pereira, 1937:52.

⁴² Ver Patriarca, 1995, Vol. II: 638. A autora esclarece que «ser “anti-comunista” e “anti-socialista” – e o Salazarismo foi-o até à medula, em todos os tempos e em todas as suas fases de evolução – não significa necessariamente ser “anti-operário” ou ser “indiferente” ao social, o que, pelo menos até finais da guerra, não foi».

⁴³ Cf. Fontes, 2000: 310-323.

equacionadas as questões sociais⁴⁴, ainda que existam pontos de convergência, no caso concreto da previdência social, com o modelo que vinha sendo desenvolvido pelo fascismo italiano. Basta que, para isso, tenhamos em conta a referência ideológica e programática do Estatuto do Trabalho Nacional (1933) no desenhar do edifício da previdência e a proximidade daquele com a *Carta del Lavoro* (1927), para não surpreender que assim seja.

É um facto que na retórica dos principais mentores do corporativismo se insistia muito no poderoso mito da originalidade portuguesa. Teotónio Pereira, por exemplo, justificava a não edificação, entre nós, de uma previdência social «para todos e para todos os riscos», por considerar que isso era uma ilusão; pois «as grandes máquinas estrangeiras de previdência social não eram para as nossas posses, nem para os nossos costumes»⁴⁵. O mesmo se passava, recorde-se, com a democracia, que também não ia bem com o nosso modo de ser. E, por isso, clarificava Teotónio Pereira (1937), «os nossos problemas de previdência social não poder[iam] ser resolvidos por sugestões de escola nem por imitação do alheio»⁴⁶. Teríamos assim, no entender do subsecretário de Estado da Previdência e das Corporações (1933-1936), de cingir-nos «de perto às nossas condições próprias, à estrutura tão característica, nos seus defeitos e qualidades, de tudo quanto é português»⁴⁷.

O modelo de previdência do Estado Novo a edificar mantinha, como vimos, uma estreita ligação com a organização corporativa. Esperava-se, aliás, que o edifício da previdência social avançasse progressivamente, ao nível de cada agregado profissional, acompanhando o ritmo da implementação do sistema corporativo. Vistas assim as coisas, tudo parecia, em termos teóricos, perfeito. Contudo, e um tanto paradoxalmente, foi precisamente nesta aparente perfeição que viria a residir, a nosso ver, uma das maiores vulnerabilidades do sistema de previdência social deste período. Se não vejamos: esta estreita ligação entre a implantação do corporativismo na sociedade portuguesa e a generalização progressiva da previdência, fazia com que o sucesso desta estivesse directamente dependente do desenvolvimento das organizações corporativas primárias (grémios, sindicatos nacionais, casas do povo, casas dos pescadores, etc.) e da capacidade de iniciativa destas, dado que delas dependia o próprio financiamento do sistema. Ora, ao contrário das previsões mais optimistas dos seus mentores, o corporativismo viria a perder muito cedo, por múltiplas razões internas e externas⁴⁸, o seu vigor inicial. E a previdência social, dependente como estava da implantação corporativa, acabou por ser uma das vítimas do fracasso do próprio corporativismo. Não admira assim, como tem sido salientado por vários autores, que possamos distinguir, quanto ao papel de intervenção do Estado nesta matéria, duas fases distintas no período que aqui analisamos: numa primeira fase (1933-1950), acreditou-se que, dando a iniciativa

⁴⁴ Veja-se, por todos, Patriarca, 1995: 639-645.

⁴⁵ Pereira, 1937: 49.

⁴⁶ Pereira, 1937: 51.

⁴⁷ Pereira, 1937: 51-52.

⁴⁸ Entre as razões apontadas, destaque-se a depressão mundial da década de trinta, a fraca aceitação por parte de patrões e trabalhadores, a Guerra Civil de Espanha (1936-39), o descrédito do corporativismo, depois da 2.^a Guerra Mundial, pela sua associação com o fascismo e o nazismo, o fraco desenvolvimento económico do país, etc..

aos organismos corporativos, era possível alcançar gradualmente níveis de cobertura de previdência aceitáveis; numa segunda fase, que se prolonga até à reforma da previdência de 1962, cedo se percebeu que o sistema corporativo não respondia, acabando o Estado por abandonar o idealizado papel de árbitro, assumindo directamente, contra as suas próprias determinações, a criação de instituições de previdência, impedindo deste modo que o fracasso do sistema fosse ainda maior.

Da fraqueza do corporativismo se aproveitaram os patrões para irem adiando a sua comparticipação para a previdência⁴⁹. E o Estado, ironicamente, acabou por ficar preso nas malhas que para si próprio teceu. O facto de toda a legislação relativa à previdência reservar para o Estado o mero papel de árbitro – por razões ideológicas, sem dúvida, mas também por servir a consabida ortodoxia financeira de Salazar – deixou muitas vezes os governantes de mãos atadas e dependentes da criação das instituições corporativas.

