



Universidade de Aveiro
2011

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e
do Território

**ANDRÉ LUÍS
MARQUES COSTA**

**A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
EM PERSPECTIVA COMPARADA: 1935-1974**



**ANDRÉ LUÍS
MARQUES COSTA**

A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM PERSPECTIVA COMPARADA: 1935-1974

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Governação Competitividade e Políticas Públicas realizada sob a orientação científica do Doutor André Azevedo Alves, Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho aos meus pais, António e Maria de Fátima

O júri

Presidente

Doutora Maria Cristina Nascimento Rodrigues M. A. Sousa Gomes
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Vogal – arguente principal

Doutor Luciano Manuel do Amaral
Professor Auxiliar da Universidade Nova de Lisboa

Vogal – orientador

Doutor André Azevedo Alves
Professor Auxiliar Convidado da Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor André Azevedo Alves, todo o apoio e disponibilidade que me deu durante a realização deste trabalho.

Aos meus pais e à minha irmã quero agradecer a motivação, o apoio e a ajuda incondicional que me têm dado.

Agradeço aos meus amigos por todo o incentivo e auxílio que me prestaram.

Palavras-chave

Estado Social, Previdência Social, Estado Novo, Segurança Social, Despesa Social.

Resumo

Este trabalho pretendeu analisar a importância e o contributo do sistema português de Previdência Social no processo de institucionalização do Estado Social em Portugal, e compreender a evolução da Previdência Social através de uma comparação com o contexto internacional. Para efectuar essa comparação recorreu-se à análise da evolução e composição da despesa social em percentagem do Produto Interno Bruto. O período histórico analisado inicia-se em 1935, com a criação da Previdência Social, e termina em 1974, com o fim do Estado Novo. Com base nos elementos e dados recolhidos foi possível tirar algumas conclusões acerca da importância da Previdência Social na institucionalização do actual Estado Social português, nomeadamente na configuração do sistema português de segurança social desenvolvido a partir de 1974. Como resultados mais relevantes, concluiu-se que: em primeiro lugar, o Estado desempenhou o principal papel na institucionalização do Estado Social em Portugal; em segundo lugar, a génese do actual Estado Social português começou durante o período do Estado Novo, assim, Portugal começou a construir um sistema de protecção social embora com algum atraso em relação à realidade existente nesse domínio na maioria dos países desenvolvidos; em terceiro lugar, a evolução da despesa social ao longo do Estado Novo apresenta uma tendência crescente dos valores de despesa social, mas o sistema de Previdência Social nunca se transformou num sistema moderno de segurança social nem chegou próximo dos níveis de despesa social existentes na maioria dos países desenvolvidos.

Keywords

Welfare State, *Previdência Social* system, *Estado Novo* regime, Social Security, Social Expenditure.

Abstract

This work analyses the relevance and the contribution of the portuguese social protection system called *Previdência Social* in the implementation process of the Welfare State in Portugal, and attempts to understand the evolution of *Previdência Social* in the international context. To this effect, the comparison is focused on the evolution and composition of social expenditure relative to GDP. The historical period analyzed begins in 1935 when the social protection scheme called *Previdência Social* was created and ends in 1974 with the demise of the *Estado Novo* regime. The research allowed some conclusions about the relevance of *Previdência Social* to the configuration of the Social Security system and the Welfare State in Portugal. The most relevant conclusions are: first, the state played the main role in the implementation of the Welfare State in Portugal; second, the origins of the current portuguese Welfare State began during the *Estado Novo* period; third, the evolution of social expenditure during *Estado Novo* presents a growth trend divided into three periods, but the *Previdência Social* system never changed into a modern social security system neither did it reach the social expenditure levels of welfare systems in most developed countries.

Índice

Introdução	3
1. Enquadramento Geral	7
1.1. Estado Social	7
1.1.1. Conceito de Estado Social	7
1.1.2. Tipologias de Estado Social	9
1.1.3. Evolução das políticas sociais e origens do Estado Social.....	15
1.2. A protecção social em Portugal	25
1.2.1. Antecedentes históricos das políticas sociais do Estado Novo.....	25
1.2.2. O Estado Novo e a criação da Previdência Social	28
2. A evolução das políticas sociais durante o Estado Novo	32
2.1. Do fracasso dos Seguros Sociais Obrigatórios à criação da Previdência Social	32
2.1.1. A Primeira República e os Seguros Sociais Obrigatórios	32
2.1.2. A criação da Previdência Social 1933-1935.....	37
2.2. As primeiras alterações na Previdência Social	42
2.3. A reforma da Previdência Social de 1962 e a emergência de um regime geral	46
2.4. O Marcelismo e a Previdência Social: de Estado <i>Novo</i> a <i>Social</i>	53
3. A evolução da Previdência Social em perspectiva comparada	60
3.1. A evolução do sistema de Previdência Social no contexto internacional	60
3.2. Evolução comparada da despesa social: breve análise estatística	64
Conclusão	74
Bibliografia	82

Índice de Quadros

Quadro 1: Datas de institucionalização da protecção contra riscos sociais	61
Quadro 2: População Coberta pela Previdência Social: 1938-1973	62
Quadro 3: Percentagem da população coberta contra riscos sociais em quatro países europeus: 1935-1970	63
Quadro 4: N.º Pensionistas da Previdência Social: 1938-1973	64
Quadro 5: Evolução da Despesa Social em Portugal em % PIB: 1938-1978	66
Quadro 6: Evolução da Despesa Social nos países da OCDE em % PIB: 1960-1980.....	68
Quadro 7: Evolução da Despesa Social nos países da OCDE em % PIB: 1950-1980.....	70
Quadro 8: Evolução da composição da despesa social por riscos sociais: 1960-1973.....	72

Siglas utilizadas

ADSE – Assistência na Doença aos Servidores do Estado

CEE – Comunidade Económica Europeia

INE – Instituto Nacional de Estatística

INTP – Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência

PIB – Produto Interno Bruto

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

Introdução

Este trabalho tem como tema principal o estudo e a comparação internacional do sistema de Previdência Social desenvolvido durante o período do Estado Novo. Na última década foram produzidos vários trabalhos relativos à política social do Estado Novo, o que tem colmatado a falta de estudos sobre esta temática. No entanto, faltam trabalhos que analisem e comparem com o contexto internacional a evolução do sistema de Previdência Social criado e desenvolvido no período do Estado Novo.

Os objectivos deste trabalho visam, em primeiro lugar, apresentar a construção do sistema de Previdência Social e a sua evolução ao longo do período do Estado Novo. Procurando assim avaliar a importância e o contributo do Estado Novo para a implementação do Estado Social em Portugal. Em segundo lugar, pretende-se fazer o enquadramento internacional do sistema de Previdência Social do Estado Novo, através de uma análise comparativa. No sentido de avaliar se ocorreu uma aproximação gradual do sistema de Previdência Social aos padrões internacionais dominantes.

Como motivações para este trabalho, para além do interesse pessoal pelo estudo e compreensão do processo de desenvolvimento do Estado Social em Portugal, são de referir, em primeiro lugar, a utilidade e relevância da análise e estudo do período do Estado Novo para compreender as origens e evolução do Estado Social em Portugal. E, em segundo lugar, a pouca investigação sobre a evolução das políticas sociais em Portugal, durante o período do Estado Novo, numa perspectiva comparada com o contexto internacional da época.

Sobre a evolução e análise das políticas sociais desenvolvidas em Portugal ao longo do século XX há a destacar as obras de Esping-Andersen (1993), Medina Carreira (1996), Guibentif (1997), Cardoso e Rocha (2003), Carolo (2006) e Pereirinha e Carolo (2009). Para Medina Carreira (1996: 54) “as políticas sociais estão mais fortemente dependentes do tipo e do desenvolvimento da economia, da urbanização, da demografia e da família do que da política”. Em 1935, Portugal, através do estabelecimento do sistema de Previdência Social, integra-se no amplo movimento de intervenção do Estado no domínio social (Carreira, 1996: 54). No entanto, a origem do Estado Social em Portugal é objecto de discussão. Para autores como Esping-Andersen (1993: 599-600) “o primeiro passo na direcção de um papel activo do governo deu-se com a lei da

Previdência Social de 1935 (...) mas até à revolução de Abril de 1974 a protecção social continuou a ser, quanto muito, residual”. Para autores, como Mozzicafredo (2002), Medina Carreira (1996), Fernanda Rodrigues (1999), Fernando Maia (1985) e Irene Pimentel (1999), que defendem esta ideia, apenas no pós-25 de Abril de 1974 se pode falar num verdadeiro Estado Social em Portugal. Estes autores adoptam uma abordagem que considera o 25 de Abril de 1974 como um ponto de ruptura, e que só após essa data é que se começou a construir um verdadeiro Estado Social.

Outra corrente tem vindo a defender que, apesar das limitações em termos de liberdade e cidadania política, é necessário dar relevância à evolução das políticas sociais no período do Estado Novo (Pereirinha e Carolo, 2009: 8). Para estes autores, como por exemplo Guibentif (1997), Lucena (1976, 1982, 2000) e Cardoso e Rocha (2003), “a origem do Estado-providência em Portugal remonta ao período do Estado Novo, na sequência da constituição do sistema de Previdência Social, como alternativa aos Seguros Sociais instituídos na I República” (Pereirinha e Carolo, 2009: 8).

Neste estudo não se irão procurar pontos de ruptura, irá adoptar-se uma perspectiva de continuidade acerca da evolução do sistema de protecção social português procurando obter uma visão abrangente que permita avaliar as diferentes etapas do processo de desenvolvimento do Estado Social em Portugal. Seguindo uma perspectiva histórica e através da apresentação de indicadores pretende-se avaliar em que medida o aumento da intervenção do Estado no campo da protecção social durante o período do Estado Novo se traduziu na criação gradual de um Estado Social.

Apesar dos estudos realizados sobre o desenvolvimento do Estado Social em Portugal, por exemplo (Carolo, 2006), são raras as investigações que fazem uma comparação e enquadramento internacional das políticas sociais desenvolvidas durante o período do Estado Novo, o que torna pertinente esta investigação. Os estudos comparativos sobre o Estado Social não incluíam tradicionalmente os países da Europa do Sul nas suas amostras de observação. As primeiras investigações comparativas dos anos de 1990 confirmam, todavia, a existência de determinadas semelhanças entre os Estados Sociais de Portugal, Espanha, Itália e Grécia. O artigo de Maurizio Ferrera (1996), “The Southern model of welfare in social Europe” procura identificar as características distintivas dos Estados Sociais da Europa do Sul. No entanto, esta ideia não é consensual. Esping-Andersen na sua análise sobre o Estado Social em Portugal e Espanha considera que a “política social de ambos os países radica-se na tradição

corporativa e conservadora da Europa continental” (Esping-Andersen, 1993: 599). Na obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen classifica e agrupa os países em três regimes de Estado Social procurando demonstrar que existem diferentes tipos de Estado Social, mas não inclui na sua análise os países da Europa do Sul, à excepção da Itália.

Este trabalho segue uma metodologia baseada na apresentação e análise das transformações legais e institucionais que ocorreram na protecção social em Portugal durante o período do Estado Novo e na sua comparação internacional através de indicadores estatísticos, tais como a evolução e composição da despesa social e a percentagem de população coberta pelo sistema de protecção social. Para realizar este trabalho foram utilizados os estudos e dados existentes sobre este tema. Como instrumentos de pesquisa recorreu-se à análise documental e pesquisa bibliográfica, assim como à análise histórica de base quantitativa através de fontes de informação com dados primários. Apesar do importante trabalho de Pereirinha e Carolo (2009) sobre a evolução da despesa social em Portugal entre 1935 e 2003, o qual apresenta séries estatísticas com particular incidência para o período do Estado Novo, importa referir a escassez de dados estatísticos de base comparável para o período do Estado Novo, o que limitou a qualidade das comparações efectuadas neste trabalho.

Com este trabalho, pretende-se efectuar uma síntese das principais características do processo de criação e desenvolvimento do Estado Social em Portugal fundamentada na análise da sua evolução histórica. Procurando, também, enquadrar e avaliar a evolução da protecção social em Portugal, através da comparação com o contexto internacional. Fica assim apresentada a questão de investigação deste trabalho, que visa perceber como se enquadram no contexto internacional as políticas sociais criadas e desenvolvidas em Portugal durante o Estado Novo.

O período histórico deste trabalho, embora se faça referência aos antecedentes da protecção social em Portugal, inicia-se em 1935, ano da criação do sistema de Previdência Social e termina com o fim do Estado Novo, em 1974. Procura-se, desta forma, ter uma visão de conjunto sobre o contributo do Estado Novo para a criação de um Estado Social em Portugal.

Este trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro capítulo faz um enquadramento deste trabalho através de uma contextualização histórica e conceptual do tema desta investigação. Com este capítulo apresenta-se, em primeiro lugar, o conceito

de Estado Social e as suas origens assim como uma breve evolução histórica das políticas sociais na Europa. Em segundo lugar, efectua-se uma síntese das diferentes tipologias de Estado Social. E por último, em traços gerais serão, também, apresentados os antecedentes históricos das políticas sociais do Estado Novo e a criação da Previdência Social no início do Estado Novo.

Com o segundo capítulo pretende-se verificar a primeira hipótese de investigação deste trabalho que é procurar avaliar se a génese do Estado Social contemporâneo português começou no período do Estado Novo. Para tal será efectuada uma análise da evolução histórica das políticas sociais durante o Estado Novo. Sendo apresentados os princípios e os objectivos que estiveram na origem da Previdência Social, bem como, as alterações e desenvolvimentos que sofreu, em especial serão analisadas a reforma da Previdência Social de 1962 e as mudanças introduzidas durante o governo de Marcelo Caetano.

No terceiro capítulo procura-se verificar a segunda hipótese de investigação deste trabalho que é procurar avaliar se ocorreu uma evolução caracterizada por uma aproximação gradual do sistema português de Previdência Social aos padrões dominantes no contexto internacional, durante o período do Estado Novo. Para obter esta caracterização da evolução e enquadramento internacional da Previdência Social serão efectuadas comparações entre Portugal e um conjunto de países desenvolvidos utilizando certos indicadores tais como o nível e composição da despesa social em percentagem do PIB, e a percentagem da população coberta pelo sistema de protecção social. Também serão comparadas as datas de criação, num conjunto de países, dos vários mecanismos de protecção social contra os riscos sociais, tais como, velhice, invalidez, doença, desemprego, doença, maternidade e abono de família. Apesar da limitação de dados e de por vezes estes não serem totalmente comparáveis, pretende-se ter uma noção aproximada de como evoluiu Portugal em comparação com outros países.

Por último, serão apresentadas as conclusões deste trabalho. As conclusões sintetizam esta investigação e, em primeiro lugar, procuram avaliar se as hipóteses de investigação se verificam e, em segundo lugar, responder à questão de investigação que estrutura este trabalho, ou seja, como se enquadra no contexto internacional o sistema de Previdência Social criado e desenvolvido em Portugal durante o Estado Novo.

1. Enquadramento Geral

1.1. Estado Social

1.1.1. Conceito de Estado Social

A noção de Estado Social¹ ou *Welfare State* ficou ligada ao famoso plano para a reorganização da segurança social no Reino Unido, que foi apresentado por William Beveridge e com a legislação social, baseada nesse plano, promovida pelos governos trabalhistas britânicos entre 1945 e 1951. É assim que, a partir do Reino Unido, este conceito se populariza e passa a ser utilizado por todo o mundo, no período seguinte à Segunda Guerra Mundial. Apesar da sua generalização, o conceito de *Welfare State* não é um conceito preciso, tendo Beveridge defendido a sua substituição pela expressão “social services state”, procurando demonstrar que os cidadãos tinham direitos, mas também obrigações (Ritter, 1991: 22).

O Estado Social é um termo que serve para caracterizar os países que têm certos aspectos tais como “cidadania social, intervenção do Estado nos assuntos sociais ao lado do mercado, da sociedade civil e da família” (Arts e Gelissen, 2002: 139). Os Estados Sociais dos países desenvolvidos “raramente têm sido estabelecidos como resultado de grandes planos ou grandes lutas, mas sobretudo como resultado de um processo complexo de sucessivos passos de engenharia social e política” (Arts e Gelissen, 2002: 139).

Gerhard A. Ritter (1991) apresenta os vários objectivos que caracterizaram o Estado Social definido no período a seguir à Segunda Guerra Mundial. Segundo Ritter (1991: 32), ao Estado Social incumbe a protecção social dos indivíduos através de medidas que garantam um rendimento ou pensão nas situações de velhice, invalidez, doença, acidentes e desemprego. E também apoios às famílias através de subsídios, assim como a habitação social e provisão do acesso a cuidados de saúde.

¹ Neste trabalho optamos pelo uso do termo Estado Social em vez de Estado-Providência ou Estado de Bem-estar, pois consideramo-lo o mais adequado e o que melhor traduz a ideia que pretende ilustrar.

No entanto, existem outros elementos característicos do Estado Social. Em primeiro lugar, a redistribuição de rendimento através do sistema fiscal. Em segundo lugar, a tentativa de equilibrar os diferentes pontos de partida dos indivíduos através de um sistema de ensino público fornecido pelo Estado. Em terceiro lugar, a regulação do mercado de trabalho e das condições laborais procurando a protecção dos trabalhadores. Por último, o direito de participação do Estado nas negociações entre entidades patronais e sindicatos ou tendo a função de arbitragem é outro elemento característico do Estado Social, mas que apresentou variações entre os vários países (Ritter, 1991: 32-33). Embora Peter Flora (citado em Ritter, 1991: 42) defenda um conceito alargado de Estado Social que, junto ao núcleo de segurança social, inclui a política de família, os cuidados de saúde, a habitação e a educação, não considera, no entanto, a regulação do mercado de trabalho e das condições laborais como elementos do Estado Social.

Segundo Asa Briggs (2006: 16) um Estado Social caracteriza-se por ser

um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o funcionamento das forças do mercado em pelo menos três direcções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias um rendimento mínimo independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou dos seus bens; segundo, restringindo o nível de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas “contingências sociais” (por exemplo, a doença, a velhice e a desemprego), que, de outra forma, criaria problemas individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os padrões mais altos de um conjunto de serviços sociais.”

Para Esping-Andersen (1990: 5), o Estado Social deve ser considerado como a principal instituição para a construção de diferentes modelos de capitalismo do período pós-Segunda Guerra Mundial. A definição de Estado Social como sendo a responsabilidade estatal em garantir uma protecção social aos seus cidadãos é contestada por Esping-Andersen (1990: 18-19), que a considera incompleta. Segundo ele, o conceito de Estado Social está demasiado ligado com a ideia de melhoria das condições sociais. Assim, Esping-Andersen (1990: 2) defende o conceito de *regime* de Estado Social procurando demonstrar a relação entre Estado e economia, e as relações complexas que existem entre ambos. Pois considera que o Estado Social não deve ser

apenas entendido em função dos direitos que concede, mas sim tendo em conta a forma como as actividades de protecção social do Estado se relacionam e como interferem com o mercado e o papel da família (Esping-Andersen, 1990: 21).

Como tal, Esping-Andersen (1990: 2-3) propõe uma redefinição do conceito de Estado Social que considera a desmercadorização (*decommodification*), a estratificação social e a política de emprego como indicadores importantes para caracterizar um Estado Social. A desmercadorização existe quando uma pessoa pode ter condições de vida sem depender do mercado e quando os direitos sociais levam à prestação de serviços aos cidadãos como sendo um direito e não um benefício discricionário (Esping-Andersen, 1990: 21-22). Desta forma, os direitos sociais melhoram o estatuto dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Para Esping-Andersen (1990: 23) o Estado Social não é apenas um mecanismo que intervém de forma a diminuir as desigualdades, também é um sistema de estratificação social e um agente que influencia o ordenamento das relações sociais. Ou seja, o Estado Social procura intervir nos problemas da estratificação social, mas também os produz.

1.1.2. Tipologias de Estado Social

O Estado Social tem desde o fim da Segunda Guerra Mundial uma importância significativa nos países desenvolvidos, fazendo com que o seu impacto vá muito para além das questões de política social. No entanto, os modelos de Estado Social variam de país para país, apresentando significativas diferenças. A análise, classificação e compreensão dessas diferenças tem sido um trabalho que desde há algumas décadas vários investigadores têm levado a cabo.

Desde os anos de 1950 que começaram a existir autores que procuraram classificar os sistemas de protecção social, foram por exemplo os casos de T. H. Marshall, Richard Titmuss, Harold L. Wilensky, Flora, P. e Heidenheimer, A. J. (1987). A tipologia de Titmuss, apresentada, em 1958, e posteriormente refinada, diferenciava os modelos de Estado Social em duas categorias: residuais e institucionais. Na primeira, o Estado assume responsabilidade somente quando falha a família ou o mercado e

sociedade civil. Procura limitar a sua acção a grupos sociais necessitados. O segundo tipo dirige-se a toda a população, é universalista e abrange um compromisso institucionalizado de garantia de protecção social. Esta classificação tornou-se uma referência importante, que serviu de base para o trabalho de Esping-Andersen.

O desenvolvimento de tipologias ou tipos ideais, naturalmente, nem sempre produziram teorias explicativas perfeitas, mas são um importante instrumento de descrição e análise do fenómeno Estado Social. O desenvolvimento e divulgação das tipologias de Estado Social devem muito ao trabalho *The Three Worlds of the Welfare State* de Esping-Andersen publicado em 1990. Não tendo sido um trabalho pioneiro, foi inovador no estudo comparado de políticas sociais, causando grande impacto e também várias reacções. O impacto foi significativo, pois levou ao surgimento de várias tipologias alternativas e complementares.

A obra de Esping-Andersen parte do conceito de regime de *welfare* que é uma combinação institucional de produção tripartida de serviços e apoios sociais, entre Estado, família, e mercado e sociedade civil. Esta combinação baseia-se em três factores: a natureza da mobilização das classes sociais, em especial a classe operária; as relações e estruturas de coligação da classe política e o legado histórico da institucionalização do regime de protecção social (Esping-Andersen, 1990: 29). Os efeitos de um regime de *welfare* dependem de dois factores: o nível de desmercadorização e o tipo de estratificação social. Através da análise dos vários Estados Sociais, Esping-Andersen concluiu que eles se agrupam segundo três tipos de regime de Estado Social: liberal, conservador e social-democrata.

No regime liberal ou anglo-saxónico o mercado tem um papel dominante como estrutura fundamental de criação de instrumentos de protecção social. O Estado apoia os que comprovem não ter meios de subsistência. As prestações estão sujeitas a testes de meios. O apoio social estatal é relativamente reduzido, de maneira a incentivar a participação no mercado de trabalho. O Estado promove o mercado como fornecedor de serviços sociais e protecção social, quer através do estímulo de instrumentos privados de protecção social, quer não estendendo a provisão estatal para além do necessário. As consequências deste regime são, por um lado, um nível de desmercadorização muito baixo e, por outro lado, uma estratificação social dual, em que existe uma minoria com baixos rendimentos e beneficiários do apoio estatal, e do outro lado uma maioria que

beneficia de serviços privados de protecção social. Os países representativos deste regime são os Estados Unidos, Canadá e Austrália.

O regime conservador ou bismarckiano caracteriza-se por um legado histórico corporativista que se manteve, predominando a conservação do estatuto social e em que os direitos foram vinculados em função da classe e estatuto social. O Estado assimilou as estruturas corporativas e manteve as diferenças de classe. O papel redistributivo do Estado é limitado. Neste regime o nível de desmercadorização é moderado. A acção do Estado no campo da protecção social não é dominante, pois partilha os seus objectivos delegando em outros agentes sociais como são o caso das famílias ou instituições de solidariedade social. Este regime é característico de países como Alemanha, França, Áustria e Itália.

Por último, o regime social-democrata ou escandinavo classifica os países em que a social-democracia foi a força dominante que impulsionou reformas na protecção social dos cidadãos. Neste regime, o Estado, através de programas universais consegue uma elevada desmercadorização das relações laborais, pois permite aos cidadãos alcançar independência, emancipando-se do mercado de trabalho. O acesso ao sistema de protecção social é universal independentemente do seu regime profissional. As prestações sociais são tendencialmente igualitárias para todos os segmentos sociais, tendo a provisão estatal de protecção social predominância, em detrimento do mercado e da família. Este regime caracteriza-se por uma política de emancipação dos indivíduos em relação ao mercado e à família. O Estado assume grandes responsabilidades sociais, por via de transferências sociais, pela prestação de serviços e equipamentos sociais. Os países principais que este regime caracteriza são os casos da Suécia, Dinamarca e Noruega.

A tipologia proposta por Esping-Andersen baseada em três regimes de Estado Social gerou um conjunto de críticas e propostas alternativas. Uma primeira crítica refere o facto de a tipologia apresentar limitações ao nível da compreensão das especificidades de cada um dos países que fazem parte de um modelo. Ao colocar ênfase nas semelhanças diminui o seu potencial explicativo (Silva, 2002: 30). Uma segunda crítica prende-se com o carácter etnocêntrico, em especial eurocêntrico, da sua análise. Mas as duas principais críticas são relativas à escassa atenção aos países da Europa do Sul e às questões do papel da mulher e família para a compreensão das políticas sociais em certos países.

A tipologia de Esping-Andersen analisa de forma superficial os países da Europa do Sul, analisa o caso da Itália e os restantes, Portugal, Espanha e Grécia classifica-os como exemplos pouco desenvolvidos do regime conservador. Segundo (Arts e Gelissen, 2002: 143) as críticas e análises à tipologia proposta por Esping-Andersen em 1990 levaram à apresentação de propostas alternativas que visavam colmatar as falhas apontadas. Em seguida são apresentadas as propostas alternativas de diferentes autores. Leibfried propõe uma tipologia de Estados Sociais assente em quatro tipos: anglo-saxónico (residual); bismarckiano (institucional); escandinavo (moderno) e latino (rudimentar). Esta tipologia utiliza como dimensões de análise o nível de pobreza e as políticas de segurança social e combate à pobreza. Castles e Mitchell mantêm os tipos de Estado Social: Liberal e Conservador tal como Esping-Andersen, quanto ao terceiro tipo, apenas alteram a designação para “Non-Right Hegemony”. Como principal inovação definem um quarto tipo de Estado Social: Radical, que caracteriza os Estados Sociais do Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Os indicadores utilizados nesta tipologia são o nível de despesa social, o nível de equidade dos benefícios e o nível de impostos.

De acordo com Arts e Gelissen (2002: 148) Siaroff considerando que os estudos existentes não davam a devida atenção às questões do género nas políticas sociais, elaborou uma tipologia utilizando como dimensões de análise as políticas de família, os benefícios sociais concedidos às mulheres e o grau de participação das mulheres no mercado de trabalho. O seu estudo distingue quatro tipos de Estado Social: Protestante Liberal; Protestante Social-democrata; *Advanced Christian-democratic*; e *Late Mobilization Female*. O primeiro tipo caracteriza-se por baixos apoios sociais para as famílias e relativa igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para ambos os géneros. Este tipo de Estado Social é característico dos países anglo-saxónicos. O segundo tipo descreve os Estados Sociais escandinavos e tem como características distintivas, benefícios elevados para as mães e políticas de apoio às famílias, possibilidade de escolha das mulheres, por via de apoios sociais, entre trabalhar ou cuidar da família. O terceiro tipo descreve os países da Europa Central que se caracterizam por baixos incentivos para a participação das mulheres no mercado de trabalho, mas com apoios para ficar a cuidar da família. O último tipo de Estado Social aplica-se aos países da Europa do Sul, mais a Irlanda, Suíça e Japão. O traço comum a estes países é a relativa baixa participação das mulheres no mercado de trabalho e o

acesso tardio ao direito de voto. No entanto, Portugal é um dos países da Europa com maior participação das mulheres no mercado de trabalho, o que o diferencia da realidade característica da Europa do Sul.

Os países da Europa do Sul como já foi referido foram analisados e classificados em diferentes tipologias. Variando em função dos critérios utilizados. Para alguns autores, como Esping-Andersen e Castles, são uma versão pouco desenvolvida ou subcategoria do modelo continental. São enquadrados no modelo continental devido à lógica bismarckiana dos seus sistemas de protecção social, em termos de organização e de benefícios. No entanto, outros autores, de que fazem parte Leibfried, Ferrera, e Boloni defendem que estes países têm um conjunto de características que dificultam a sua classificação como pertencentes ao modelo continental.

Maurizio Ferrera (1996), analisando apenas os Estados Sociais europeus, propõe quatro tipos de Estado Social: Anglo-saxónico; Bismarckiano; Escandinavo; e Sul Europeu. Ferrera centra a sua análise, para a elaboração da tipologia, em quatro dimensões dos sistemas de protecção social: as regras de acesso aos apoios sociais; as condições sobre as quais as prestações sociais são concedidas; as regras e formas de financiamento do sistema; e os mecanismos de gestão e organização dos diversos esquemas de protecção social (Arts e Gelissen, 2002: 145). Os tipos de Estado Social Anglo-saxónico; Bismarckiano; Escandinavo são semelhantes aos tipos de Estado Social: Liberal, Conservador e Social-democrata propostos por Esping-Andersen. Decorrente do estudo de Ferrera (1996), embora não tenha formalmente definido um regime, podemos considerar que acrescentou uma nova categoria, que se aplica aos países da Europa do Sul: Portugal, Espanha, Itália e Grécia. Os sistemas de protecção social destes países, segundo Ferrera, caracterizam-se por quatro aspectos principais: um sistema altamente fragmentado e corporativista, onde coexiste uma protecção generosa para alguns sectores da população com a ausência para outros a que cresce uma desigual repartição dos custos do sistema; baixa eficiência e eficácia de certos serviços e instituições públicas; a existência de um serviço nacional de saúde fundado sobre princípios universalistas; uma presença reduzida do Estado na assistência social com uma complexa articulação entre actores e instituições públicas e privadas; por último, a existência de níveis consideráveis de clientelismo no acesso à protecção social do Estado (Arts e Gelissen, 2002: 145).

A tipologia proposta por Boloni tem como dimensões de análise os dois modelos de protecção social, um de lógica bismarckiana, outro beveridgiana, e usando como indicadores o nível despesa social total e o nível de despesa social financiada pelas contribuições sociais. Analisando apenas os Estados Sociais, através destes indicadores Boloni identificou quatro tipos de Estado Social: Britânico; Continental; Nórdico; e Sul Europeu. No essencial, esta tipologia assemelha-se à tipologia de Ferrera, acrescentando tal como essa um novo tipo relativo aos Estados Sociais da Europa do Sul (Arts e Gelissen, 2002: 143).

As várias tipologias que surgiram após a publicação da obra de Esping-Andersen apresentam traços semelhantes. As tipologias propostas por Leibfried, Ferrera e Boloni acrescentam um novo tipo de Estado Social: Sul Europeu ou Latino. Procuram assim colmatar a falta de análise das especificidades dos modelos sociais da Europa do Sul. Mantêm com pequenas variações, os restantes tipos de Estado Social que Esping-Andersen enunciou em 1990. Castles e Mitchell defendem que o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia não são exemplos de um modelo Liberal, mas sim de um tipo específico de Estado Social mais amplo e interventivo socialmente, o qual designaram de modelo Radical. Siaroff procura chamar atenção para a importância das questões do género, da família e da participação das mulheres no mercado de trabalho para a definição e funcionamento dos sistemas de protecção social. As tipologias, apesar das suas falhas, provam ser um instrumento importante de análise e compreensão dos sistemas de protecção social.

O tipo de Estado Social existente nos países da Europa do Sul apresenta algumas diferenças em relação ao modelo de Estado Social dos restantes países da Europa. Como tal, o contributo dos vários autores que analisaram os sistemas de protecção social dos países da Europa do Sul é importante para a compreensão do Estado Social destes países. Rhodes e Palier (citados em Portugal, 2008: 8) sintetizaram as principais características do modelo Sul Europeu: “persistência de práticas clientelares, fraqueza das estruturas estatais, importância do papel da sociedade civil (famílias e sector social) para compensar as lacunas da protecção social estatal, ausência de uma coligação de forças a favor de um Estado Social desenvolvido e redistributivo, e um ambiente marcado pela rigidez dos direitos adquiridos, pela importância dos acordos clientelares, pela ausência de consenso político e pela fragmentação das estruturas administrativas”.

Portugal é geralmente inserido no modelo Sul Europeu ou no modelo Continental, no entanto, segundo Pedro Hespanha (citado em Portugal, 2008: 10) “qualquer tentativa de integrar Portugal numa das famílias de regimes de bem-estar propostos por Esping-Andersen causa grande desconforto”. Para tal aponta três razões justificativas: a primeira diz respeito à própria natureza do Estado Social, a segunda à combinação original de vários e diferentes modos de criação de bem-estar, e por último a condição de semi-periferia de Portugal no contexto europeu. Para Pedro Hespanha (citado em Portugal, 2008: 10) a dificuldade de enquadramento do Estado Social português resulta da sua “natureza híbrida, que combina, ao mesmo tempo, corporativismo, universalismo e liberalismo, da mesma forma que a sociedade combina interesses corporativos, solidarísticos e de mercado”.

Segundo Miriam H. Pereira (1999: 61) Portugal apresenta na sua história a experiência de três modelos de Estado Social, seguindo a tipologia proposta por Esping-Andersen. Para esta autora, o sistema de seguros sociais obrigatórios criado em 1919 insere-se no modelo liberal de Estado Social. Os seguros sociais obrigatórios ofereciam uma protecção social modesta baseada na verificação de meios e destinando-se às classes trabalhadores com menores rendimentos. Durante o Estado Novo predomina o modelo de Estado Social corporativo ou conservador. O sistema de protecção social contemplava direitos que variavam em função da classe e “status”, o apoio à família e à maternidade têm grande destaque, em parte devido à influência da Igreja Católica, e ao Estado cabe uma função de subsidiariedade. A seguir ao 25 de Abril de 1974, o sistema de protecção social português aproximou-se do modelo social-democrata de Estado Social, devido à instituição do princípio do universalismo do sistema e à transformação do acesso a diferentes serviços e apoios sociais em direitos sociais.

1.1.3. Evolução das políticas sociais e origens do Estado Social

No processo de evolução das políticas sociais ao longo dos tempos, existiram dois momentos importantes (Carreira, 1996: 41). O primeiro manifesta-se com a ruptura entre a assistência herdada da Idade Média e modificada com o liberalismo e os primeiros seguros obrigatórios no final do século XIX. O segundo momento ocorre no

pós-Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento dos modernos sistemas de protecção social, nos países industrializados.

As origens do Estado Social estão relacionadas com o progressivo aumento da responsabilidade pública pelos pobres, já a sua evolução posterior a partir do final do século XIX foi impulsionada pela “questão social” (Ritter, 1991: 36). A “questão social” que surgiu na Europa industrializada do século XIX exigia a procura de novas soluções. Os efeitos negativos, associados à revolução industrial, levaram a revoltas e manifestações do operariado, o que obrigou a encontrar soluções para os novos problemas sociais.

A instituição familiar foi ao longo dos tempos a principal instituição de protecção social. No entanto, o novo contexto económico e urbano que surgiu com a revolução industrial conduziu a um declínio da solidariedade familiar. Para além da família, a assistência aos pobres foi outra importante instituição de protecção social. A assistência desenvolveu-se por iniciativa particular e principalmente através de instituições religiosas.

A assistência pública desenvolveu-se, principalmente no século XIX, orientada para socorrer os desprovidos de recursos próprios e como resposta ao problema da pobreza que a nova realidade económica e social criou. No entanto, a intervenção do Estado no campo da assistência não era consensual, o que limitou as próprias medidas de assistência. Desta forma “as oposições foram de vária ordem, desde os argumentos sobre a ineficiência económica deste tipo de encargos, demográfica dado o perigo de promover a reprodução dos pobres, e, sobretudo moral, ou seja, o ter que merecer para poder receber” (Carolo, 2006: 33).

Outros mecanismos de protecção social como os seguros e as associações de socorros mútuos, que se desenvolveram no século XIX, revelaram-se insuficientes perante os problemas sociais que surgem com a revolução industrial. Perante estas insuficiências e incapacidades que se vão tornando visíveis nos países industrializados surgiram políticas sociais impulsionadas pelo Estado (Carreira, 1996: 40). No entanto, esta opinião não é partilhada por autores como Bartholomew (2004) e Green (1993), que destacam a importância que outras formas de protecção social tiveram desde o início do século XIX. Nomeadamente, estes autores destacam o papel das *friendly societies* (associações de assistência mútua) na transformação da protecção social no Reino Unido, tornando-se um modelo que se expandiu ao longo o século XIX para

outros países. No Reino Unido as *friendly societies* tiveram um crescimento extraordinário do seu número de membros, entre 1803 e 1877 passou de aproximadamente 705 mil para quase 3 milhões e em 1910 esse valor atingia os 6,6 milhões (Bartholomew, 2004: 47).

Foi na Alemanha, no final do século XIX, que ocorreu a primeira ruptura com a assistência tradicional, através do surgimento dos seguros sociais obrigatórios, mas só abrangiam os trabalhadores por conta de outrem. O modelo desenvolvido na Alemanha acabou por influenciar e alastrar a toda a Europa industrializada (Carreira, 1996: 41-42).

Através da política de seguros sociais obrigatórios inaugurou-se um novo período de protecção social, que durará até à Segunda Guerra Mundial. Ao passo que o modelo de seguros sociais obrigatórios surgiu na Alemanha dos finais do século XIX, o novo modelo de segurança social vai surgir no Reino Unido a partir do plano Beveridge apresentado em 1942. De um modelo para o outro assiste-se a uma evolução de um financiamento fechado, definido pelos limites do meio laboral, para um financiamento geral, baseado nos impostos. Assim, à solidariedade profissional do modelo alemão acresce a solidariedade nacional do modelo britânico (Carreira, 1996: 42).

Ao longo do século XIX e XX houve um progressivo alargamento dos grupos sociais que eram alvo das medidas sociais. Inicialmente, as medidas sociais eram dirigidas aos pobres; em seguida alargaram-se aos trabalhadores das indústrias e posteriormente foram-se estendendo a trabalhadores rurais, artesãos, profissionais liberais, famílias numerosas e estudantes englobando hoje toda a população das sociedades modernas. Enquanto a progressiva extensão por exemplo do direito de voto se foi efectuando de cima para baixo, ou seja, das classes altas para as classes médias e baixas da sociedade, a progressiva extensão das prestações sociais foi sendo feita a partir das classes baixas para as restantes classes sociais (Ritter, 1991: 36-37).

Para Ritter (1991: 37) o surgimento do Estado Social acontece devido à crescente necessidade de encontrar uma resposta para a menor capacidade que as formas tradicionais de assistência social vão demonstrando. “Reconhecida a impossibilidade de consegui-lo através dos esforços individuais ou de pequenos grupos, vingou a ideia de um Estado Social” (Carreira, 1996: 38). O Estado Social surge para colmatar as falhas de protecção social, que os novos contextos económicos e sociais decorrentes da revolução industrial criaram e que as formas tradicionais de protecção social não conseguiram resolver eficazmente. No entanto esta ideia não é partilhada por todos os

autores, por exemplo David Green (1993: 30) considera que a ideia de que o Estado Social surgiu para preencher a falta de instituições e serviços de protecção social não é correcta, uma análise mais atenta demonstra que já existiam várias formas eficazes de protecção social. No caso do Reino Unido, as *friendly societies* foram as principais instituições de protecção social no século XIX e início do século XX.

Os sistemas de protecção social criados ou promovidos pelo Estado surgem com o objectivo de criar segurança económica para os cidadãos e assim garantir a estabilidade política e social (Carreira, 1996: 38). A criação do Estado Social e a formação dos seus elementos fundamentais foi uma tendência universal das sociedades industrializadas modernas, ainda que com variações, sendo que a segurança social para Ritter (1991: 83) “é a criação institucional mais significativa do Estado Social. Ao longo da sua existência a segurança social tem substituído, ainda que não totalmente, a assistência tradicional aos pobres, constituindo-se nos países desenvolvidos como a principal forma de apoio ao indivíduo”.

Evolução das políticas sociais na Europa a partir do século XIX

Existiram diferentes soluções na primeira metade do século XIX para o problema da pobreza e para os novos problemas sociais associados à industrialização. Enquanto em França e no Reino Unido se procuraram soluções que reduziam a assistência social pública e promoviam a obrigatoriedade do trabalho, nos Estados alemães foi exigido ao Estado que fosse o instrumento para resolver os novos problemas sociais (Ritter, 1991: 66).

No caso do Reino Unido, a *Poor Law* de 1834 significou uma mudança em relação à forma de resolver o problema da pobreza. Os objectivos da lei eram corrigir os problemas da assistência aos pobres e criar novas formas de reduzir a pobreza. “A lei aprovada em 1834 não previa a eliminação da assistência social pública, mas fazia-a depender de condições muito rígidas. A ajuda devia ser, em todo o caso, menos desejável que o trabalho assalariado” (Ritter, 1991: 72-73). Ou seja, as formas de assistência deviam evitar que alguém ficasse numa situação melhor do que se estivesse a trabalhar.

A evolução das políticas sociais nos principais países europeus teve um percurso e motivações muito diferentes desde o fim do século XIX até à Segunda Guerra

Mundial. Para além dos operários, também as classes médias e outros grupos sociais procuraram influenciar as políticas sociais. Segundo Peter Baldwin (1992: 29-30), o Estado Social fundou-se sobre diferentes combinações de bases sociais e as políticas sociais iniciaram-se em países que tinham características muito diversas. As várias formas assumidas pela política social foram determinadas pelos diferentes contextos de cada país tanto ao nível político, como económico e social.

Foi na Alemanha que foi criado o primeiro sistema de segurança social, durante a década de 1880, por iniciativa do chanceler Bismarck. Este sistema, assente em seguros sociais, visava a protecção dos trabalhadores industriais frente aos riscos de doença, acidente, invalidez e velhice. “Os seguros sociais, em contraposição à assistência tradicional estabeleciam um direito individual do segurado às prestações, que não estava ligado a nenhuma forma de discriminação política ou social” (Ritter, 1991: 84).