A necessidade que o regime sentiu, em 1962, de reformar a previdência era o primeiro sinal de que as coisas não iam bem⁵⁰. Com efeito, mesmo tendo em conta o relativo atraso do país e a pouca capacidade de iniciativa dos organismos corporativos, o mínimo que se pode dizer é que, mesmo à luz dos objectivos da legislação de 1933-1935, os resultados conseguidos, no fim do período aqui considerado, foram fracos. Aliás, o Parecer da Câmara Corporativa (1961), no momento em que se substituiu a Lei 1 884 de 1935, não podia ser mais claro sobre a insatisfação que reinava mesmo entre as hostes do regime: «na prática apenas os sectores do comércio, indústria e serviços acusam expansão satisfatória; na pesca, a protecção realizada utilizou sobretudo fórmulas assistenciais; na agricultura, o índice de cobertura da população rural pelas Casas do Povo não ultrapassava um quinto, e os respectivos benefícios não se situavam, na maior parte dos casos, acima de níveis modestos»⁵¹. Os números, de facto, não enganavam: no início da década de 60, os beneficiários abrangidos pelas caixas sindicais de previdência e caixas de reforma e previdência era de 863,7 milhares, sendo o de familiares 833, 5 mil. Estes dados evidenciam que cerca de 30% dos trabalhadores e 40% dos respectivos familiares estavam fora da segurança social. Na mesma data, apenas 19,6% da população activa rural susceptível de ser abrangida pela previdência o era de facto. E apenas 17% dos familiares, nas mesmas condições, é que tinham cobertura da previdência. O sector das pescas revelava níveis de cobertura quase total, prevalecendo, no entanto, uma protecção mais assistencial do que previdente. Mas se os números evidenciam uma deficiente generalização da previdência, no que diz respeito às eventualidades cobertas, o panorama é ainda menos lisonjeiro para o sistema. Os trabalhadores do comércio, indústria e serviços tinham protecção social na doença, invalidez, velhice e morte. Apenas algumas caixas asseguravam a sobrevivência e, no caso do desemprego, continuava a aguardar-se pelo diploma especial, prometido quer no Estatuto do Trabalho Nacional (art.48.º), quer na Lei n.1 884 (art. 4.º) de 1935. Os acidentes de trabalho e as doenças de trabalho ainda se mantinham, nesta altura, como sendo da responsabilidade das entidades patronais. Tal como ao nível da abrangência, a situação dos beneficiários das caixas ligados às Casas do Povo e às Casas dos Pescadores

⁴⁹ São conhecidas as resistências dos patrões a alguns dos objectivos da previdência social. Veja-se, neste sentido, Patriarca, 1995: 645.

⁵⁰ Veja-se, neste sentido, Maia, 1985: 53.

⁵¹ Cit. por Maia, 1985: 53.

era ainda pior. No primeiro caso, «o esquema obrigatório incluía tão só as prestações de assistência médica, subsídio pecuniário na doença e subsídio por morte»⁵². No caso dos pescadores, embora os níveis de cobertura beneficiassem de situações particulares mais favoráveis, o sistema de protecção não deixava de estar dependente das possibilidades (até conjunturais) financeiras das instituições respectivas, mas podendo abranger a assistência médica na doença, subsídios de doença, de nascimento e por morte, pensões de invalidez e reforma e abonos de família»⁵³.

5. Conclusão

Alguns autores pretendem ver no Estado corporativo também um «Estado Social»⁵⁴. Quanto a isso, é preciso dizer que o Estado Novo não quis ser e não foi um Estado Social, pelo menos do modo como ele passou a ser entendido na Europa do pós-guerra. Isto não significa, contudo, que não tivesse preocupações sociais e, obviamente, uma política social. Do mesmo modo, o facto de ter criado e desenvolvido um sistema de previdência social não coloca o Estado Novo no patamar daquilo que normalmente se entende por um Estado-Providência. Aliás, basta ter em conta as críticas feitas aos Seguros Sociais da I República, bem como o modo como eram entendidos os avanços das políticas sociais nas democracias europeias, para não termos ilusões sobre as concepções providenciais do Estado Novo. Tinha, isso sim, no período aqui em análise, uma concepção «corporativa-caritativa» das questões sociais. Esta postura estava, aliás, bem presente na relevância das corporações na instauração da previdência social e no modo como o Estado se abstinha de participar financeiramente para o sistema, estendendo-se este mesmo princípio de responsabilidade aos outros domínios das políticas sociais. Por exemplo, o Estado impunha que o financiamento da previdência fosse da responsabilidade de patrões e trabalhadores, do mesmo modo que não assumia as despesas da assistência social, deixando esta nas mãos da Igreja, das Misericórdias, e das famílias⁵⁵. Com efeito, durante o período aqui analisado, nunca existiu da parte dos mentores da previdência social qualquer preocupação em articular as iniciativas de assistência com as políticas de Previdência. Não foi, aliás, por acaso que no edifício de previdência social erguido pelo Estado Novo a assistência social assumiu sempre uma função supletiva e caritativa. Pelo menos até à década de 60, a assistência social nunca deixou de pertencer ao Ministério do Interior que, em conjunto com a saúde, compunham a subsecretaria de Estado da Assistência Social. Esta forma de organização, de claro divórcio entre a previdência e a assistência, ligada a uma concepção caritativa das questões sociais⁵⁶, ia claramente no sentido oposto relativamente aos modelos de

⁵² Maia, 1985: 55.