Segundo Ritter (1991: 85), as causas que explicam o surgimento na Alemanha, estão no rápido processo de mudança económica e social impulsionado, entre outros factores, pelo crescimento da população, pela industrialização, pela urbanização e pelas migrações internas. Outra explicação também apresentada por Ritter (1991: 87) considera que “Bismarck viu a política de seguros sociais como um instrumento para debilitar a oposição da social-democracia e dos sindicatos seus aliados, e ganhar o apoio dos operários”. No entanto, outras causas também contribuíram, tais como o clima favorável à intervenção estatal, a tradição alemã de reformas impostas pelo Estado, problemas económicos e sociais e os interesses da indústria alemã, que com a lei dos seguros de acidentes queria evitar uma ampliação da sua responsabilidade civil na protecção social dos trabalhadores.

Enquanto Bismarck desenvolveu iniciativas sociais com o objectivo principal de acalmar a classe operária urbana, no Reino Unido o objectivo consistia em ajudar os pobres, que aumentavam em períodos de desemprego elevado, e torná-los menos dependentes do sistema de beneficência (Baldwin, 1992: 166). Foi através do *National Insurance Act* de 1911, que no Reino Unido se começou a construir um sistema de segurança social, esta legislação incorporou as *friendly societies* no regime de seguro social nacional (Green, 1993: 91). Para Bartholomew (2004: 51) esta lei de 1911 marca o início do moderno Estado Social no Reino Unido.

No entanto, as iniciativas estatais tiveram a hostilidade de várias entidades da sociedade civil, como foi o caso das *friendly societies*, que eram grandes instituições de assistência mútua e que desejavam manter os seus princípios voluntaristas, a sua autonomia e liberdade de acção (Baldwin, 1992: 166-167). “As *friendly societies*, como outras organizações mutualistas na Europa continental, desempenharam temporalmente um papel essencial a par dos sindicatos no fomento da emancipação dos operários e na melhoria da sua situação social e política na sociedade” (Ritter, 1991: 80). No fim do século XIX as *friendly societies* através de seguros de doença cobriam cerca de 4,5 milhões de trabalhadores. O sucesso das *friendly societies* como prestadores de protecção social e cuidados de saúde acabou por servir de modelo para o sistema de protecção social britânico criado pelo *National Insurance Act* de 1911 (Green, 1993: 98). Esta lei não tinha o objectivo de prejudicar as *friendly societies* que eram instituições admiradas pelo seu trabalho. Mas uma vez que a lei eliminava o carácter voluntário com que as *friendly societies* tinham nascido e as tornava a par das companhias de seguros instituições fornecedoras dos seguros obrigatórios de doença e invalidez esta lei marcou o início da decadência das *friendly societies* (Bartholomew, 2004: 50-51).

Mas não foram apenas as *friendly societies* que não viram com bons olhos a intervenção estatal, também os sindicatos britânicos partilhavam o mesmo receio. “A classe operária só muito gradualmente se convenceu de que podia utilizar a política social para seu próprio benefício e o Partido Trabalhista acabou por tornar-se o maior apoiante do Estado Social” (Baldwin, 1992: 169). Essa situação de hostilidade implicou a negociação entre o governo britânico e estas instituições. Nessa negociação participaram um conjunto de instituições representativas da sociedade como os sindicatos, as *friendly societies*, as companhias de seguros e a associação médica britânica.

As iniciativas britânicas do início do século XX na área da protecção social não se dirigiam a um grupo específico como no caso de Bismarck; procuravam substituir o sistema de beneficência e como tal dirigiam-se a todos os cidadãos necessitados (Baldwin, 1992: 168). Embora não tivessem ainda o carácter universalista que viriam a ter com as reformas do período a seguir à Segunda Guerra Mundial.

Segundo Briggs (2006: 21) vários críticos de Bismarck consideram que a sua legislação e iniciativas sociais tinham como objectivo tornar os trabalhadores

dependentes do Estado. Enquanto as iniciativas de política social desenvolvidas por Bismarck na Alemanha eram dirigidas para os trabalhadores industriais e no Reino Unido se dirigiam aos cidadãos necessitados, na Dinamarca e Suécia foram os interesses dos agricultores que conduziram ao desenvolvimento de políticas sociais estatais. Foi com base nas iniciativas legislativas no final do século XIX e início do século XX, que se estabeleceram as características da segurança social dos países escandinavos (Baldwin, 1992: 108).

A experiência de protecção social na Alemanha, através da criação de um esquema de pensões para trabalhadores da indústria, estimulou o aparecimento de soluções semelhantes noutros países europeus (Briggs, 2006: 19). Na Dinamarca, em 1891, são introduzidas prestações sociais estatais dirigidas a todos os cidadãos que necessitassem de apoio. O carácter universalista destas medidas foi resultado da pressão dos agricultores, que procuravam apoios para melhorar as suas condições de vida após as crises agrícolas de finais do século XIX (Baldwin, 1992: 110). Estas prestações tinham um carácter não contributivo e eram financiadas pelos impostos, assim a Dinamarca criou um sistema diferente do desenvolvido por Bismarck. Na Suécia, em 1913, foi aprovado um sistema de pensões de carácter universalista e basicamente financiado por meio de impostos. Tanto na Suécia como na Dinamarca, os avanços em matéria de política social foram conseguidos pelas classes médias por meio do Estado como sinal do seu crescente poder (Baldwin, 1992: 112). Ambos os países se diferenciaram do modelo de Bismarck e anteciparam as propostas de Beveridge.

Como refere Briggs (2006: 21), a intervenção de Bismarck foi motivada pelo objectivo de enfraquecer a social-democracia e torná-la menos atractiva para a classe trabalhadora. O medo de revoltas na classe trabalhadora da indústria, e o facto de centrar-se apenas num grupo social conduziu a um enfoque contributivo para financiar as prestações sociais. Já na Escandinávia, o carácter universalista e o financiamento por meio de impostos da segurança social não foram obstáculos, pois a segurança social não foi dirigida apenas a um grupo social, mas sim implantada em toda a sociedade por um grupo social dominante: a classe média. Nos países em que a segurança social não era motivo de interesse para todos, e em que se ocupava de determinados grupos, não foi possível estabelecer um carácter universal e financiamento fiscal (Baldwin, 1992: 176-177).

A França, no final do século XIX e início do século XX apresentava algum atraso em relação aos países vizinhos no que se refere à expansão das políticas sociais estatais. O Estado francês apenas interveio para estabelecer o quadro legal, mas sem implementar um sistema de segurança social. Peter Baldwin (1992: 172-175) apresenta várias razões que explicam essa situação. Uma das razões apontadas foi o facto do movimento operário francês, para além de reduzir a sua própria influência devido à sua fragmentação, ter procurado soluções fora do Estado. Para além da fragmentação do operariado, o ritmo lento de industrialização em França fez com que a classe operária tivesse menos poder que em outros países europeus. A intervenção estatal só ocorreu no estritamente necessário, mas à medida que a França se industrializou tornou-se cada vez mais necessário estabelecer um sistema de segurança social para os todos trabalhadores. No entanto, apenas em 1930 a França põe em prática as bases de um sistema de segurança social.

No início do século XX ocorreu na maioria dos países europeus a substituição progressiva dos seguros voluntários para determinados grupos sociais por seguros obrigatórios, procurando assim que os trabalhadores não qualificados com salários baixos ou sem posto de trabalho fixo passassem a ter algum sistema de segurança social. De acordo com Ritter (1991: 112-113), “em 1914, treze Estados europeus, de um total de catorze, tinham algum sistema de seguros ou de responsabilidade dos empregadores pelos acidentes de trabalho, doze tinham seguros de doença e sete tinham pensões de reforma para a velhice”.

Ao longo do processo de substituição da assistência tradicional, iniciado no século XIX e desenvolvido no século XX, de acordo com Ritter (1991: 117-118) surgiram dois modelos alternativos de protecção social assentes em princípios distintos. Por um lado, surgiu o princípio do *seguro*, que implica que as pessoas seguradas por este sistema sejam capazes de contribuir para financiar o sistema. Ao segurar determinados grupos da população contra riscos como doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice e posteriormente desemprego, o sistema de seguros permitiu aos trabalhadores em geral, e em especial aos operários, ter um sistema de protecção social e limitar o risco de pobreza nas classes sociais mais pobres. Por outro lado, surgiu o princípio da *assistência* através do Estado, que se traduziu em prestações sociais financiadas pelo Estado e em alguns países se estendeu à prestação de cuidados de

saúde através de um serviço público. A segurança social tem um carácter universal e visa garantir um padrão de vida mínimo a todos os cidadãos.

Segundo Ritter (1991: 123-124),

“há que considerar que os seguros sociais e a concepção alternativa das prestações assistenciais do Estado não contributivas para todos os cidadãos são as contribuições mais importantes da Europa(...) Neste processo de construção, o modelo alemão em primeiro lugar, o britânico a seguir, e em parte, também o modelo escandinavo influenciaram os debates sobre a criação de sistemas públicos de segurança social na Europa e fora dela, e exerceram também uma influência, ainda que não necessariamente, sobre as suas formas concretas”.

Durante a Primeira Guerra Mundial e o período entre guerras, os sistemas de segurança social ampliaram-se e consolidaram-se, “a instauração generalizada dos sistemas de segurança social no período entre guerras é visível na percentagem crescente do produto interno bruto dedicado aos seguros sociais; manifesta-se também no aumento do número de pessoas cobertas pelos seguros sociais e pensões assistenciais estatais; e na transformação da assistência tradicional aos pobres em assistência social” (Ritter, 1991: 137). No período entre guerras também se verificou uma progressiva intervenção do Estado no mercado de trabalho através de programas públicos de combate ao desemprego, como foi o caso da Suécia e Estados Unidos nos anos trinta, ou através de subsídios de desemprego como ocorreu no Reino Unido e Alemanha (Ritter, 1991: 139). Neste período ocorreu também, na maioria dos países europeus, a criação do abono de família (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2009).

No período entre guerras, ocorreu uma alteração ao nível dos países mais avançados em matéria de protecção social “a posição cimeira que a Alemanha tinha originariamente nos seguros sociais – atendendo à percentagem de segurados em relação à população activa – foi perdida na época entre guerras a favor do Reino Unido, Dinamarca e Suécia” (Ritter, 1991: 142-143). Isto apesar de a constituição alemã de 1919 ter reconhecido e elencado, pela primeira vez, os direitos sociais do indivíduo.

A construção do Estado Social a partir da Segunda Guerra Mundial

A partir do final da Segunda Guerra Mundial ocorreu uma expansão e consolidação das políticas sociais nos países mais desenvolvidos, o que se traduziu na construção dos modelos contemporâneos de Estado Social. O Estado Social surgiu como “uma espécie de novo «contrato social» entre os regimes e os seus cidadãos, oferecendo-lhes uma coesão social que antes tinha faltado” (Amaral, 2010: 61-62).

Foi no Reino Unido, que a partir de 1945, se começou a desenhar um novo sistema de segurança social. O Relatório Beveridge, apresentado em 1942, constitui um dos principais documentos do Estado Social, tendo tido um grande impacto no Reino Unido e no resto do mundo. Propunha um plano para a reorganização do sistema de segurança social, que foi posto em prática pelo Partido Trabalhista, após a sua vitória nas eleições britânicas de 1945.

O Plano Beveridge consistia na criação de um sistema universal e uniforme de segurança social, que incluísse todos os cidadãos organizados segundo as suas necessidades de protecção. Também propunha a criação de um serviço nacional de saúde e subsídios às famílias de acesso universal. O acesso às pensões não estaria condicionado e o financiamento do sistema seria tripartido, através das contribuições de trabalhadores e empresários, sendo que o Estado cobriria uma fracção da maioria das prestações, a maior parte do serviço nacional de saúde e a totalidade dos subsídios familiares (Baldwin, 1992: 195). O sucesso destas propostas resultou do interesse das classes médias na reforma das políticas sociais.

O impacto internacional do Plano Beveridge reforçou o desenvolvimento dos sistemas de segurança social já existentes na Dinamarca e Suécia. Nestes países desenvolveram-se e ampliaram-se as políticas sociais estatais, que vinham sendo construídas desde finais do século XIX (Ritter, 1991: 186). O universalismo das prestações sociais e o financiamento por meio dos impostos são as principais características dos sistemas de segurança social dos países escandinavos, que se acentuam a partir de 1945.

Em França, as reformas do sistema de segurança social não tiveram o mesmo sucesso que no Reino Unido ou nos países escandinavos, devido à oposição de vários grupos sociais. Os governos franceses do pós-guerra, inspirando-se no Plano Beveridge, pretendiam criar um sistema único de segurança social que englobasse todos os

cidadãos e afastando-se do modelo anterior (Ritter, 1991: 190). No entanto, este plano teve a oposição de vários grupos sociais que não aceitavam os princípios de universalismo e de financiamento por meio de impostos da segurança social. Tanto os operários como os trabalhadores independentes, os proprietários rurais e os profissionais liberais se opuseram à sua inclusão num seguro único temendo virem a ser prejudicados (Ritter, 1991: 190-191). A legislação de 1948 acabou por estabelecer um sistema de pensões que contempla soluções particularistas para cada um dos grupos sociais (Baldwin, 1992: 304). Em vez de incluir todos, a segurança social dividiu-se em diferentes grupos.

Para Ritter (1991: 191-192), a ideia de universalização igualitária fracassou em França, ao contrário do que aconteceu no Reino Unido e Suécia, devido ao peso que os trabalhadores independentes tinham na população, mas também devido à ruptura que a reforma supunha com o modelo tradicional francês e pela redistribuição em benefício das classes mais pobres que o governo pretendia obter.

Tal como no resto da Europa, também na Alemanha o Plano Beveridge influenciou as discussões sobre o modelo de segurança social. No entanto, assim como em França, o objectivo de criar um seguro nacional dirigido por uma administração única fracassou, à excepção da zona de ocupação soviética (Ritter, 1991: 192). Segundo Baldwin (1992: 337), a principal causa para o fracasso nas zonas de ocupação aliada das reformas da segurança social foram as suas intenções redistributivas, pois contou com a oposição dos grupos profissionais com melhores remunerações. Em 1957, a República Federal Alemã realizou uma reforma das pensões, que modernizou o sistema tradicional de segurança social. Mas a reforma rejeitou a criação de uma administração única para a segurança social e manteve a tradição alemã de contribuições e prestações diferenciadas em função do rendimento do segurado (Ritter, 1991: 196).

1.2. A protecção social em Portugal

1.2.1. Antecedentes históricos das políticas sociais do Estado Novo

Em Portugal, durante vários séculos foi a Igreja Católica quem desempenhou a principal função na protecção social. O Estado português apenas começou a intervir de

uma forma mais organizada no século XIX, para aliviar situações de pobreza (Carreira, 1996: 55). No contexto do pensamento do século XIX, “a intervenção pública consiste ora na prestação de socorros aos incapacitados, ora na repressão dos que, podendo, não queriam trabalhar” (Carreira, 1996: 56).

Durante o período da Monarquia Constitucional foram dados os primeiros passos institucionais para o lançamento da assistência pública e enquadramento estatal da assistência privada, nomeadamente através da criação do Conselho Geral de Beneficência, em 1835 (Carolo, 2006: 32). Sob o comando deste conselho, a partir de 1836, foram criados vários estabelecimentos públicos de assistência social. A crescente necessidade de intervenção pública no campo da assistência resultou, por um lado, do surgimento de vários problemas sociais decorrentes da industrialização, para os quais as iniciativas privadas não tinham capacidade de resposta, por outro lado, com a extinção de ordens religiosas ou a apropriação dos seus bens pelo Estado a partir de 1834, a acção destas instituições foi diminuindo, tornando necessária a acção do Estado (Maia, 1985: 20-21).

Os objectivos do Conselho Geral de Beneficência eram extinguir a mendicidade, “cabendo ao Estado garantir socorros de caridade a uns, dar trabalho a outros e educação aos que dela necessitassem” (Carreira, 1996: 56). No entanto, na interpretação de Maia (1985: 10, 20) “o balanço da acção assistencial do Estado no século XIX não é lisonjeiro. E o alcance das medidas dos primeiros tempos da República ficou sempre aquém do desejável”.

Em 1901, foi criada a Direcção-Geral de Saúde e Beneficência que incluía duas entidades de vocação social “a Repartição de Beneficência que tinha como competência a resolução dos negócios da beneficência e o Conselho Superior de Beneficência Pública que tinha funções consultivas nos assuntos da beneficência e assistência pública” (Carreira, 1996: 57). Em 1911 a Constituição republicana consagra o direito à assistência pública, e nesse mesmo ano foi criada a Direcção-Geral de Assistência e através de decreto foi reformada a assistência pública através da reorganização dos serviços de assistência considerando “o sistema existente como uma organização rudimentar e procura ligar a acção pública à própria assistência particular” (Carreira, 1996: 57). Com esta lei de 1911, a Primeira República procura introduzir alterações no funcionamento da assistência pública com o objectivo de a tornar mais eficaz e de criar soluções que reduzissem a pobreza.

Para além da assistência pública, no século XIX “desenvolve-se um movimento de criação de instituições de auxílio mútuo, através das associações de socorros mútuos” (Carreira, 1996: 59). Este “movimento mutualista constitui o embrião de formas de previdência colectiva face a riscos sociais que ocorrem em resultado da industrialização: doença e morte, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez e velhice” (Carolo, 2006: 35).

Em Portugal, as associações mutualistas ficaram conhecidas pela designação de montepios ou associações de socorros mútuos. Estas organizações não tinham fins lucrativos, uniam os associados, e mediante o pagamento de uma quota protegiam-se mutuamente contra riscos sociais, partilhando os encargos correspondentes entre todos (Carolo, 2006: 35). Os principais fins das mutualidades eram “auxílio dos seus membros nas situações de doença e de incapacidade temporária para trabalho; atribuição de pensões para os associados vítimas de incapacidade permanente para trabalho e para os herdeiros dos sócios falecidos; fazer funeral destes e outros auxílios definidos pela mutualidade” (Maia, 1985: 32). No entanto, “o mutualismo em Portugal nunca conheceu o grau de penetração atingido em outros países europeus” (Carreira, 1996: 59). Vários factores contribuíram para essa realidade: falta de sensibilização para as vantagens de atitude previdencial em relação aos riscos; baixos níveis salariais; e assimetria territorial na implementação das associações de socorros mútuos, através da concentração nos grandes centros urbanos do litoral (Maia, 1985: 32-33).

Ainda durante o período da Monarquia Constitucional, devido ao “carácter insuficiente da acção mutualista, em particular a inexistência de pensões de reforma, e o descontentamento generalizado que gerava, originou tensões e revoltas sociais” no final do século XIX (Pereirinha e Carolo, 2008: 6). Uma das medidas para resolver esta situação foi a criação de pensões de reforma para os operários do Arsenal da Marinha, através do Decreto de 17 de Março de 1870. Esta medida de carácter excepcional acaba por originar a extensão do direito à pensão de reforma aos operários dos estabelecimentos fabris do Estado, em 1886. Para implementar essa medida foi criada a Caixa Económica Portuguesa e “até 1905 foram criadas várias caixas de pensões de reforma, quer a cargo do Estado quer a cargo de empresas privadas” (Maia, 1985: 35). Desta forma, também em Portugal se começou a caminhar “dos insuficientes esquemas assistenciais e mutualistas para o dos seguros sociais obrigatórios” (Carreira, 1996: 61).

Durante a Primeira República, foram tomadas algumas medidas no âmbito das políticas sociais estatais. Nesse período, segundo Carolo (2006: 37), ocorreu a criação da Direcção-Geral do Trabalho e Previdência (1912), a regulamentação dos riscos profissionais, na sequência do Código Penal de 1897 que estabeleceu o princípio da responsabilidade patronal, mas a legislação regulamentadora de 1913 tornou os direitos aplicáveis apenas para um grupo limitado de trabalhadores, a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (1916) e a promulgação de legislação com vista à instituição de um regime de Seguros Sociais Obrigatórios (1919).

A legislação de 1919 pretendia “criar seguros sociais obrigatórios na doença, nos acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência” (Carreira, 1996: 61). Além destes seguros, pretendia implementar bolsas sociais de trabalho e a criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, que se concretizou. Para Carreira (1996: 61), a legislação de 1919 foi “ambiciosa e apressada, e saldou-se por um malogro quase absoluto”. Segundo Carolo (2006: 38) a legislação de 1919 sobre os seguros sociais obrigatórios constituiu “um sistema inovador de protecção social, sendo por isso reconhecido como a primeira medida de previdência em Portugal. Contudo não foi concretizado, acabando por ter apenas aplicações pontuais, ficando aquém do previsto”. Pierre Guibentif (1997: 22) considera a legislação dos Seguros Sociais Obrigatórios em Portugal de 1919 como sendo o ponto de partida do desenvolvimento do sistema de segurança social português.

1.2.2. O Estado Novo e a criação da Previdência Social

Devido ao aumento dos problemas sociais, durante o período a seguir à Primeira Guerra Mundial, aos quais a fraca assistência pública e o incipiente mutualismo não conseguem dar resposta surgiu a necessidade de encontrar soluções mais eficazes. Apesar do Estado Novo ser “muitas vezes despachado rapidamente como uma «longa noite» sobre o qual pouco mais haveria a dizer (...) a verdade é que vale a pena entendê-lo como algo mais complexo” (Amaral, 2010: 23). Foi na sequência da Constituição de 1933 que se instituiu e concretizou um sistema de seguro social obrigatório, cuja implementação tinha sido tentada em 1919. Assim, em 1935, Portugal

“integra-se no amplo movimento de intervenção do Estado no domínio social pela via dos seguros sociais obrigatórios. Meio século depois de Bismarck, vinte e cinco anos após o Reino Unido e cinco anos a seguir à França” (Carreira, 1996: 60).

O conceito utilizado pelo Estado Novo para designar o sistema de protecção social criado em 1935 foi Previdência Social. A opção por este conceito não foi por acaso, pois “pretendia estabelecer, pelo menos na aparência legal, uma ruptura e demarcação com o anterior regime de Seguros Sociais Obrigatórios de 1919” (Carolo, 2006: 17) e a expressão segurança social foi rejeitada pelo Estado Novo até aos anos 1970, pois “pretendia deste modo afirmar a autenticidade do seu cariz social, por oposição aos modelos de protecção social que existiam no resto da Europa” (Carolo, 2006: 18).

Para além da criação da Previdência Social, em 1935, outras alterações ocorreram, nomeadamente a revisão da legislação sobre o mutualismo. Em 1931 foi aprovado um novo regime jurídico das associações de socorros mútuos tendo sido alargado o seu âmbito de actuação. O Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral criado durante a Primeira República foi extinto em 1933, tendo sido substituído, nesse mesmo ano, pelo Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência. Os documentos legais que servem de base para o sistema de Previdência Social foram, para além da Constituição de 1933, o Estatuto do Trabalho Nacional e a Lei das Instituições de Previdência Social de 1935, que pode ser considerada a lei de bases de organização do sistema de previdência então criado.

Para compreender o modelo de Previdência Social de 1935 é preciso ter em conta os princípios corporativos em que se baseava. Por exemplo o “conceito de orgânica cooperativa de associação foi determinante para a estruturação dos organismos e da própria tipologia das instituições de previdência” (Pereirinha e Carolo, 2008: 7). A estrutura da organização da Previdência Social em vez de um sistema nacional unificado assentou num sistema corporativo e estratificado em oposição a princípios universalistas ou igualitários.

Os princípios em que se basearam as iniciativas de política social do Estado Novo, segundo Rodrigues (1999: 158), foram: “a família como entidade provedora central relativamente aos seus membros; o princípio da supletividade do Estado por relação às iniciativas particulares; a responsabilidade individual traduzida quer na adesão à corporação quer na organização dos benefícios; a subordinação dos esquemas

da previdência à corporação organizada de acordo com as actividades económicas; a ausência de comparticipação financeira estatal a par de uma forte presença fiscalizadora, orientado para a lógica integradora do modelo e não para a efectivação dos benefícios”.

Em 1935, “privilegiou-se a constituição de caixas (com aproveitamento das já existentes), segundo a organização sindical e patronal de certas actividades, por profissões ou ainda por empresas” (Pereirinha e Carolo, 2009: 7). De acordo com a legislação das Caixas Sindicais de Previdência de 1935, “a vantagem incontrovertida dos métodos corporativos resulta exactamente da solução parcelar dos problemas pela sua estreita adaptação aos agrupamentos naturais, com necessidades, condições de vida e possibilidades económicas distintas”. A estrutura organizativa da Previdência Social continha quatro categorias, nomeadamente: a) instituições de previdência dos organismos corporativos; b) instituições de natureza não corporativa; c) associações de socorros mútuos; d) instituições de previdência dos servidores do Estado e corpos administrativos (Pereirinha e Carolo, 2009: 9-10).

No que se refere ao papel do Estado cabia-lhe apoiar as iniciativas particulares. Segundo a Constituição de 1933, “ao Estado cumpria promover e favorecer as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade; o que significava que não incluía nas suas atribuições a criação de um sistema público de previdência nem tão pouco o seu financiamento” (Cardoso e Rocha, 2003: 115). O que vigorava era o princípio da função supletiva do Estado. O financiamento da Previdência Social era efectuado exclusivamente através das contribuições dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras, não havendo financiamento público, cabendo ao Estado a fiscalização e regulação do sistema. Desta forma “a intervenção do Estado Novo se diferenciou quer da perspectiva do sistema de Seguros Sociais Obrigatórios de 1919, quer das experiências de *welfare state* que noutros países se iniciavam” (Cardoso e Rocha, 2003: 132).

Quanto à previdência dos funcionários do Estado, ela foi instituída antes da Lei das Instituições de Previdência Social de 1935 e, como tal não sofreu alterações. Em 1929 foi criada a Caixa Geral de Aposentações que agregou as várias instituições de previdência dos funcionários do Estado existentes e o seu financiamento era da responsabilidade do Estado (Carolo, 2006). Posteriormente, em 1934, foi também criado o Montepio dos Servidores do Estado, de adesão voluntária, com o objectivo de

assegurar o pagamento de pensões de sobrevivência aos herdeiros dos funcionários públicos.

Para Pierre Guibentif (1985: 55), a Previdência Social foi um projecto de política social do Estado Novo, procurando dar resposta à necessidade do estabelecimento de um modelo de solidariedade organizada, tendo servido para a legitimação social do regime e da sua proposta de organização corporativa.

Como factores explicativos da evolução da protecção social em Portugal antes de 1974, Esping-Andersen afirma que é “muito difícil determinar se a maior preocupação quanto à política social se ficou a dever ao dinamismo económico, ao processo hesitante de liberalização política, ao desejo de entrar na Europa ou a um descontentamento social latente. O mais provável é que a verdade esteja numa combinação de todas estas forças” (Esping-Andersen, 1993: 604). E, como refere Carolo (2006: 27), “é indiscutível a influência dos valores da Doutrina Social da Igreja na Previdência Social do Estado Novo, sobretudo na partilha de valores políticos como a Paz Social”.

A evolução da protecção social em Portugal esteve, inevitavelmente, como no resto da Europa, ligada aos processos de industrialização e urbanização. Desta forma a Previdência Social do Estado Novo desenvolveu-se sobretudo no sector da indústria e depois no comércio e serviços (Carolo, 2006). Portugal, até aos anos 1960, era um país maioritariamente rural, no entanto “os trabalhadores agrícolas só diferida e lentamente foram sendo integrados no sistema de previdência” (Carreira, 1996: 69). Apesar disso, a evolução da protecção social em Portugal, nessa matéria, foi semelhante à dos outros países mas, “revelando uma insuficiente expansão; quando se instituiu o sistema, os trabalhadores agrícolas ficaram protegidos contra poucos riscos sociais e deixando fora do sistema os trabalhadores independentes e domésticas” (Carreira, 1996: 70).

Apesar do atraso de Portugal em relação aos avanços em matéria de política social, que ocorreram na Europa, isso “não significa que não tenha havido progressos, porventura até influenciados pelo contexto internacional” (Carolo, 2006: 30). Esta ideia será analisada nos capítulos seguintes, em especial no terceiro capítulo, onde se pretende avaliar em que medida evoluiu a Previdência Social do Estado Novo em comparação com o contexto internacional.

2. A evolução das políticas sociais durante o Estado Novo

2.1. Do fracasso dos Seguros Sociais Obrigatórios à criação da Previdência Social

2.1.1. A Primeira República e os Seguros Sociais Obrigatórios

Para melhor compreender o sistema de protecção social criado pelo Estado Novo, designado por Previdência Social, é necessário recuar a 1919 e analisar a experiência do sistema de seguros sociais obrigatórios que a Primeira República legislou. O sistema de Previdência Social criado entre 1933 e 1935 surgiu da necessidade de estabelecer instrumentos de protecção social para os trabalhadores. A falta de instrumentos de protecção social organizados era um assunto que era debatido desde o final da Monarquia, não tendo a Primeira República sido capaz de dar resposta eficaz a essa falta apesar das iniciativas que tomou.

A Previdência Social, partindo dos princípios corporativos que o Estado Novo defendia, foi uma resposta à inexistência um sistema de protecção social, mas também era uma resposta ao sistema de seguros sociais obrigatórios legislado pela Primeira República. Sistema que fracassou por várias razões, que em seguida serão apresentadas.

A primeira iniciativa em matéria de seguro social durante a Primeira República ocorreu em 1913. Nesse ano foi publicada a lei que instituiu o seguro de acidentes de trabalho, que abrangia os acidentes de trabalho sofridos por assalariados da indústria, agricultura e pescas e que fossem provocados por máquinas. Em 1919, esta legislação foi revista no conjunto de leis que criavam os seguros sociais obrigatórios de doença, invalidez, velhice, e sobrevivência. Para Cardoso e Rocha (2003: 114) “podemos considerar ter sido este o momento de afirmação do primeiro sistema de seguros sociais obrigatórios em Portugal”. Apesar dos objectivos de justiça social e dos avanços que se propunha estabelecer, como estes autores reconhecem, os efeitos práticos desta legislação foram bastante reduzidos.

Os sistemas de protecção social nos países mais avançados começaram por ter uma dimensão circunscrita às classes trabalhadoras, em particular aos operários. Em Portugal esta realidade também se verificou, embora com maior atraso. A legislação republicana sobre os seguros sociais de 1919 foi influenciada pelo movimento que já se verificava na Europa em matéria de protecção social. Em particular, a legislação de

1919 inspirou-se na reforma que ocorreu, em 1911, no Reino Unido e na experiência alemã de seguros sociais. Essa reforma do sistema de protecção social britânico produziu uma nova fórmula de compromisso, através da integração do mutualismo no sistema de seguros obrigatórios (Pereira, 1999: 49). A Primeira Guerra Mundial foi um importante factor que influenciou a criação ou reforma dos sistemas de protecção social. Proporcionou uma maior intervenção dos Estados em vários domínios, algo que se acentuou ainda mais durante e após a Segunda Guerra Mundial. Em especial, os problemas sociais e económicos causados pela guerra aos seus participantes e famílias implicaram o assumir de responsabilidades do Estado nos assuntos sociais, nomeadamente prestando assistência aos combatentes e famílias. A oposição que se verificava à intervenção do Estado no domínio social, nomeadamente no meio sindical, mudou a seguir ao fim da Primeira Guerra Mundial (Pereira, 1999: 49).

Em Portugal, a Primeira Guerra Mundial teve influência no debate, que vinha em curso desde o fim da Monarquia nas elites políticas, relativo ao problema da protecção social. Esse debate ocorria no ambiente académico e também no movimento mutualista, sendo que este último se opunha à criação de um sistema de seguros sociais obrigatórios. Os defensores da existência de um sistema obrigatório de seguros sociais, não desvalorizando o papel das associações de socorros mútuos nem da protecção social que algumas empresas prestavam aos seus trabalhadores, consideravam estas formas de protecção social incapazes de garantir cobertura a toda a população. Assim, para os defensores da intervenção do Estado, este seria o único capaz de suprir as insuficiências da iniciativa particular.

A primeira iniciativa política, em Portugal, que propõe a obrigatoriedade de um seguro social ocorreu em relação aos acidentes de trabalho. O debate sobre essa matéria iniciou-se no final da Monarquia mas foi na República, em 1913, que foi aprovada uma lei sobre os acidentes de trabalho. Com a lei de 1913 “apenas eram contemplados os acidentes de trabalho provocados por máquinas, com excepção do trabalho pesado em minas, transportes e em indústrias utilizadoras de matérias-primas perigosas” (Pereira, 1999: 53). Em 1919 esta lei foi revista no processo legislativo que criou o sistema de seguros sociais obrigatórios.

O ponto mais alto da legislação social da Primeira República ocorreu através de um conjunto de leis publicadas em Maio de 1919, que pretendiam criar um sistema completo de seguros sociais relativos à doença, invalidez, velhice e sobrevivência, para

além do alargamento do seguro de acidente de trabalho. Para Miriam H. Pereira (1999: 54) a legislação de 1919 representou “um salto qualitativo considerável no domínio institucional que se integrou na vaga europeia favorável à imposição da obrigatoriedade do seguro social”.

Segundo Fernando Maia o motivo principal que levou à adopção da reforma social de 1919 foi a necessidade que o regime republicano tinha de estabelecer um ambiente de confiança que limitasse o forte descontentamento da classe trabalhadora (Maia, 1985: 37). O contexto em que esta legislação surge é um contexto difícil, marcado pelo final da grande guerra. O ano de 1919 em Portugal foi um ano de grande agitação ao nível político com a revolta monárquica, as dificuldades económicas decorrentes da guerra e a consequente forte agitação social. Este contexto não favorecia a implementação e viabilidade deste tipo de reforma. Outro aspecto que não favoreceu esta reforma foi o facto de no pacote legislativo de 1919 estar também incluída a lei sobre as oito horas de trabalho, o que gerou convulsão social, devido à resistência dos patrões em aplicá-la e ofuscou as leis sobre seguros sociais (Pereira, 1999: 54).

O contexto político e social e a existência de eleições são dois importantes factores que terão influenciado a elaboração desta legislação. No entanto, Miriam H. Pereira (1999: 54) considera “que não se está diante de um projecto improvisado, nem de medidas sem sequência nos anos seguintes. Bem pelo contrário. Uma vez adoptado, o princípio da obrigatoriedade resistiria às sucessivas mudanças de governo e ao próprio regime”. Fernando Maia (1985: 37-38) não partilha esta interpretação considerando que as iniciativas de legislação social de 1919 assentaram na “demagogia, desconhecimento das realidades económicas e sociais do país, falta de consideração das experiências em curso nos outros países europeus, total ausência de ponderação dos recursos financeiros necessários à realização dos fins previstos”. Segundo Fernando Maia todos estes aspectos fizeram com que esta reforma social fosse um enorme fracasso. Esta visão é partilhada por Medina Carreira (2000: 185) que descreve a legislação de 1919 como sendo ambiciosa e apressada, instituída num período de forte instabilidade política e desligada da realidade económica, tendo produzido fracos resultados.

A legislação de 1919 visava criar um sistema de seguros sociais que deveria abranger todos os assalariados com rendimentos anuais inferiores a 900 escudos, este limite apenas se aplicava no seguro social obrigatório na invalidez, velhice e sobrevivência. Nos restantes dois seguros sociais obrigatórios, doença e acidentes de

trabalho, o seu universo abrangia todos os indivíduos. O sistema não abrangia os funcionários públicos, as forças armadas e os trabalhadores que beneficiassem de esquemas privados de protecção social organizados pelas entidades empregadoras. Os principais actores do sistema eram as associações de socorros mútuos, às quais era dada a possibilidade de se tornarem obrigatórias, nos municípios onde não existissem seriam instituídas já com carácter obrigatório (Pereira, 1999: 55). A organização e gestão do sistema variavam em função do tipo de seguro social. Na doença a base era municipal, enquanto os seguros de invalidez, velhice e sobrevivência eram geridos pelo Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral. O financiamento do sistema era feito com base nas contribuições dos empregadores a par dos segurados no caso das pensões de velhice e invalidez, e exclusivamente pelos segurados nos seguros de doença e sobrevivência (Pereira, 1999: 55). Assim, o Estado ficava de fora do financiamento do sistema, apenas tendo como responsabilidade a administração geral do sistema por via do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral.

Os resultados da legislação de 1919 foram limitados, o único seguro social que apresentou resultados significativos foi o seguro de acidentes de trabalho, já obrigatório para certas situações desde 1913, e que viu o seu campo de acção alargado com a reforma de 1919. De todos os restantes seguros sociais obrigatórios o único que teve alguma tradução prática foi o seguro de doença, embora de forma limitada. Os outros seguros sociais apenas funcionaram através do movimento mutualista voluntário, não tendo assim sido posta em prática a legislação. Para Fernando Maia (1985: 40) os únicos resultados da reforma de 1919 foram a criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral e o alargamento da protecção social nos acidentes laborais a todos os trabalhadores por conta de outrem. Por seu lado, Miriam H. Pereira (1999: 60) considera que além desses resultados devem ser considerados outros aspectos que a reforma de 1919 produziu, nomeadamente, o crescimento significativo do movimento mutualista português a partir de 1919, o que fez com que o mutualismo criasse raízes e a sua relevância fosse tido em conta na criação do sistema de Previdência Social em 1935.

Várias razões explicam por que não foi possível implementar o sistema de seguros sociais obrigatórios ambicionado em 1919. Uma primeira razão foi a resistência das várias partes necessárias para o funcionamento do sistema. O movimento mutualista que, lesado na sua autonomia, encarou de forma negativa o novo quadro jurídico. Ao

efectuar uma resistência “passiva” não aplicando a nova legislação, bloqueou a transformação das mutualidades existentes em mutualidades obrigatórias e inseridas no sistema. A reacção das organizações patronais foi bastante reticente à legislação, procurando protelar a aplicação das leis, o mesmo se verificando em relação às associações representativas dos médicos (Pereira, 1999: 57). O operariado também não foi um entusiasta da iniciativa estatal, em parte devido à resistência e desconfiança dos sindicatos nas relações com o Estado. Uma segunda razão explicativa foi “a dificuldade em impor a obrigatoriedade das contribuições no meio operário e o contexto conjuntural do pós-guerra que, suscitando uma crescente inflação, desactualizava rapidamente os escalões dos possíveis beneficiados” (Cardoso e Rocha, 2003: 115). Por fim, como terceira razão é de salientar o ambiente de instabilidade política e tensão social tornando inviável a efectiva realização dos objectivos definidos com a legislação de 1919, como refere Fernando Maia “nem as entidades patronais se mostravam sensibilizadas para aceitar os encargos, nem os trabalhadores estavam dispostos a aceitar o que lhes era oferecido”. O sistema de seguros sociais obrigatórios não gerou a confiança, nem crédito nos seus interessados o que o condenou desde início. Neste sentido Guibentif (1985: 52-53) considera que o projecto dos seguros sociais em Portugal falhou devido ao facto de ter sido elaborado sem nenhuma correspondência com os projectos do movimento operário.

No período entre 1919 e 1935, os únicos instrumentos de protecção social que funcionaram foram os seguros de acidentes de trabalho obrigatórios estabelecidos por lei e o seguro de doença (Pereira, 1999:59), o mutualismo voluntário e a protecção social que o Estado e algumas empresas públicas e privadas garantiam aos seus funcionários, por via de caixa de reforma e pensões ou aposentação. Como tal, apenas uma pequena percentagem da população activa tinha protecção social. Por exemplo, em 1929, estavam inscritos 600 734 associados em instituições mutualistas, 575 976 em associações de socorros mútuos (Maia, 1985: 42) e 24 322 através dos montepios (INE, 1931: 104). Apesar do insucesso da reforma social de 1919, a despesa social do Estado cresceu entre 1919 e 1926, passando de 10 milhões para 51 milhões de escudos, a que correspondia, respectivamente, 2,72% e 3,18% da despesa pública (Valério, 2001: 697).

Durante a ditadura militar que antecedeu o Estado Novo as principais medidas em matéria de protecção social foram: a revisão da legislação de 1896 sobre as associações de socorros mútuos e a criação da Caixa Geral de Aposentações, através do

Decreto-Lei n.º 16667, de 27 de Março de 1929. A revisão da legislação sobre as associações de socorros mútuos ocorreu através da publicação de um novo regime jurídico pelo Decreto-Lei n.º 19281 de 29 de Janeiro de 1931. Com a criação da Caixa Geral de Aposentações são agregadas as várias instituições de previdência dos funcionários do Estado existentes e definido o seu financiamento como responsabilidade do Estado.

2.1.2. A criação da Previdência Social 1933-1935

Para compreender os princípios em que assentou o sistema de protecção social criado pelo Estado Novo é necessário analisar os diplomas legais que antecederam a lei de bases que estabeleceu a Previdência Social, em 1935, nomeadamente, a Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional. Nestes dois diplomas encontram-se as bases da política social adoptada pelo Estado Novo. A expressão previdência social, já utilizada na Primeira República, foi usada pelo legislador de 1933-1935 com o objectivo de designar o novo sistema de protecção social e assim distingui-lo do sistema de seguros sociais obrigatórios de 1919 (Maia, 1985: 45). O termo previdência pretendia ter um significado mais amplo que seguro, pois integrava além da ideia de reparação a ideia de prevenção dos riscos.

Foi através da Constituição de 1933 que se começaram a definir os princípios genéricos que iram pautar as iniciativas do Estado Novo em matéria de política social. Como aspectos mais relevantes há a destacar, em primeiro lugar, o abandono da noção de “direito à assistência pública” contemplado na Constituição de 1911, devendo o Estado ter como função apoiar as instituições de previdência (Guibentif, 2000: 412). De acordo com Carolo (2006: 39-40) as missões sociais do Estado estabelecidas pela Constituição de 1933 eram “coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais”, “zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível de vida compatível com a dignidade humana”, “defender a saúde pública”, assegurar a “defesa da família” e “proteger a maternidade” (artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, e artigos 12.º e 14.º, n.º 2) (Carolo, 2006: 39). No que se refere à actuação do Estado definia que a este competia “promover e favorecer as instituições de

solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade” (artigo 41.º). O princípio subjacente à Constituição era que o Estado não tinha como finalidade a protecção social, essa finalidade deveria competir às instituições de previdência existentes na sociedade ou a criar para o efeito. No entanto, a Constituição de 1933 deixava alguma elasticidade quanto à intervenção que o Estado poderia ter nos assuntos de política social.