⁵³ Maia, 1985: 55.

⁵⁴ Veja-se, a este propósito, Carreira (1996: 15-16): «Mas o Estado corporativo era também um «Estado Social», cujo poder deveria buscar o bem comum e promover o bem-estar colectivo».

⁵⁵ Cf. Rodrigues, 1999: 150-153; Coutinho, 1999: 17.

⁵⁶ Veja-se Rodrigues, 1999: 150. Para a autora, neste período «As iniciativas assistenciais eram fortemente controladas, de acordo, aliás, com a posição oficial vigente que considerava a pobreza como tendo causas não económicas, mas morais».

Estado Social que começavam a desenvolver-se, em especial depois da II Guerra, nas democracias ocidentais.

Assim, em jeito de balanço final do percurso feito pela previdência social, no período aqui considerado, talvez seja possível fazer duas leituras: se tivermos em linha de conta apenas aquilo que existia antes de 1935 e aquilo que passou a existir, não há dúvida que alguma coisa se fez, não deixando mesmo de impressionar a coerência ideológica do projecto inicial de previdência social; porém, nesta área como em muitas outras, os resultados concretos acabam por deitar por terra mesmo os edifícios teóricos mais perfeitos, sobretudo quando os temos que comparar, como é o caso, com aquilo que se ia construindo nos países democráticos. E a realidade dura e crua evidenciava que, na década de sessenta, os resultados apresentados por Portugal, ao nível da segurança social, comparativamente ao de outros países europeus, era de um atraso tão evidente que não tinha defesa mesmo entre os principais responsáveis pelo regime.

Bibliografia

- Barreto, António; Mónica, Maria Filomena (1999-2000), «Assistência Social», *Dicionário de História de Portugal*, Vol. VII, Figueirinhas, pp. 134-137.
- Barreto, António; Mónica, Maria Filomena (1999-2000), «Casas do Povo», *Dicionário de História de Portugal*, Vol. VII, Figueirinhas, pp. 245-250.
- Barreto, António; Mónica, Maria Filomena (1999-2000), «Casas dos Pescadores», *Dicionário de História de Portugal*, Vol. VII, Figueirinhas, pp. 250-254.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *O Estado e a Segurança Social*, Cadernos do Público, n.º 4.
- Costa, Bruto (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Calouste Gulbenkian.
- Coutinho, Maria Manuela (1999), *A Assistência Social em Portugal*, Lisboa, Associação Portuguesa de Segurança Social.
- Cruz, Manuel Braga da (1999), *O Estado Novo e a Igreja Católica*, Lisboa, Editorial Bizâncio.
- Dez Anos de Política Social, 1933-1943*, Edição do Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.
- Ferro, António (1978) re-edição), *Salazar*, Lisboa, Ed. Templo.
- Fontes, Paulo Oliveira (2000), «Catolicismo Social», in Azevedo, Carlos Moreira (dir.), *Dicionário de História Religiosa de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 310-323.
- Garrido, Álvaro (2004), *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Guibentif, Pierre (1997), «The Transformation of the Portuguese social security system», in Rhodes, Martin (org.) (1997), *Southern European Welfare States: between crisis and reform*, London, Portland, Or: Frank Cass, pp. 219-239.
- Lopes, Maria Antónia (2000), *Pobreza, Assistência e Controlo Social em Coimbra (1750-1850)*, Viseu, Palimage Editores.
- Lopes, Maria Antónia Lopes (1993), «Os pobres e a assistência pública», *História de Portugal* (Dir. José Mattoso), Lisboa, Círculo de Leitores.
- Lucena, Manuel (1976), *A Evolução do Sistema Corporativo Português. I – O Salazarismo*, Lisboa, Perspectivas & Realidades.

- Lucena, Manuel (1999-2000), «Previdência Social», in «Barreto, António; Mónica, Maria Filomena (1999-2000), *Dicionário de História de Portugal*, Vol. IX, Figueirinhas, pp. 152-166.
- Maia, Fernando (1985), *Segurança Social em Portugal: evolução e tendências*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Mouro, Helena (2001), *Solidariedade e Mutualismo: um espaço partilhado*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Patriarca, Fátima (1995), *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*, Lisboa, Imprensa Nacional- Casa da Moeda.
- Pereira, Pedro Teotónio (1937), *A Batalha do Futuro*, Lisboa, Livraria Clássica.
- Pinto, Maria de Fátima (1996), «Princípios do Século XX: a pobreza urbana em Lisboa», *História*, Ano XVIII (nova série), n.º 21, Junho, pp. 7-23.
- Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social.
- Rosendo, Vasco (1996), *O Mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*, Lisboa, Montepio Geral.
- Santos, Boaventura de Sousa et al (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa/Coimbra, UMP/CES.
- Tomé, Maria Rosa (2003), *A Criança e a Delinquência Juvenil na Primeira República*, Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social.
- Valente, José Carlos (1996), «As Casas do Povo e a Educação Popular no Estado Novo», *História*, Ano VIII (nova série), n.º 21, Junho, pp. 40-49.