O Estatuto do Trabalho Nacional aprovado através do Decreto-Lei n.º 23084 de 23 de Setembro de 1933 foi mais específico que a Constituição, no que se refere à protecção social. Nele estão contidos os princípios doutrinários de organização corporativa do Estado Novo. Segundo Carolo (2006: 40-41) em relação à Previdência Social os artigos mais importantes do Estatuto do Trabalho Nacional são os artigos 48.º e 49.º. Estes dois artigos estabeleciam os seguintes princípios: que a implementação e organização da previdência social, a realizar de modo progressivo, estava inserida na organização do trabalho; os organismos corporativos tinham como responsabilidade a iniciativa e a organização das instituições de previdência; as instituições de previdência visavam proteger os trabalhadores na doença, invalidez, desemprego involuntário e garantir também pensões de reforma (Maia, 1985: 45). Era também consagrado o princípio da responsabilidade das entidades patronais em relação à protecção das vítimas de acidentes de trabalho. O financiamento do sistema de Previdência Social seria resultado das contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores, não havendo comparticipação financeira do Estado, que apenas estabelecia e garantia o cumprimento das regras de funcionamento. A gestão das instituições de previdência era uma responsabilidade das duas partes contribuintes do sistema (Carolo, 2006: 41). Os artigos 34.º e 50.º também estão ligados à Previdência Social. O primeiro definia as regras dos contratos colectivos de trabalho impondo a obrigatoriedade de incluir nestes contratos normas relativas às quotas de comparticipação dos empregadores e dos assalariados nas instituições de previdência. O artigo 50.º definia os juízos do trabalho a competência para o julgamento das questões relativas à Previdência Social (Maia, 1985: 45).

Juntamente com a publicação do Estatuto do Trabalho Nacional foi criado o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, através do Decreto-Lei n.º 23053 de 23 de Setembro de 1933, que extingue o antigo Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral, sendo os seus técnicos integrados no novo instituto. A missão deste novo instituto, para além de fomentar a criação de instituições de previdência, consistia

em regulamentar e fiscalizar as instituições de previdência e os assuntos laborais, tendo sido o principal instrumento de aplicação da política governamental nas áreas do trabalho previdência e organização corporativa (Rodrigues, 2000: 279).

O diploma legal que definiu as bases do sistema de Previdência Social foi a Lei n.º 1884 de 16 de Março de 1935. Esta lei vigorou até 1962 e efectuava a regulamentação dos princípios gerais definidos pelo Estatuto do Trabalho Nacional. Esta lei dividia as instituições de previdência em quatro categorias: 1.ª categoria – instituições de previdência dos organismos corporativos (Caixas Sindicais de Previdência, caixas de previdência das Casas do Povo, Casas dos Pescadores); 2.ª categoria - Caixas de Reforma ou de Previdência; 3.ª categoria - associações de socorros mútuos; 4.ª instituições de previdência dos funcionários civis e militares do Estado e dos corpos administrativos. Podemos dividir estas categorias em dois tipos: corporativas e não-corporativas. A única destas categorias com características verdadeiramente corporativas e que representava uma inovação era a primeira categoria, as restantes três categorias não tinham carácter corporativo (Maia, 1985: 47). Isto por que eram categorias que englobavam instituições já existentes aquando da elaboração da lei, e como tal, apenas se procurou enquadrá-las no sistema de previdência. As duas primeiras categorias eram as bases principais e estruturantes do sistema que se pretendia implantar.

As instituições de previdência dos organismos corporativos assumiram três formas: Caixas Sindicais de Previdência, caixas de previdência das Casas do Povo, Casas dos Pescadores, procurando assim abranger todos os sectores da actividade económica. As Caixas Sindicais de Previdência eram instituições de natureza corporativa, regulamentadas pelo Decreto n.º 25935 de 12 de Outubro de 1935. A sua criação competia aos Grémios, Sindicatos Nacionais e suas Federações, através de acordos ou dos contratos colectivos de trabalho. Ao Estado competia estabelecer ou sancionar a medida e a forma das contribuições para as caixas dos empregadores e trabalhadores, sendo que as caixas operavam num regime de capitalização. Abrangendo apenas os trabalhadores dos sectores da indústria, comércio e serviços, estas caixas de previdência protegiam contra os riscos de doença, invalidez e velhice.

As Casas do Povo foram criadas a partir de 1933. O Decreto-Lei n.º 23051 que autorizava a sua criação estabelecia que a concretização dos fins de previdência a desempenhar por estas instituições, fossem realizados por entidades criadas para esse

efeito. Nasceram assim as caixas de previdência das Casas do Povo, que, no entanto, tiveram curta duração. A fraca adesão dos trabalhadores rurais levou a que em 1940 estas caixas de inscrição voluntária fossem extintas passando as Casas do Povo a exercer directamente a função de instituição de previdência. A inscrição passou a ser obrigatória e abrangendo todos os trabalhadores e produtores rurais.

Para os trabalhadores marítimos foram criadas em 1937 pela Lei n.º 1953, as Casas dos Pescadores. Estas instituições tinham objectivos de previdência social abrangendo os trabalhadores marítimos e dependentes.

A segunda categoria de instituições de previdência era composta pelas Caixas de Reforma ou de Previdência eram reguladas pelo Decreto-Lei n.º 28321 de 27 de Dezembro de 1937. Esta segunda categoria integrava instituições que já existiam a quando da criação da Previdência Social em 1935 e como tal não tinham uma origem corporativa. Estas caixas eram criadas pelas empresas para prestar protecção social aos seus trabalhadores. Os riscos sociais cobertos eram doença, invalidez e velhice. O seu financiamento decorria das contribuições de empregadores e trabalhadores e operavam num regime de capitalização.

As duas restantes categorias eram as associações de socorros mútuos e as instituições de previdência dos funcionários do Estado. As associações de socorros mútuos, de inscrição facultativa, cujo regime jurídico foi definido pelo Decreto n.º 19281 de 29 de Janeiro de 1929 e regulamento pelo Decreto n.º 20944 de 27 de Fevereiro de 1932, eram instituições abertas à participação de qualquer indivíduo, não tendo restrições em função da profissão ou sector de actividade. As instituições de previdência dos funcionários do Estado eram: a Caixa Geral de Aposentações criada pelo Decreto-Lei n.º 16667 de 27 de Março de 1929, e de inscrição obrigatória e o Montepio dos Servidores do Estado criado pelo Decreto n.º 20944 de 27 de Fevereiro de 1932 e de inscrição facultativa.

Todo este processo de criação, regulamentação e implementação do sistema de Previdência Social foi conduzido por Pedro Teotónio Pereira, a partir da subsecretaria de Estado das Corporações e Previdência Social que dirigiu entre 1933 e 1936. Pedro Teotónio Pereira pode mesmo ser considerado o ideólogo e mentor principal da política social do Estado Novo. A ele se deve a elaboração do Estatuto do Trabalho Nacional e os vários diplomas regulamentadores dos organismos corporativos, anteriormente

referidos. Manuel de Lucena (2000: 43) considera-o o “arquitecto do sistema corporativo, previdencial e de coordenação económica do Estado Novo”.

A instituição da Previdência Social corporativa representou o segundo passo no sentido de uma regulamentação global da protecção social em Portugal (Guibentif, 1997: 25). O sistema de previdência criado em 1935 constituiu uma reacção contra o modelo de seguros sociais obrigatórios que a República pretendeu implantar. Assim, o discurso do Estado Novo foi sempre bastante crítico das iniciativas em matéria social da Primeira República, como demonstram as tomadas de posição de Pedro Teotónio Pereira que efectuou “um forte ataque ao regime de seguros sociais obrigatórios decretado em 1919 pelo governo da República, considerando que a sua extrema ambição, impediu que o sistema pudesse ser exequível” (Cardoso e Rocha, 2003: 121).

O papel que o Estado desempenhou nesta fase de criação da Previdência Social foi o de conduzir o processo, mas como árbitro e guardião do bem comum. O pensamento de Pedro Teotónio Pereira era bastante claro na rejeição da intervenção directa do Estado na protecção social, quando afirma que “nada de útil podemos aproveitar do funcionamento das grandes máquinas estrangeiras de previdência social” (P.T. Pereira citado em Cardoso e Rocha, 2003: 122). O sistema de Previdência Social deveria desenvolver-se não por imposição do Estado, mas por vontade dos interessados através de uma partilha voluntária de responsabilidades entre empregadores e trabalhadores. Toda a legislação produzida nos anos 30, que institucionalizou a Previdência Social baseou-se nesta lógica corporativa de colaboração de classes, sendo o Estado o mediador e garante do interesse geral, apoiando o desenvolvimento das instituições de previdência e gerando um clima de confiança e solidariedade. Ao Estado não competia financiar ou gerir o sistema, mas desempenhar funções de enquadramento do sistema, fiscalização e controlo do cumprimento das normas.

No entanto a autonomia real dos organismos corporativos, a quem competia criar as instituições de previdência, nomeadamente, sindicatos, grémios, casas do povo, casa de pescadores, era limitada. Esses organismos dependiam do Estado para verem os seus estatutos aprovados, os seus órgãos directivos homologados, a fixação do valor das quotizações, entre outros aspectos (Cardoso e Rocha, 2003: 123). O Estado tinha um forte papel regulador e também regulamentador das instituições de previdência.

Os princípios e objectivos iniciais em que se baseava o sistema de Previdência Social depressa se desfizeram. A realidade tornou difícil a realização do sistema de

previdência nos moldes em que foi desenhado. Até 1940 tinham sido criadas apenas nove Caixas Sindicais de Previdência. O Estado começou progressivamente a intervir, de forma a garantir a efectiva realização do sistema, assumindo a iniciativa de criação e garantia de funcionamento de instituições de previdência devido à fraca iniciativa dos potenciais interessados. Os vários obstáculos à realização do seu programa de acção levaram Pedro Teotónio Pereira a lamentar a fraca adesão dos empregadores e trabalhadores à causa corporativa (Cardoso e Rocha, 2003: 119). O que contribuiu para a sua saída da Subsecretaria de Estado das Corporações e Previdência Social em 1936.

2.2. As primeiras alterações na Previdência Social

No início da década de 1940 foram tomadas várias medidas que procuraram responder às dificuldades de implantação da Previdência Social. Foi nesta década que várias alterações legislativas foram tomadas permitindo ao Estado criar instituições de previdência e alargar o âmbito das instituições existentes a um maior número de trabalhadores. O objectivo foi tentar evitar que a falta de iniciativa dos interessados colocasse trabalhadores em situações de ausência de protecção social.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 30711, de 29 de Agosto de 1940, o governo passou a ter a possibilidade de criação de Caixas de Reforma ou de Previdência. Em 1943, com o Decreto-Lei n.º 32674, de 20 de Fevereiro, o governo pode determinar a extensão da população coberta pelas caixas existentes, assim como tem a possibilidade de transferir beneficiários entre as caixas. Estas medidas pretendiam colmatar a falta de iniciativa ou insuficiência dos interessados. Marcaram o início da progressiva estatização do sistema de previdência, o que implicou o gradual abandono da natureza corporativa inicialmente consagrada (Carolo, 2006: 48). Como resultado destas iniciativas do Estado acelerou-se a criação de caixas de previdência e verificou-se, a partir de então, uma progressiva generalização da previdência (Leal, 2000: 150).

Foi neste contexto de maior intervenção estatal que o governo em 1942 aprova o Decreto-Lei n.º 32192, de 13 de Agosto, que instituiu o abono de família. Portugal tornou-se num dos primeiros países de mundo a ter um apoio à família, isto apesar do seu incipiente sistema de protecção social. Surge como complemento salarial e não

como prestação social, o que o distingue da prática de outros países (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2009). Segundo a doutrina corporativa subjacente à instituição o abono de família “não se trata de um estímulo de política demográfica, nem de um subsídio de natureza assistencial; trata-se sim, de um elemento integrante do salário ou de um complemento do mesmo salário, destinado a fazer face aos encargos de família” (INTP, 1943: 120). O financiamento era feito com base nas contribuições de empregadores e trabalhadores. A gestão do abono de família foi atribuída inicialmente a entidades específicas para esse efeito, as Caixas de Abono de Família, que poderiam ser criadas pelos sindicatos nacionais, grêmios ou pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. O regime de 1942 era aplicável, inicialmente, apenas aos trabalhadores por conta de outrem da indústria, comércio e serviços. A extensão do abono de família aos trabalhadores marítimos ocorre em 1946 e aos trabalhadores agrícolas apenas em 1969. Quanto aos funcionários públicos, em 1943, passaram também a beneficiar do abono de família de acordo com os princípios de 1942, com excepção do financiamento que era apenas responsabilidade da entidade empregadora, neste caso o Estado. O número de beneficiários, que incluía os trabalhadores e familiares, cresceu rapidamente entre 1944 e 1955, de cerca de 537 mil para 792 mil (Lucena, 2000: 159).

A partir de 1945 o governo estabeleceu o princípio da gradual integração do abono de família nas instituições de previdência existentes. A partir dessa data as várias instituições de previdência passaram a ter também um serviço de abono de família, coexistindo ainda caixas de abono família independentes que seriam progressivamente extintas (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2009: 12).

Em 1946, ocorreu outro avanço importante com o alargamento dos objectivos da Previdência aos cuidados de saúde, nomeadamente, por via da criação dos serviços médico-sociais nas caixas de previdência (Leal, 2000: 150). Através da publicação do Decreto-Lei n.º 35611 de 25 de Abril, o governo pretendeu impulsionar a constituição das então designadas Federações das Caixas de Previdência, que tinham funções específicas de apoio às caixas de previdência. (Guibentif, 1997: 27). Uma dessas federações visava ampliar os objectivos da Previdência Social aos cuidados de saúde. Foi então criada a federação responsável pelo desenvolvimento dos Serviços Médico-Sociais, ou *Caixa*, como eram vulgarmente designados, cuja principal tarefa era a prestação dos cuidados de saúde aos seus membros (Guibentif, 2000: 413). O número de beneficiários dos serviços médico-sociais teve um crescimento significativo,

inicialmente em 1946 abrangia cerca de 19 000 passando para cerca de 900 000 beneficiários e seus familiares em 1955 (Lucena, 2000: 159).

Outras medidas foram tomadas no campo dos cuidados de saúde durante as décadas de 1940 e 1950. Com a Lei n.º 2011, de 2 de Abril de 1946, foi consagrado o princípio do hospital aberto a todos os cidadãos e em especial aos primeiros beneficiários do sistema de Previdência Social (Carolo, 2006: 54). Em 1950, foi regulamentada, pelo Decreto n.º 37762, de 24 de Fevereiro, a assistência medicamentosa, ainda que de forma restrita, para os beneficiários das caixas de previdências e dos serviços médico-sociais. Foi também alargada a assistência médica a serviços especializados, para além da clínica geral até aí contemplada (Lucena, 2000: 159). Apenas em 1960, através da Portaria n.º 17964, de 23 de Setembro, o regime de comparticipação de medicamentos foi alargado aos familiares da generalidade dos beneficiários da previdência. E a pouco e pouco se foi ampliando a lista dos medicamentos comparticipados.

Para além de alterações no sistema de Previdência Social verificaram-se também importantes mudanças noutra área da política social, a Assistência. Em 1940 foi criada a Subsecretaria de Estado da Assistência Social tendo a seu cargo os assuntos da assistência e saúde. Com a aprovação do Estatuto da Assistência Social, em 1944, através da Lei n.º 1998 de 15 de Maio, iniciou-se um processo de reorganização da assistência social. Os princípios presentes neste Estatuto defendem uma função supletiva do Estado na prestação directa da assistência. Ao Estado caberia planear, promover, tutelar e fiscalizar as actividades assistenciais, mais do que ser prestador directo. A iniciativa particular civil ou religiosa seria, em primeiro lugar, a quem competia a responsabilidade por esta área social, em linha com a tradição existente em Portugal. O Estado e as autarquias, fundamentalmente, prestavam um apoio indirecto através de subsídios às instituições de assistência, financiando as actividades assistenciais com recursos dos impostos (Rodrigues, 1999: 157).

Para dar cumprimento ao Estatuto de 1944, no ano seguinte, houve a reorganização da assistência social através do Decreto-Lei n.º 35108 de 8 Novembro de 1945, com a criação de vários serviços no âmbito da Subsecretaria de Estado da Assistência Social (Pimentel, 1999: 481). A coordenação e regulamentação da assistência estatal e particular, a nível nacional, eram efectuadas por vários institutos tais como o Instituto de Assistência à Família, Instituto de Assistência aos Menores e

Instituto de Assistência aos Inválidos. Cabendo à Direcção-Geral da Assistência a orientação e tutela deste sector. Ao nível local, foram confiadas às Misericórdias as funções de coordenação da assistência local. As actividades de fiscalização ficaram na responsabilidade da Inspeção da Assistência Social (Maia, 1985: 22-23).

Os destinatários da assistência eram os considerados inválidos para o trabalho e respectivas famílias. Segundo Maia (1985: 22) acção assistencial dirigia-se preferencialmente para o apoio à família e a outros agrupamentos sociais, e não em ordem ao indivíduo por si só. No entanto, a assistência para além do apoio à família, inválidos e menores, tinha um papel importante nas questões da saúde, em especial, na saúde pública. A assistência incluía prestações pecuniárias e em espécie, nomeadamente, serviços de saúde e internamento hospitalar, serviços e equipamentos sociais para, crianças, jovens, inválidos e idosos. Estas prestações estavam dependentes de um prévio “inquérito assistencial” de forma a comprovar a insuficiência económica.

As actividades da assistência deveriam funcionar em coordenação com o sistema de previdência e numa lógica de complementaridade. Com o propósito de fornecer protecção social à população não abrangida pela previdência social ou eventualidades não cobertas por esta.

Os resultados obtidos com a aplicação do Estatuto de 1944, segundo a avaliação de Fernando Maia (1985: 23) foram: a persistência de níveis insuficientes de protecção social de cariz assistencial, devido à escassez de recursos das instituições prestadoras de assistência; o não cumprimento efectivo do princípio legislado da universalidade da protecção; a falta de coordenação das actividades de previdência e assistência, apesar das intenções legais; e a continuação de uma grande dispersão de serviços, estabelecimentos e actividades por vários organismos, que apesar de seguirem objectivos semelhantes se encontravam descoordenados, tornando a acção assistencial e previdencial sobrepostas e até conflituantes.

Estes resultados conduzem a um maior envolvimento do Estado e à reorganização do sistema de protecção social. Um primeiro sinal ocorreu com a criação do Ministério da Saúde e Assistência em 1958. E o antigo Estatuto da Assistência Social é substituído pelo Estatuto da Saúde e Assistência, aprovado em 1963. Esta mudança de designação traduz a crescente importância das questões da saúde, que desde 1958 tinha um ministério próprio. Com este Estatuto de 1963 são transferidos para o recém-criado Ministério da Saúde e Assistência os serviços de saúde pública e assistência social, que

até então se encontravam no Ministério do Interior. Além destas mudanças na assistência e saúde, importantes reformas vão ocorrer na década de 1960 na Previdência Social.

2.3. A reforma da Previdência Social de 1962 e a emergência de um regime geral

A situação existente, em 1960, ao nível da população integrada no sistema de previdência indicava que apesar dos progressos desde a década de 1940 havia muito por fazer. O aumento e a ampliação promovida pela nova legislação dos anos 1940 visando algum alargamento da protecção social (criação dos serviços médico-sociais e atribuição de benefícios na aquisição de medicamentos, de abono de família e até na habitação social, por exemplo), verificava-se uma clara insuficiência no número de pessoas abrangidas, no campo das eventualidades cobertas, bem como na avaliação da eficiência dos serviços (Cardoso e Rocha, 2003: 117).

A população abrangida pela Previdência Social evoluiu, em números arredondados de cerca de 300 mil inscritos, em 1941, para 673 mil em 1945, 1 milhão em 1951, e 1 milhão e 375 mil inscritos em 1960 (Pereirinha e Carolo, 2009: 12). Em 1962, contabilizando apenas os inscritos nas caixas sindicais de previdência e caixas de reforma ou de previdência representavam mais de 80% dos trabalhadores da indústria, comércio e serviços, aos quais havia que acrescentar os mais de 830 mil familiares (Lucena, 2000: 157).

A situação da previdência nas Casas do Povo e Casas dos Pescadores era substancialmente diferente. As Casas do Povo deveriam abranger mais de quatro mil freguesias rurais, no entanto, em 1959 apenas abrangiam 1235 freguesias (Lucena, 2000: 157). Com base em Pereirinha e Carolo (2009: 12) o número de inscritos nas Casas do Povo cresceu de cerca de 220 mil em 1941 para 436 mil em 1960. Nas Casas dos Pescadores, o número de inscritos cresceu ente 1941 e 1960 de cerca de 30 mil para 60 mil inscritos.

Além das falhas apontadas, outras lacunas existiam no sistema da Previdência Social, no final da década de 1950. No caso dos trabalhadores independentes e domésticas a quase totalidade não tinham qualquer tipo de protecção social. Uma lacuna

que só viria a ser resolvida já depois de 1974 com a sua integração no regime geral da segurança social.

Ao nível das eventualidades cobertas pela Previdência Social o sistema garantia protecção social nas eventualidades de doença, invalidez, velhice e morte, e nos encargos de família através do abono de família, isto no que se refere aos trabalhadores dos sectores da indústria, comércio e serviços. Quanto aos trabalhadores da agricultura e pescas as eventualidades cobertas eram mais reduzidas. As Casas do Povo apenas garantiam aos trabalhadores agrícolas assistência médica, subsídio pecuniário na doença e subsídio por morte. Os trabalhadores marítimos beneficiavam de prestações com um carácter assistencial, nomeadamente, assistência médica, subsídio de doença, nascimento, pensões de invalidez e reforma e abono de família, mas dependendo das capacidades financeiras das Casas dos Pescadores (Maia, 1985: 54).

A Previdência Social apresentava em 1962 uma organização administrativa bastante fragmentada devido à existência de várias instituições de previdência, apesar das fusões que foram ocorrendo, existiam 19 Caixas Sindicais de Previdência e 61 Caixas de Reforma ou de Previdência, isto sem contar com as Casas do Povo e Pescadores (Leal, 2000: 151). Esta fragmentação era resultado dos princípios corporativos que definiram a criação da Previdência Social em 1933-1935. Esses princípios conduziam a que às várias profissões viesse a corresponder uma estrutura do sistema marcadamente diferenciada por categorias profissionais. Concluiu-se durante a preparação da reforma da previdência de 1962 que a estrutura organizativa da previdência revelou-se pouco ajustada e dificultou a realização dos objectivos de previdência. Foi essencialmente nos casos dos sectores da indústria, comércio e serviços que esse problema se verificou. As Casas do Povo e Casas dos Pescadores mostraram ser um modelo de organização ajustado, sobretudo devido à maior homogeneidade das actividades económicas dos seus inscritos, à definição territorial e à existência de um organismo central coordenador para as casas do povo e outro para as casas dos pescadores as designadas Juntas Centrais (Maia, 1985: 58).

A reforma da Previdência Social surgiu com o objectivo de resolver os obstáculos que impediam o alargamento da protecção social a um maior número de população. Procurando também dar mais eficácia à coordenação dos serviços de previdência com a assistência de social e saúde. O governo apresentou a sua primeira proposta legislativa em 1957. No entanto, desde a criação do Ministério das

Corporações e Previdência Social, em 1950, que se tinha iniciado um processo de reflexão sobre a previdência e o progressivo abandono das visões doutrinárias do corporativismo de associação dos anos de 1930 (Lucena, 2000: 161).

A proposta governamental de reforma da previdência foi apresentada à Câmara Corporativa em 1957. Mas só em 1961 foi emitido o Parecer da Câmara Corporativa tendo sugerido várias soluções e feito observações críticas à proposta do governo. Após este Parecer iniciou-se o processo que culminou com a aprovação da nova lei da previdência na Assembleia Nacional. Esta reforma da previdência tinha como principais objectivos o alargamento da Previdência Social à população dela desprovida, aumentar as eventualidades cobertas e melhorar o nível das prestações sociais. Estes objectivos foram debatidos durante o longo processo legislativo que conduziu à Lei n.º 2115 de 18 de Junho de 1962, que se pode afirmar como tendo instituído uma nova lei de bases para o sistema de Previdência Social.

Segundo Maia (1985: 62-63) a reforma de 1962 mantinha a divisão das instituições de previdência em quatro categorias, mas introduziu alterações significativas. A primeira categoria que até então se designava por instituições de previdência dos organismos corporativos passou a denominar-se por instituições de previdência de inscrição obrigatória. Esta categoria destinava-se a proteger os trabalhadores por conta de outrem, abrangendo todos os sectores de actividade. As instituições que compunham esta categoria eram as Caixas Sindicais de Previdência, as Casas do Povo e Casas dos Pescadores. A segunda categoria era composta como até então pelas Caixas de Reforma ou de Previdência, a principal alteração foi o facto de estas instituições passarem a ser de inscrição obrigatória para as pessoas que não estivessem dependentes de uma entidade patronal, nomeadamente, trabalhadores independentes e profissionais liberais. As duas restantes categorias mantinham-se praticamente nos moldes em que tinham sido definidas pela lei da Previdência Social de 1935. A terceira categoria era composta pelas associações de socorros mútuos, que se mantinham como instituições de inscrição facultativa, funcionando na base do auxílio mútuo. Como quarta categoria continuavam as instituições de previdência dos funcionários públicos e restante pessoal ao serviço do Estado.

Como se pode concluir esta reforma de 1962 não fez uma ruptura, pelo menos na forma, com a estrutura do sistema de Previdência Social criado em 1935. Mas introduziu várias alterações que conduziram a mudanças substantivas no funcionamento

e abrangência do sistema. Foi uma reforma marcada pelo “contraste entre a continuidade na forma e ruptura quanto ao conteúdo” (Guibentif, 1997: 29).

A primeira categoria do sistema de Previdência Social foi onde se verificaram maiores alterações em resultado do abandono dos critérios de categoria profissional ou de grupos de actividades económicas como critérios para a organização do sistema de previdência. A nova estrutura organizativa assentava em dois novos critérios que iriam definir a nova forma de implantação das instituições de previdência. O primeiro critério era a natureza das prestações: imediatas ou diferidas, o segundo era o critério geográfico: distrital ou nacional (Maia, 1985: 67).

Foram então criados novos organismos de previdência. Com a reforma de 1962 foram criadas as Caixas Distritais de Previdência que progressivamente foram absorvendo as Caixas Sindicais de Previdência existentes (Guibentif, 1997: 28). Estas novas caixas surgiram para dar maior coordenação ao sistema e com o objectivo de incluir os trabalhadores da indústria, comércio e serviços que ainda se encontravam sem protecção social. As Caixas Distritais de Previdência eram responsáveis pelas prestações imediatas, ou seja, doença, maternidade e abono família. Em 1967 continuando um processo de cada vez maior coordenação foi criada a Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família.

Para as situações de invalidez, velhice e morte, ou seja, prestações diferidas, foi criada a Caixa Nacional de Pensões em 1965 com carácter nacional. E para a protecção de riscos específicos existia a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais criada em 1962, que constituiu uma novidade ao inserir estas doenças no sistema de Previdência Social.

Com reforma de 1962, reforçou-se o poder de iniciativa do Estado em matéria de criação de instituições de previdência, nomeadamente, as caixas sindicais ou distritais de previdência, puderam passar a ser criadas por iniciativa própria do ministro das Corporações e Previdência Social (Carolo, 2006: 73).

Na reforma da previdência de 1962 a forma de financiamento das caixas de previdência manteve o princípio definido em 1935, ou seja, era responsabilidade exclusiva dos trabalhadores e empregadores financiar o sistema, sem que fosse prevista a participação do Estado.

Apesar de se ter mantido o método de capitalização como regra, foram introduzidas algumas modificações. O método de capitalização passou a aplicar-se no

caso das prestações sociais diferidas, que eram concedidas pela Caixa Nacional de Pensões. Nas prestações imediatas, que eram da responsabilidade das Caixas Distritais de Previdência, passou a vigorar o método de repartição mitigado, em que parte das contribuições recebidas eram utilizadas de imediato para o pagamento de prestações tais como subsídios de doença e maternidade. Desta forma este sistema misto de capitalização e repartição pretendia resolver uma das críticas apontadas ao sistema, nomeadamente o baixo valor das prestações sociais. Com o novo método foi possível melhorar substancialmente o valor das prestações (Leal, 2000: 151).

Ainda nas instituições da primeira categoria do sistema de Previdência Social, a lei de 1962 definia o objectivo de reformulação e desenvolvimento da previdência rural. A partir de 1962 as Casas do Povo e Pescadores passaram a abranger as seguintes prestações: assistência médica, subsídios por doença de curta duração, comparticipação de medicamentos, e subsídios de casamento, nascimento e morte. Apesar desta melhoria as Casas do Povo e Pescadores continuavam a não contemplar, por exemplo pensões de velhice ou abonos de família.

As Federações de Casas do Povo, criadas a partir de 1957 após consagração legal, deveriam passar a incluir todos os trabalhadores rurais ou equiparados, que ainda não estivessem abrangidos pelas Casas do Povo da sua área de residência (Maia, 1985: 69). No entanto a maioria dos trabalhadores rurais não estavam inscritos nas Casas do Povo. E essa situação manteve-se até 1969 quando ocorreu uma reforma da previdência rural.

Na segunda categoria de instituições de previdência, composta pelas Caixas de Reforma ou de Previdência, ocorreu uma importante mudança com a reforma de 1962. A partir desta data estas instituições passaram a destinar-se a exclusivamente a proteger trabalhadores por conta própria e seus familiares contra os riscos de invalidez, velhice e morte, podendo realizar outros objectivos desde que autorizadas pelo governo. O financiamento destas caixas era feito através das contribuições dos seus beneficiários. Dado o carácter diferido das suas prestações vigorava o método de capitalização nestas caixas.

Após a entrada em vigor da lei da reforma da previdência em 1962 foi produzida uma vasta regulamentação que especificava a novas regras de funcionamento das instituições de previdência. Os dois principais regulamentos foram o Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência aprovado pelo Decreto n.º 45266 de 23 de

Setembro de 1963 e o Regulamento Geral das Caixas de Reforma ou de Previdência aprovado pelo Decreto n.º 46548 de 23 de Setembro de 1965. Estes diplomas tinham como objectivos regulamentar a estrutura, funcionamento e esquemas de benefícios das caixas de forma a concretizar os princípios e definições gerais contidos na lei da reforma da previdência de 1962 (Maia, 1985: 73-74). Após a publicação desta regulamentação efectuou-se a reorganização das Caixas Sindicais de Previdência procurando uma maior coordenação entre elas o que passou pela criação das Caixas Distritais de Previdência, que coordenadas por uma Federação, criada em 1967, asseguravam prestações imediatas. Através da criação da Caixa Nacional de Pensões passou a existir um organismo central responsável pelas prestações diferidas, ao qual estavam automaticamente inscritos os beneficiários e familiares das caixas de previdência (Maia, 1985: 75).

Um outro desenvolvimento ocorreu em 1965 com a criação da Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes. Este organismo impôs-se pela crescente emigração de portugueses sobretudo para países do centro da Europa. Esta caixa tinha como missão garantir a aplicação das convenções internacionais sobre Segurança Social que foram sendo assinadas por Portugal nos últimos anos e poderia intervir como entidade de ligação, na concessão e pagamento de vários benefícios aos trabalhadores residentes em Portugal por entidades estrangeira ou a trabalhadores residentes no estrangeiro por entidades portuguesas (Lucena, 2000: 161). Foi através deste organismo e das convenções que estão na sua origem que se introduziu legalmente a expressão segurança social em Portugal (Guibentif, 1997: 28). Estas convenções internacionais também influenciaram a modernização do sistema de protecção social português ao implicarem uma abertura ao exterior através do estabelecimento de relações com outros sistemas de protecção social.

Os efeitos recorrentes desta legislação produzida a partir da reforma de 1962 da Previdência Social foram: maior intervenção do Estado no funcionamento do sistema de previdência; centralização administrativa, como demonstra a criação das caixas nacionais para as pensões e seguros de doenças profissionais; o retomar do processo de federação das caixas sindicais de previdência iniciado em 1946; criação de caixas de base distrital e com carácter interprofissional que passaram a coexistir com as já existentes de carácter profissional de acordo com a matriz corporativa inicial do sistema.

Este abandono da lógica corporativa através do surgimento de caixas de previdência com base distrital que apesar de conservarem uma gestão descentralizada, passaram a ser coordenadas pela Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família, o que centralizou e uniformizou o funcionamento destas caixas. A importância desta reorganização administrativa foi relevante na medida em que as novas estruturas criadas, “não se limitaram a servir de cúpula ou a coordenar as instituições já existentes, efectuaram uma extensão da Previdência Social, pois a inscrição dos trabalhadores nas caixas distritais (repercutida na Caixa Nacional de Pensões) se torna obrigatória, independentemente de já estarem ou não cobertos por uma caixa” (Carolo, 2006: 78).

Para concretizar os objectivos de coordenação da política social, a lei da reforma da previdência de 1962 previa a articulação entre o sistema de previdência e os outros sectores da política social, como a saúde e assistência, para tal foi criado um Conselho Social. Este Conselho de Ministros era restrito a um conjunto de ministros com pastas, directa e indirectamente, relacionadas com a política social (Leal, 2000: 151).

Os resultados desta iniciativa de reforma da previdência traduziram-se num processo de integração no sistema de previdência dos trabalhadores dos sectores da indústria, comércio e serviços que ainda não estavam cobertos pelo sistema. Para tal contribuiu de forma importante a criação de Caixas Distritais de Previdência e o carácter obrigatório da inscrição. Em relação aos trabalhadores independentes, que na sua grande maioria se encontravam fora do sistema, apesar obrigatoriedade legal de inscrição nas Caixas de Reforma ou de Previdência o que se continuou a verificar foi a sua não integração no sistema de previdência (Lucena, 2000: 162). Este problema só após 1974 se iria resolver.

Em relação aos trabalhadores rurais, as poucas alterações introduzidas no sistema de previdência pela lei de 1962 não produziram grandes efeitos, persistindo um número elevado destes trabalhadores sem protecção social. Este problema apenas começaria a ser resolvido com o governo de Marcelo Caetano.

A par do alargamento dos inscritos no sistema de previdência, sobretudo nos trabalhadores dos sectores secundário e terciário da economia, também se verificou um significativo alargamento da cobertura geográfica, em resultado da criação por iniciativa do governo de instituições de previdência de âmbito distrital ou nacional.

Na perspectiva de Pierre Guitenbif (1997: 27) a lei da reforma da previdência de 1962 marca o início da progressiva emergência de um regime geral de protecção social

em Portugal. Com esta lei pretendeu-se reorganizar e racionalizar o conjunto cada vez mais complexo das instituições de previdência. Mas a lei de 1962 teve a preocupação de manter uma aparência de continuidade com os princípios originais do sistema (Guibentif, 2000: 413). Não pretendeu efectuar uma ruptura total, pois introduziu novas bases para a organização e funcionamento do sistema, mas manteve algumas características corporativas, que davam um sinal de continuidade com os princípios originais do sistema de previdência.

No entanto, a Lei n.º 2115 de 1962 alterou profundamente a estrutura do sistema e sobretudo a sua lógica de funcionamento, ao organizar as instituições de previdência em base distrital ou nacional e segundo a natureza das prestações imediatas ou diferidas. Estas mudanças “criaram condições para o desenvolvimento de um sistema de protecção social uniforme e geral” (Santos *et al.* citado em Rodrigues, 1999; 163). Para Carreira (1996: 67) “pode dizer-se que a lista das eventualidades cobertas pela da nossa segurança social ficou, fundamentalmente, delimitada entre 1935 e 1975, sendo a maior parte dela definida em 1935 e em 1962”.

No campo da assistência social e saúde, a lei n.º 2120 de 19 de Julho de 1963 define as bases para a política de saúde e assistência e quais as áreas de actuação da assistência social. Esta lei estabeleceu o novo Estatuto da Saúde e Assistência. Procurando resolver o problema da separação entre a Previdência Social e a Assistência e Saúde, os princípios orientadores desta lei foram: a acção complementar entre a Previdência Social e a Assistência Social, procurando uma maior coordenação; o alargamento e melhoria do sistema de assistência através da ampliação da rede hospitalar estatal e particular; e a reorganização e qualificação técnica dos serviços (Rodrigues, 1999: 164). Para garantir a cobertura de cuidados de saúde e assistência das populações esta lei defendia a coordenação entre os serviços estatais e as iniciativas e entidades particulares. Desta forma tentava-se ultrapassar o problema da separação existente entre a Previdência Social e a Assistência Social e Saúde.

2.4. O Marcelismo e a Previdência Social: de Estado *Novo* a *Social*

Com a chegada ao poder de Marcelo Caetano ao poder em 1968 inicia-se uma nova fase do Estado Novo. Com o objectivo de reformar o regime e readaptá-lo às novas necessidades sociais, Marcelo Caetano defende a “renovação na continuidade”,

que seria uma forma de relegitimar o poder, de congregar novos apoios e de dar continuação ao regime sem fazer a transição para a democracia (Rato, 2000: 422).

Numa tentativa de reinventar ideologicamente o regime, Marcelo Caetano propõe a mudança da designação do regime de Estado Novo para Estado Social. Procurando assim reformar a natureza corporativa do regime e dar uma nova matriz ideológica através de iniciativas sociais. Para Marcelo Caetano (1970: 5) “o Estado Corporativo é necessariamente, um Estado Social, isto é, um poder político que insere nos seus fins essenciais o progresso moral, cultural e material da colectividade, numa ascensão equilibrada e harmoniosa que, pela valorização dos indivíduos e pela repartição justa das riquezas, encurte distâncias e dignifique o trabalho”.

As mudanças executadas visavam sintonizar o regime com os restantes países europeus, por via de uma maior abertura política, desenvolvimento económico, concessão de alguma liberdade sindical e melhorias dos direitos laborais e nos mecanismos de protecção social (Rodrigues, 1999: 174). O objectivo destas reformas era demonstrar as preocupações sociais do Estado numa tentativa de apaziguar as tensões sociais e políticas existentes.

Uma vez que a legitimidade do regime dificilmente seria obtida por reformas no campo político, houve uma tentativa de legitimação através do desenvolvimento económico e da criação de um Estado Social rudimentar (Rato, 2000: 424). Segundo Vasco Rato (2000: 425) a concepção de Marcelo Caetano de “Estado Social é, pois, uma resposta às exigências reais do país”.

Foram várias as iniciativas sociais que demonstraram o empenhamento do novo chefe do governo nas questões sociais. Uma das principais questões a que o marcelismo se dedicou foi a colmatar as falhas da previdência rural. A reforma da previdência rural e das Casas do Povo foi iniciada com a Lei n.º 2144 de 29 de Maio de 1969. Um importante passo para concretizar os objectivos da reforma, nomeadamente o aumento da população coberta, foi a criação de várias Casas do Povo, que eram inexistentes em muitas das freguesias rurais. Com esta lei a criação das Casas do Povo passou a caber além do Governo, aos interessados, às Juntas de Freguesia ou a qualquer autoridade administrativa com jurisdição na respectiva área (Maia, 1985: 76).

De acordo com Lucena (2000: 162-163) a reforma consistiu na reorganização das Casas do Povo e das suas federações e na melhoria do seu regime previdencial próprio das casas do povo, por via: da introdução de pensões de invalidez e velhice; da

extensão dos abonos de família a todos os assalariados da agricultura, silvicultura e pecuária não abrangidos pelo regime geral; introdução das pensões de sobrevivência e subsídio de maternidade, e generalização dos direitos a certos subsídios complementares de casamento, nascimento e funeral. A estas medidas imediatas somava-se o objectivo de longo prazo de integrar progressivamente as instituições e benefícios da previdência rural no regime geral da Previdência Social.

A referida Lei n.º 2144 contemplava três regimes de previdência rural: o regime geral de previdência e abono de família das caixas de previdência, para os técnicos e assalariados agrícolas e trabalhadores de profissões comuns à agricultura e outros sectores de actividade; um regime especial de previdência, que incluía os trabalhadores não abrangidos pelo regime geral; e por fim, um regime especial de abono de família.

O regime especial de abono de família foi legislado pelo Decreto n.º 49216 de 30 de Agosto de 1969 e regulamentava o novo regime especial de abono de família dos trabalhadores agrícolas, procurando diminuir as diferenças de protecção social que se verificavam entre os trabalhadores agrícolas, em relação aos outros trabalhadores por conta de outrem (Maia, 1985:77-78).

Em 1970, foi regulamentado o regime especial de previdência dos trabalhadores rurais através do Decreto n.º445/70 de 23 de Setembro. Este regime definiu as eventualidades abrangidas, nomeadamente, assistência médica e farmacêutica, subsídios de casamento, nascimento e funeral, e pensões de invalidez, velhice e por morte do chefe de família. Este decreto criou também um regime transitório de pensões com o objectivo de abranger com efeitos imediatos os trabalhadores rurais que já estivessem inscritos nas Casas do Povo e se encontrassem em situações de carência devido a invalidez ou velhice. Em 1972, através do Decreto-Lei n.º 391/72 de 13 de Outubro, a pensão de velhice foi alargada aos trabalhadores por conta de outrem e a produtores agrícolas de baixo rendimento que não estivessem abrangidos por Casas do Povo nem fossem beneficiários de Caixas Sindicais de Previdência (Maia, 1985: 79).

A expansão da previdência aos trabalhadores rurais, a partir de 1969, implicou um aumento significativo da despesa das Casas do Povo. Uma vez que, as receitas destas instituições não eram suficientes para cobrir as novas responsabilidades colocou-se o problema do seu financiamento. Foi assim que a extensão da previdência rural veio a ser financiada por fundos das Caixas Sindicais de Previdência e do Fundo Nacional de Abono de Família (Carolo, 2006: 91).

Para além das reformas específicas na previdência rural, outras melhorias foram introduzidas no sistema de Previdência Social. Foram diminuídos os prazos de inscrição e contribuição para poder beneficiar das prestações sociais. O valor dos subsídios, abono de família e pensões foram melhorados através de alterações das bases de cálculo ou do acréscimo directo. Em 1970, através do Decreto-Lei n.º 277/70 de 18 de Junho a pensão de sobrevivência foi integrada no esquema normal de benefícios da Caixa Nacional de Pensões. Com a Portaria n.º 476/70 de 2 de Setembro foi alterado o período de contagem para o cálculo das pensões passando a contar os 10 melhores anos da carreira contributiva, contra os anteriores 40 anos indiscriminados e em 1972 foi diminuída a idade de reforma das mulheres para os 62 anos. (Carolo, 2006: 86). Houve também o alargamento dos períodos de protecção na doença, e melhoria das coberturas e oferta de cuidados de saúde. Foi também incluído no programa previdencial o subsídio de desemprego, mas nunca viria a ser posto em prática antes do 25 de Abril de 1974 (Lucena, 2000: 163).

No início dos anos 70 foram criados regimes especiais para determinadas profissões que ainda não estavam integradas no sistema de Previdência Social. Estes regimes especiais caracterizaram-se por prestações baixas e contribuíram para tornar mais complexo o sistema de Previdência Social (Carolo, 2006: 81). Um desses regimes especiais foi criado, em 1973, para as empregadas domésticas, pelo Decreto-Lei n.º 84/73, de 2 de Março, sendo integradas no sistema de previdência, passando a beneficiar dos subsídios de doença, maternidade e morte e de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência (Carreira, 1996: 74).

Como refere Lucena (2000: 164) o ano de 1973 ficou também marcado por uma melhoria significativa das prestações sociais e das condições de acesso a estas. Os prazos de contribuição baixaram de cinco anos para dois nas pensões de velhice e invalidez e de dezoito meses para três no caso dos subsídios por morte. O número de dias subsidiados em caso de doença passou de 360 para 1460 dias. O cálculo das pensões atribuídas pela Caixa Nacional de Pensões foi melhorado passando a contar apenas os cinco melhores anos de remuneração. E em resultado destas medidas começou-se a verificar, neste período final do regime, um envolvimento financeiro do Estado através de transferências para o sistema de Previdência Social. Estas alterações demonstram o início de uma contínua e prudente tendência redistributiva (Carolo, 2006: 80).

Segundo Guibentif, (1997: 31) aquando da Revolução de 1974 o sistema de Previdência Social tinha a seguinte estrutura: no centro, um regime geral que se desenvolveu ao longo dos anos 60, administrado pela Caixa Nacional de Pensões e pelas caixas distritais de previdência. Este regime abrangia uma grande parte da população assalariada e algumas categorias de trabalhadores independentes. A par do Regime Geral existia um regime específico para os trabalhadores da agricultura, administrado pelas Casas do Povo e um para os trabalhadores das pescas, administrado pela Casa dos Pescadores. Além destes regimes, existiam várias caixas de previdência, de origem profissional, ou de empresa que tinham os seus próprios regimes de protecção social.

Para Carreira (1996: 79) foi na primeira metade dos anos 70 que ocorreu uma mudança qualitativa na protecção social em Portugal, tendo as alterações mais importantes ocorrido em 1973, com amplas vantagens atribuídas aos beneficiários. No entanto, apesar dessas melhorias introduzidas na Previdência Social, mantiveram-se algumas limitações, que só depois de 1974 seriam resolvidas, tais como o baixo nível pecuniário das prestações a incipiente e protecção nas eventualidades de desemprego e acidentes de trabalho (Santos *et al.* citado em Carolo, 2006: 82).

A par das mudanças ocorridas na Previdência Social, durante o marcelismo, foram também feitas alterações na Assistência e Saúde. O Ministério da Saúde e Assistência foi reorganizado em 1971, com o objectivo de intensificar o desenvolvimento das actividades de saúde e de promoção social, através da integração de serviços públicos e da coordenação de iniciativas de entidades particulares que assegurassem às populações cobertura médico-social, sanitária e assistencial (Maia, 1985: 24). O Decreto-Lei n.º 413/ 71 de 27 de Setembro que reformava o ministério da Saúde e Assistência consagrava “o direito à saúde, entendido como acesso aos serviços existentes, bem como o investimento prioritário em serviços básicos de saúde de carácter preventivo, através de centros de saúde a criar por todo o território” (Rodrigues, 1999: 175). E defendia a necessidade de se “proceder ao alargamento de funções e objectivos tendo em vista o estabelecimento de um sistema nacional de saúde e à integração da assistência no contexto mais vasto da política social” (Rodrigues, 1999: 177). As entidades que actuavam no campo da saúde eram: os serviços médico-sociais por via das caixas de previdência, os hospitais do Estado e os hospitais das Misericórdias, o que tornava o sector da saúde bastante complexo e heterogéneo,

dificultando a coordenação entre instituições. Foi então que surgiu a ideia da criação de serviço nacional de saúde, que virá a ser executada já depois da Revolução de 1974 (Guibentif, 1997: 33). A somar a estas entidades nos anos 60 foi criado um serviço especial de cuidados de saúde para os funcionários públicos, a ADSE.

No início dos anos 70 o Estado reconheceu legalmente o direito à saúde (Decreto-Lei. n.º 413/71, 27 de Setembro) e caminhou-se no sentido da universalização do acesso a cuidados de saúde. Estima-se que, por meados da década de 1960, o número de portugueses cobertos por esquemas de cuidados de saúde andasse à volta dos 40% (cerca de 3,2 milhões), em 1970 era já mais de metade da população (56%), em 1972 (76%) e em 1974 (97%) da população estava abrangida por esquemas estatais e particulares de protecção social na saúde, nomeadamente, Serviços Médico-Sociais, ADSE e outros (Graça, 2000).

Em 1971 foi executada, pelo Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, uma reforma das estruturas do Ministério da Saúde e Assistência, que passou a contar com três direcções-gerais: da Saúde, dos Hospitais e da Assistência Social. A Direcção-Geral da Assistência Social foi criada em substituição da anterior Direcção-Geral de Assistência, com esta mudança procurou-se não apenas mudar a designação, mas introduzir novos princípios e objectivos, de modo a abranger e disciplinar algumas importantes funções do âmbito da política social não cobertas por outros departamentos do Estado e contribuir para a integração social dos indivíduos (Maia, 1985: 24). Na tutela da recém-criada Direcção-Geral da Assistência Social ficaram dois novos organismos: o Instituto da Família e Acção Social, que resultou da extinção das várias instituições de assistência criadas pelo Estado desde os anos de 1940, e a Inspeção Superior de Tutela Administrativa. Ao novo Instituto da Família e Acção Social competia como objectivos gerais de orientar, coordenar e fiscalizar as actividades das instituições e estabelecimentos de assistência social, e como objectivos específicos, a promoção social dos indivíduos e das famílias e a sua participação na vida da comunidade (Maia, 1985: 25).

Estas mudanças na Assistência Social trouxeram não só alterações nas estruturas administrativas, mas também inovações nos princípios e na acção social do Estado, o diploma legal de 1971 introduz uma “terminologia mais moderna e actualizada da acção social, a filosofia que lhe está subjacente tende a traduzir a ultrapassagem do cunho fortemente paternalista da protecção social que sempre se fez prevalecer nos diplomas

anteriores” (Maia, 1985: 26). Além da linguagem mais moderna “o Estado, mantendo-se embora algumas ambiguidades, assume as suas responsabilidades de protecção social em termos mais definidos ou, melhor, não as enjeita em termos tão ostensivos como no passado” (Maia, 1985: 26).

Os efeitos destas mudanças não trouxeram os resultados esperados e persistiram problemas e limitações: “a indefinição de uma política social global; um baixo nível de direitos sociais; a desproporção entre as necessidades sociais conhecidas e os recursos disponibilizados; uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais; e a persistência de sobreposição entre os serviços da Assistência, Previdência Social e Saúde” (Rodrigues, 1999: 179-180).

Em Janeiro de 1970, Baltazar Rebelo de Sousa foi nomeado ministro das Corporações e Previdência Social acumulando esta pasta com a de ministro da Saúde e Assistência. A ideia dessa ligação era promover uma acção conjunta na realização dos objectivos comuns, e nesse sentido foi criado o Conselho Superior da Acção Social (Decreto-Lei n.º446/70, de 23 de Setembro), com a missão de estabelecer uma maior coordenação no estudo, definição e execução da política social e das actividades desenvolvidas pelos dois ministérios (Rodrigues, 2000: 481-482).

Devido à expansão das actividades da previdência e das inter-relações com as actividades de assistência e saúde, em Novembro de 1973 foram feitas novas alterações orgânicas (Decreto-Lei n.º 584/73) que demarcaram os campos de actuação entre as actividades de assistência e de saúde. Foram criados o ministério das Corporações e Segurança Social, que passou a englobar a Assistência Social e a Previdência, e o Ministério da Saúde que se autonomizou num ministério próprio. A mudança de designação do ministério de Previdência Social para Segurança Social representava a necessidade de integrar a assistência e a previdência criando um sistema unificado de segurança social à semelhança do que existia na maioria do países europeus e pode ser entendido como uma mudança que pretendia aproximar o sistema português ao dos restantes países desenvolvidos.

3. A evolução da Previdência Social em perspectiva comparada

3.1. A evolução do sistema de Previdência Social no contexto internacional

Os estudos produzidos sobre a criação e evolução histórica do Estado Social em Portugal não têm sido abundantes, mas existem já um conjunto de trabalhos importantes, que analisam as origens e o processo de evolução do Estado Social de forma aprofundada. São de realçar os contributos de Lucena (1976), Carreira (1996), Guibentif (1997), Pereira (1999), Cardoso e Rocha (2003), Carolo (2006) e Pereirinha e Carolo (2009) para o conhecimento e compreensão do processo que conduziu ao actual Estado Social português.

As análises históricas de base quantitativa, que efectuem comparações internacionais sobre os níveis de despesa social dos Estados, apenas incluem Portugal nas suas análises nos períodos posteriores a 1980, por falta de dados estatísticos para as datas anteriores. Neste capítulo pretende-se efectuar uma comparação internacional da despesa social em Portugal durante o período anterior a 1974. Para tal serão utilizadas como fontes principais os dados estatísticos existentes em Ritter (1991), Pinheiro (1997), Castles (2006), Pereirinha e Carolo (2009).

Certos autores têm analisado a evolução das iniciativas sociais no período do Estado Novo, considerando mesmo que a “pouco e pouco se aproximaram e construíram, de facto, as condições de funcionamento de um típico Estado-providência, passando a segurança social, uniformizada e estatizada, a substituir o voluntarismo das iniciativas previdenciais” (Cardoso e Rocha, 2003: 123). Neste capítulo, através da comparação e interpretação de dados estatísticos pretende-se obter uma caracterização da evolução da despesa social em Portugal ao longo do Estado Novo e contribuir para o seu enquadramento no contexto internacional.

Os actuais sistemas de segurança social resultam de um longo processo iniciado em alguns países no final do século XIX e noutros na primeira metade do século XX. O Quadro 1 apresenta a data da primeira institucionalização de mecanismos de protecção social para um conjunto de riscos sociais em alguns países europeus. Apesar de em Portugal ter sido legislado em 1919 um sistema de seguros sociais obrigatórios a sua concretização foi praticamente nula. Como tal, apenas em 1935 se pode falar na criação

de um sistema de protecção contra riscos sociais. Neste contexto, Portugal aparece como sendo um dos últimos países a institucionalizar um sistema de protecção social, embora tenha sido um dos primeiros a criar o abono de família. Mas, como demonstra o Quadro 1, o sistema de Previdência Social criado em 1935 apresenta lacunas ao nível do apoio na maternidade e no desemprego, tendo só em 1962 e 1975, respectivamente, estes dois riscos sociais sido integrados no sistema de protecção social português. Como tal, pode-se afirmar que Portugal foi construindo de forma gradual o seu sistema de protecção social e este apenas ficou completo em 1975 no que se refere à protecção dos riscos sociais tradicionais.

Quadro 1: Datas de institucionalização da protecção contra riscos sociais

País	Criação Abono de Família	Data da Primeira Institucionalização				
		Velhice	Invalidez	Maternidade	Doença	Desemprego
França	1932	1910	1910	1930	1930	1905
Alemanha	1935	1883	1883	1889	1889	1927
Itália	1937	1919	1919	1929	1943	1919
Espanha	1938	1919	1919	1929	1942	1919
<i>Portugal</i>	1942	1935	1935	1962	1935	1975
Irlanda	1944	1908	1911	1911	1911	1911
Reino Unido	1945	1925	1911	1911	1911	1911
Suécia	1947	1891	1891	1913	1913	1934
Dinamarca	1952	1891	1921	1892	1892	1907

Fonte: MISSOC obtido em Pereirinha, Arcanjo e Carolo (2009: 5).

A evolução da população coberta pela Previdência Social ao longo do Estado Novo caracterizou-se por um crescimento constante do número de beneficiários do sistema como demonstra o Quadro 2. Os números apresentados fornecem a percentagem da população portuguesa residente que tinha pelo menos cobertura contra um tipo de risco social através de uma instituição de protecção social que integrasse o sistema de Previdência Social. Estes dados são agregados e não permitem saber qual a cobertura existente pelos vários riscos sociais, no entanto permitem ter uma noção sobre a evolução da população coberta pelo sistema de Previdência Social.

Quadro 2: População Coberta pela Previdência Social: 1938-1973

Ano	Pop. Coberta s/ sector público	Pop. Coberta c/ sector público	Taxa Cobertura s/ sector público	Taxa Cobertura c/ sector público
1938	610419	n.d.	8,8%	n.d.
1945	1135221	n.d.	14,1%	n.d.
1950	1498728	n.d.	17,8%	n.d.
1955	1647849	1807517	19,0%	20,8%
1960	1892990	2087465	20,9%	23,1%
1965	2454924	2701996	26,9%	29,6%
1970	2984528	3296011	33,0%	36,4%
1973	3679902	4056172	41,0%	45,2%

Nota: Não disponível (n.d.).

Fonte: Pereirinha e Carolo (2009: 12).

A partir da análise da população coberta em percentagem da população total, constata-se que houve dois períodos de crescimento acentuado, nomeadamente, na fase inicial de implementação do sistema de Previdência Social entre 1935 e 1950 e um segundo momento ocorreu a partir de 1960. Esta segunda fase de crescimento, que existiu até ao final do Estado Novo, resultou do impacto da reforma da Previdência Social de 1962 e das reformas e melhorias introduzidas durante o governo de Marcelo Caetano a partir de 1969. As mudanças introduzidas foram no sentido do alargamento do sistema e do aumento de prestações sociais, passando a abranger população que se encontrava fora da Previdência Social. Segundo os dados apresentados no Quadro 2, Portugal apresenta em 1973, um nível de população coberta pela Previdência Social de cerca de 45,2%, o que não deixa de ser ainda reduzido apesar dos avanços ocorridos sobretudo a partir de 1960.

Os dados que a seguir são apresentados (Quadro 3) referem-se à evolução em quatro países europeus da população coberta em percentagem da população total, em relação a três riscos sociais (invalidez, doença, e pensões), através dos vários mecanismos de protecção social existentes em cada país no período a que se referem. Para estes quatro países (R.F. Alemanha, Áustria, Países Baixos e Suécia) os dados são desagregados por três riscos sociais e permitem ter uma noção da evolução da população coberta através dos vários sistemas de protecção social no período de 1935 a 1970.

Quadro 3: Percentagem da população coberta contra riscos sociais em quatro países europeus: 1935-1970

País	Ano	Invalidez	Doença	Pensões
Alemanha RF	1935	38%	26%	32%
Alemanha RF	1940	44%	29%	33%
Alemanha RF	1950	42%	36%	30%
Alemanha RF	1960	44%	42%	37%
Alemanha RF	1970	43%	43%	34%
Áustria	1935	24%	24%	17%
Áustria	1940	n.d.	n.d.	n.d.
Áustria	1950	26%	41%	25%
Áustria	1960	45%	49%	36%
Áustria	1970	41%	56%	34%
Países Baixos	1935	16%	n.d.	24%
Países Baixos	1940	18%	n.d.	26%
Países Baixos	1950	23%	22%	25%
Países Baixos	1960	24%	29%	61%
Países Baixos	1970	n.d.	30%	n.d.
Suécia	1935	27%	15%	64%
Suécia	1940	29%	23%	64%
Suécia	1950	32%	44%	61%
Suécia	1960	36%	76%	n.d.
Suécia	1970	36%	78%	n.d.

Nota: Não disponível (n.d.).

Fonte: Flora e Heidenheimer (1987:74-76).

Uma vez que os dados para Portugal (Quadro 2) sobre a evolução da população coberta contra riscos sociais não são comparáveis com os dados apresentados dos quatro países europeus (Quadro 3) não é possível efectuar uma comparação que permitisse avaliar a evolução do sistema de Previdência Social no que se refere à população coberta. No entanto, apesar da limitação de dados estes permitem ter uma noção aproximada de como evoluiu a cobertura de riscos sociais em percentagem da população total.

Quando nos anos de 1930 o Estado Novo criou o sistema de Previdência Social os restantes países europeus aqui analisados já tinham em funcionamento instrumentos de protecção social contra alguns riscos sociais e conseqüentemente apresentam uma significativa percentagem de população coberta, ainda que não muito elevada. Portugal face aos outros países europeus tinha um atraso de cobertura de riscos sociais, que foi

diminuindo sobretudo a partir de 1960. Com base no Quadro 3 verifica-se que o maior crescimento da percentagem de população coberta contra pelo menos um risco social nos quatro países europeus ocorreu entre a década de 1940 a 1960, enquanto em Portugal esse crescimento iniciou-se apenas durante a década de 1960, sobretudo a partir da reforma da Previdência Social de 1962.

Quadro 4: N.º Pensionistas da Previdência Social: 1938-1973

Ano	N.º Total Pensionistas*	Varição Absoluta	Varição %
1938	56772		
1945	68676	11904	17,3%
1950	83908	15232	18,2%
1955	91518	7610	8,3%
1960	121820	30302	24,9%
1965	166884	45064	27,0%
1970	256015	89131	34,8%
1973	341566	85551	25,0%

Nota: * Inclui pensionistas de todas as instituições do sistema de Previdência Social.
 Fonte: Pereirinha e Carolo (2009: 16).

Ao nível do número total de pensionistas do sistema de Previdência Social (Quadro 4) a evolução caracterizou-se por um crescimento moderado até aos anos de 1960, tendo a partir dessa data um forte aumento. Essa alteração demonstra a influência da reforma da Previdência Social de 1962 e sobretudo as mudanças introduzidas durante o governo de Marcelo Caetano, nomeadamente, a alteração das regras de acesso às pensões, diminuindo os prazos mínimos de contribuição para aceder à pensão, a criação das pensões rurais, e a integração da pensão de sobrevivência no esquema normal da Caixa Nacional de Pensões. No entanto, mesmo com essas alterações o número de pensionistas em 1973 face à população total era ainda reduzido.

3.2. Evolução comparada da despesa social: breve análise estatística

Um dos objectivos deste trabalho é efectuar uma comparação entre a evolução da despesa social em Portugal durante o Estado Novo com os restantes países desenvolvidos. Para tal recorreu-se a dados disponíveis em várias fontes: Ritter (1991),

Pinheiro (1997), Castles (2006), Pereirinha e Carolo (2009). Os dados presentes em Castles (2006) são provenientes de OCDE (1994), no entanto esta fonte não apresenta dados para Portugal anteriores a 1980. Para colmatar essa falta serão utilizados os dados de Pereirinha e Carolo (2009) e Pinheiro (1997), que apresentam dados para o período 1960 a 1980. Os dados provenientes de Ritter (1991) cobrem o período de 1950 a 1980.

Com esta comparação procura-se avaliar se existiu uma evolução da despesa social durante o Estado Novo semelhante à dos restantes países analisados. Entende-se despesa social, de acordo com Pereirinha e Carolo (2009: 18), como “o valor da despesa realizada, no país, na atribuição, às famílias, de prestações sociais correspondentes a riscos sociais cobertos pelos organismos de previdência existentes em cada um dos anos deste período”. A despesa social, de cada um de dezoito países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) analisados, é apresentada em percentagem do PIB. Nos quadros seguintes, os países são agrupados segundo a tipologia de Estado Social utilizada por Castles (2006: 18) baseada na proximidade geográfica, afinidades linguísticas e relações históricas. As quatro categorias de Estado Social são: países Anglo-saxónicos, países Escandinavos, países continentais da Europa Ocidental e países da Europa do Sul. O Japão é uma categoria por si só.

Começamos por apresentar, no quadro seguinte (Quadro 5), a evolução da despesa social agregada em Portugal durante o período de 1938 a 1978. Os dados apresentados resultam de um trabalho de investigação realizado por Pereirinha e Carolo (2009). Este trabalho pretendeu construir séries estatísticas coerentes sobre a despesa social centrando-se em particular no período do Estado Novo. A informação desse trabalho foi recolhida e tratada de duas fontes principais: as *Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social* e o *Anuário Estatístico* do Instituto Nacional de Estatística. O valor da despesa social total foi calculado a partir da soma das despesas com invalidez e velhice, morte, sobrevivência, saúde e subsídio de doença e abono de família.

O Quadro 5 permite observar a evolução da despesa social ao longo do Estado Novo. Essa evolução apresenta uma tendência crescente marcada por três momentos importantes. Um primeiro momento ocorre a partir da segunda metade da década de 1940 em que se verifica um crescimento significativo dos valores da despesa social até aí pouco significativos. Esta alteração resulta das mudanças que existiram na Previdência Social nessa década, nomeadamente, o alargamento a novos beneficiários, a

criação do abono de família e a introdução dos cuidados de saúde no esquema de benefícios das caixas de previdência através da criação dos serviços médico-sociais. O segundo momento ocorre após a reforma da previdência de 1962 que produziu um alargamento da Previdência Social a novos beneficiários e a melhoria do valor das prestações sociais. Por último, o terceiro momento verifica-se durante o governo de Marcelo Caetano em resultado das alterações introduzidas, nomeadamente: a integração dos trabalhadores rurais na Previdência Social e criação de pensões de velhice para estes trabalhadores; a diminuição dos prazos mínimos de contribuição para aceder às pensões; e o aumento do valor das prestações sociais. Todas estas mudanças que a Previdência Social foi sofrendo desde a sua criação, como os dados demonstram, tiveram um impacto significativo no crescimento da despesa social em Portugal.

Quadro 5: Evolução da Despesa Social em Portugal em % PIB: 1938-1978

Ano	Despesa Social % do PIB	Variação Absoluta	Variação %
1938	0,38%		
1940	0,41%	0,03	7,9%
1945	0,59%	0,18	43,9%
1950	2,52%	1,93	327,1%
1955	2,42%	-0,10	-4,0%
1960	2,65%	0,23	9,5%
1965	3,09%	0,44	16,6%
1970	4,11%	1,02	33,0%
1973	5,61%	1,50	36,5%
1975	7,10%	1,49	26,6%
1978	8,20%	1,10	15,5%

Fonte: Pereirinha e Carolo (2009: 19).

No período a seguir ao 25 de Abril de 1974 verificou-se a continuação do crescimento da despesa social em linha com o período final do Estado Novo. A seguir ao 25 de Abril foram introduzidas medidas como o aumento do valor de várias prestações sociais, a introdução da pensão social para beneficiários que não tinham uma carreira contributiva e a criação do subsídio de desemprego. No plano organizativo, as instituições existentes do sistema de protecção social são integradas no âmbito da Administração Pública e inicia-se a substituição gradual das várias instituições do sistema de previdência por um sistema integrado de segurança social universal. Estas mudanças verificadas a partir de 1974 trouxeram um aumento de despesa social como

os dados demonstram, no entanto a variação da despesa social a partir de 1974 não apresenta uma ruptura com os anos anteriores, mantendo a tendência de crescimento iniciada no período final do Estado Novo.

Apesar do crescimento significativo que ocorreu ao longo do Estado Novo em termos de despesa social é necessário confrontar a evolução portuguesa com os restantes países desenvolvidos. Através dessa comparação será possível ter uma melhor noção da evolução e posição de Portugal no contexto dos países desenvolvidos.

A seguir será apresentado o Quadro 6 construído a partir de dados das diferentes fontes já referidas. Para o conjunto de países da OCDE os dados provêm de Castles (2006), para Portugal nos anos de 1960 e 1970 são utilizados valores de duas fontes diferentes, no entanto, esses valores de despesa social de Portugal obtidos em Pereirinha e Carolo (2009) e Pinheiro (1997) apesar de diferentes não apresentam variações significativas. Já os dados obtidos em Ritter (1991), apresentados no Quadro 7, contêm dados para Portugal e para um conjunto de países da OCDE, mas em comparação com os dados de Castles (2006) são valores mais elevados de despesa social em percentagem do PIB para a maioria dos países incluindo para Portugal.

Para contextualizar os dados que são apresentados a seguir importa referir que os países ocidentais construíram os seus modelos de Estado Social durante o período de crescimento económico das décadas de 1950 e 1960, o que possibilitou o aumento despesa social. Na década de 1970, quando em Portugal se intensifica o processo de construção do Estado Social foi quando se iniciou um processo de moderação do crescimento da despesa nos países ocidentais, em grande parte devido aos problemas económicos que então se verificaram (Amaral, 2010: 63).

Quadro 6: Evolução da Despesa Social nos países da OCDE em % PIB: 1960-1980

	1960	1970	1980	Varição Absoluta 1960/1980	Varição % 1960/1980
Austrália	7,4%	7,4%	11,3%	3,9	34,5%
Canadá	9,1%	11,8%	14,3%	5,2	36,4%
EUA	7,3%	10,4%	13,3%	6,0	45,1%
Irlanda	8,7%	11,9%	19,0%	10,3	54,2%
Reino Unido	10,2%	13,2%	17,9%	7,7	43,0%
Média	8,5%	10,9%	15,2%	6,7	44,1%
Dinamarca	n.d.	19,1%	29,1%	n.d.	n.d.
Finlândia	8,8%	13,6%	18,5%	9,7	52,4%
Suécia	10,8%	16,8%	28,8%	18,0	62,5%
Média	9,8%	16,5%	25,5%	15,7	61,6%
Áustria	15,9%	18,9%	22,9%	7,0	30,6%
Alemanha RF	18,1%	19,5%	23,0%	4,9	21,3%
Bélgica	12,7%	19,3%	24,1%	11,4	47,3%
França	13,4%	16,7%	22,6%	9,2	40,7%
Países Baixos	11,7%	22,4%	26,9%	15,2	56,5%
Média	14,4%	19,4%	23,9%	9,5	39,7%
Espanha	n.d.	n.d.	15,9%	n.d.	n.d.
Grécia	7,1%	9,0%	11,5%	4,4	38,3%
Itália	13,1%	16,9%	18,4%	5,3	28,8%
Portugal a)	2,7%	4,1%	10,9%	8,3	75,7%
Portugal b)	2,4%	4,0%	10,9%	8,5	77,6%
Média	7,6%	10,0%	14,2%	6,6	46,3%
Japão	4,1%	5,7%	10,2%	6,1	59,8%
Média Geral	10,1%	13,9%	18,8%	8,7	46,5%

Notas: a) valores provenientes de Pereirinha e Carolo (2009: 19) para 1960 e 1970; b) valores provenientes de Pinheiro (1997: 142-144) para 1960 e 1970. No cálculo das médias usou-se os valores para Portugal provenientes de Pereirinha e Carolo (2009). Não disponível (n.d.).

Fontes: Castles (2006: 18), Pereirinha e Carolo (2009: 19) e Pinheiro (1997: 142-144).

No Quadro 6 Portugal aparece como o país que tem a despesa social em percentagem do PIB mais baixa nos anos de 1960 e 1970 e a segunda mais baixa em 1980. A despesa social de Portugal foi também sempre mais baixa que a média geral e a média do seu grupo de Estado Social. No entanto de década para década apresenta uma tendência de crescimento, entre 1960 e 1970 a despesa social em Portugal teve uma variação superior a 50% e entre 1970 e 1980, ou seja, mais do que duplica a sua despesa social. No período 1960 a 1980 a despesa social em Portugal teve uma variação percentual da despesa social ligeiramente superior a 75%. Esse ritmo de crescimento da

despesa social foi superior ao crescimento da média geral do conjunto dos países analisados e ao da média dos países da Europa do Sul. Mas é preciso ter em conta que Portugal tinha níveis comparativamente baixos de despesa social em percentagem do PIB. Em termos de variação absoluta Portugal apresenta um crescimento superior à média do seu grupo e quase igual ao crescimento da média geral. Apesar disso, vários países apresentam variações do nível de despesa social superiores às de Portugal.

O Quadro 7 contém os dados obtidos em Ritter (1991) apresentando os níveis de despesa social em percentagem do PIB por década para o período 1950-1980. Em comparação com o Quadro 6 os valores percentuais da despesa social são ligeiramente superiores para a maioria dos países, isto deve-se ao facto de serem dados provenientes de fontes primárias diferentes, no caso OCDE (Quadro 6) e OIT (Quadro 7). Apesar dessas diferenças as tendências são semelhantes ao nível da evolução da despesa social. No que se refere a Portugal os dados do Quadro 7 apresentam valores da despesa social superiores para todos os anos com excepção de 1980. Em termos de comparação com os restantes países a evolução da despesa social em Portugal segue a mesma tendência já identificada no Quadro 6. No entanto, analisando a variação da despesa social em Portugal no período 1960 a 1980 verifica-se uma significativa variação percentual (45,4%) mas ligeiramente inferior à média geral dos países. Apesar disso os dados demonstram uma tendência de crescimento que segundo estes dados foi particularmente acentuada, entre 1970 e 1975, período em que se verificou uma duplicação da despesa social.

Quadro 7: Evolução da Despesa Social nos países da OCDE em % PIB: 1950-1980

	1950	1960	1970	1975	1980	Varição Absoluta 1960/1980	Varição % 1960/1980
Austrália	7,2%	7,7%	8,0%	10,5%	11,9%	4,2	35,3%
Canadá	7,8%	9,2%	11,8%	14,2%	13,7%	4,5	32,8%
EUA	5,1%	6,8%	9,5%	13,1%	12,6%	5,8	46,0%
Irlanda	8,1%	9,3%	11,6%	19,0%	20,1%	10,8	53,7%
Reino Unido	11,2%	10,8%	13,7%	16,0%	17,3%	6,5	37,6%
Média	7,9%	8,8%	10,9%	14,6%	15,1%	6,4	42,1%
Dinamarca	9,0%	11,1%	16,4%	22,5%	26,9%	15,8	58,7%
Finlândia	8,8%	8,8%	12,5%	15,7%	18,0%	9,2	51,1%
Suécia	10,4%	10,9%	18,6%	25,0%	31,9%	21,0	65,8%
Média	9,4%	10,3%	15,8%	21,1%	25,6%	15,3	59,9%
Áustria	13,6%	15,4%	18,5%	20,2%	22,5%	7,1	31,6%
Alemanha RF	20,3%	15,4%	17,1%	23,7%	24,0%	8,6	35,8%
Bélgica	15,3%	15,3%	18,1%	23,6%	25,9%	10,6	40,9%
França	15,9%	13,2%	15,3%	24,1%	26,7%	13,5	50,6%
Países Baixos	8,5%	11,1%	18,9%	25,5%	28,3%	17,2	60,8%
Média	14,7%	14,1%	17,6%	23,4%	25,5%	11,4	44,7%
Espanha	n.d.	n.d.	n.d.	11,7%	16,0%	n.d.	n.d.
Grécia	n.d.	n.d.	10,8%	10,8%	12,2%	n.d.	n.d.
Itália	10,7%	11,7%	15,0%	21,2%	21,5%	9,8	45,6%
<i>Portugal</i>	5,2%	5,3%	5,6%	11,0%	9,7%	4,4	45,4%
Média	8,0%	8,5%	10,5%	13,7%	14,9%	6,4	42,8%
Japão	4,1%	4,9%	5,3%	7,6%	10,8%	5,9	54,6%
Média Geral	10,1%	10,4%	13,3%	17,5%	19,4%	9,0	46,4%

Nota: Não disponível (n.d.).

Fonte: Ritter (1991: 244-245).

As várias comparações efectuadas demonstram que Portugal durante o Estado Novo apesar do crescimento significativo da sua despesa social nunca atingiu ou se aproximou dos níveis de despesa social dos restantes países da OCDE. No entanto existe uma clara tendência de crescimento da despesa social em percentagem do PIB, como demonstram os Quadros 5, 6 e 7, o que reflecte o impacto das reformas no sistema de Previdência Social que foram tendo lugar a partir de 1962.

Os dados apresentados nos Quadros 5, 6 e 7 não evidenciam uma ruptura entre o nível de despesa existente antes e depois do 25 de Abril de 1974. A variação no crescimento da despesa social que existiu no pós-1974 é semelhante à verificada nos

últimos anos de Estado Novo. Podendo-se afirmar que houve uma continuidade na tendência de crescimento dos níveis de despesa social ao longo da década de 1970.

Apesar dos dados apresentados demonstrarem um significativo aumento da despesa social na década de 1970, Portugal continuou abaixo do nível médio de despesa praticada nos restantes países da OCDE. Embora em 1980 Portugal apresente um nível de despesa social de cerca de 11% do PIB, um valor que é o dobro do verificado no início da década de 1970, mas mantendo-se entre os países da OCDE com um dos níveis mais baixos de despesa social em percentagem do PIB.

A evolução da despesa social ao longo do Estado Novo é um indicador que não permite conhecer totalmente as transformações que ocorreram no sistema de Previdência Social. Com o objectivo de conhecer as mudanças que ocorreram ao nível da composição da despesa social recorreu-se a dados para Portugal contidos em Pereirinha e Carolo (2009) e para os restantes países através de dados da OIT obtidos em Huber *et al.*, (2004). A partir dos dados obtidos nestas fontes construiu-se o Quadro 8 que permite analisar a despesa social desagregada em quatro categorias: saúde e subsídio de doença, pensões, desemprego e abono de família. Com estes dados é possível observar o peso das quatro categorias em percentagem da despesa total. Para Portugal não existem valores para a categoria subsídio de desemprego, uma vez que este subsídio não existia no sistema português de Previdência Social. O Quadro 8 compara a evolução da composição da despesa social de Portugal e de alguns países da OCDE no período de 1960 a 1973.

Quadro 8: Evolução da composição da despesa social por riscos sociais: 1960-1973

País	Ano	Saúde e Subsídio		Subsídio	Abono de
		Doença	Pensões	Desemprego	Família
Austrália	1960	27,0%	54,1%	1,3%	17,6%
Austrália	1965	29,6%	53,5%	0,6%	16,3%
Austrália	1970	34,1%	52,0%	0,5%	13,4%
Austrália	1973	35,9%	53,3%	1,7%	9,1%
Alemanha RF	1960	30,4%	64,8%	1,8%	3,0%
Alemanha RF	1965	29,8%	63,0%	1,7%	5,5%
Alemanha RF	1970	29,9%	63,2%	3,3%	3,6%
Alemanha RF	1973	34,3%	59,2%	3,9%	2,6%
Canadá	1960	31,6%	30,4%	19,1%	18,9%
Canadá	1965	41,1%	34,8%	7,9%	16,2%
Canadá	1970	48,2%	31,9%	10,2%	9,7%
Canadá	1973	37,8%	34,1%	18,2%	9,9%
França	1960	26,4%	38,4%	0,2%	35,0%
França	1965	31,7%	40,2%	0,1%	28,0%
França	1970	42,2%	35,9%	1,1%	20,8%
França	1973	40,3%	41,0%	1,1%	17,6%
Finlândia	1960	2,2%	63,5%	0,2%	34,1%
Finlândia	1965	11,8%	61,7%	1,8%	24,7%
Finlândia	1970	16,7%	67,7%	3,5%	12,1%
Finlândia	1973	17,4%	71,1%	3,4%	8,1%
Irlanda	1960	13,6%	50,3%	13,6%	22,5%
Irlanda	1965	16,6%	51,1%	11,9%	20,4%
Irlanda	1970	17,3%	50,5%	16,7%	15,5%
Irlanda	1973	14,3%	54,6%	18,8%	12,3%
Itália	1960	24,3%	45,7%	3,8%	26,2%
Itália	1965	26,2%	53,9%	3,2%	16,7%
Itália	1970	31,3%	55,3%	1,7%	11,7%
Itália	1973	30,4%	59,2%	2,8%	7,6%
Suécia	1960	23,0%	57,1%	2,2%	17,7%
Suécia	1965	23,6%	58,6%	1,3%	16,5%
Suécia	1970	28,5%	58,9%	2,5%	10,1%
Suécia	1973	25,7%	62,0%	2,3%	10,0%
Média		27,3%	52,2%	5,1%	15,4%
Portugal	1960	12,9%	46,3%	n.a.	40,8%
Portugal	1965	22,5%	46,5%	n.a.	31,0%
Portugal	1970	36,0%	36,0%	n.a.	28,0%
Portugal	1973	37,2%	34,3%	n.a.	28,5%
Média		27,1%	40,8%	n.a.	32,1%

Notas: Os valores para Portugal foram convertidos para percentagem despesa social a partir dos dados obtidos em Pereirinha e Carolo (2009: 21); o indicador “Pensões” resulta da agregação de três indicadores (invalidez e velhice, morte e sobrevivência) contidos no estudo de Pereirinha e Carolo (2009: 21); Não se aplica (n.a.).

Fonte: Huber *et al.*, (2004) e Pereirinha e Carolo (2009).

O Quadro 8 demonstra que Portugal, no período de 1960 a 1973, tinha em termos médios valores idênticos aos restantes países ao nível da despesa social em saúde e subsídio de doença, respectivamente 27,1% e 27,3%. No entanto, Portugal destaca-se por ter uma média bastante superior na despesa em abono de família (32,1%) em comparação com os restantes países analisados (15,4%). Este facto expressa a importância atribuída a esta prestação social pelo Estado Novo. Em relação ao peso da despesa com pensões Portugal apresenta valores em torno de 40%, o que fica a abaixo da média do conjunto de países analisados que é de 52,2%.

Os dados mostram também que em Portugal o peso da despesa em pensões e abono de família na despesa social total foi diminuindo entre 1960 a 1973, tendo pelo contrário a despesa em saúde e subsídio de doença aumentado significativamente o seu peso de 12,9%, em 1960, para 37,2%, em 1973. Essa é uma tendência mais acentuada em Portugal que nos restantes países. Para este facto terão contribuído as alterações efectuadas, nomeadamente, o Estatuto da Saúde e Assistência de 1963, assim como o alargamento da Previdência Social a novos beneficiários e melhoria da assistência médica e medicamentosa sobretudo durante o governo de Marcelo Caetano.

Apesar da limitação destes dados e do facto de Portugal não ter despesa social com o subsídio de desemprego pode-se afirmar que as reformas que ocorreram no sistema de Previdência Social na década de 1960 e início dos anos 70 tiveram impacto não só no aumento da despesa social em percentagem do PIB, como também na alteração da composição dessa mesma despesa social. Assim, podemos dizer que durante o Estado Novo houve uma evolução no sentido de uma maior despesa social e uma alteração da estrutura dessa mesma despesa. Apesar da despesa social ter continuado inferior à da média dos restantes países da OCDE existiu uma aproximação à média da despesa social verificada nos países da Europa do Sul, assim como a composição da despesa social se aproximou do padrão existente na maioria dos países analisados.

Conclusão

O presente trabalho pretendeu analisar a evolução do sistema de Previdência Social em Portugal e efectuar o seu enquadramento internacional. Para esse objectivo foram apresentados os factos mais relevantes do processo de criação e posteriores reformas da Previdência Social, bem como foram analisados vários indicadores que permitiram comparar a evolução da Previdência Social com a de sistemas de protecção social estrangeiros.

Começou-se no primeiro capítulo por fazer um enquadramento deste estudo através da apresentação do conceito de Estado Social que esteve presente ao longo do trabalho. Através da breve descrição das diferentes tipologias de Estado Social existentes pretendeu-se apresentar as diferentes características que um Estado Social pode assumir e como são classificadas. Em seguida efectuou-se um resumo da evolução das políticas sociais nos principais países europeus desde o século XIX até ao surgimento do moderno Estado Social a seguir à Segunda Guerra Mundial. No segundo ponto deste capítulo de enquadramento fez-se uma breve síntese da evolução da protecção social em Portugal desde o século XIX até ao início do Estado Novo.

Com o segundo capítulo deste trabalho procurou-se verificar se a hipótese levantada de a génese do actual Estado Social português ter começado durante o período do Estado Novo se confirma. Para tal fez-se uma descrição das várias alterações de que foi sendo alvo o sistema de Previdência Social, no sentido de identificar elementos, como por exemplo instituições e legislação, que tenham permanecido no sistema de Segurança Social criado a partir de 25 de Abril de 1974.

O sistema de Previdência Social foi criado em 1935 num contexto histórico marcado pela instauração, com a Constituição de 1933, de um regime corporativista designado por Estado Novo. Através da criação da Previdência Social o Estado Novo tinha como objectivo diferenciar-se quer da proposta de seguros sociais da Primeira República, quer das experiências de Estado Social que se iniciavam em alguns países (Cardoso e Rocha, 2003: 132). A Previdência Social tinha também o objectivo ideológico de afirmar a preocupação social do Estado Novo. No entanto, a pouca adesão ao sistema por parte daqueles a quem deveria interessar, ou seja, trabalhadores e empregadores levou às primeiras alterações da Previdência Social no início da década

de 1940. Estas alterações tornaram o Estado um agente importante na construção do sistema e tiveram como resultado a expansão do sistema a um maior número de beneficiários até aí sem protecção social. Ainda durante a década de 1940 foram introduzidas outras importantes alterações, nomeadamente a criação do abono de família em 1942 e o alargamento da oferta da Previdência Social aos cuidados de saúde através da criação dos serviços médico-sociais em 1946. Durante a década de 1950 houve alterações pontuais através essencialmente da melhoria da oferta de cuidados de saúde.

Foi com a reforma da Previdência Social de 1962 que se acentuou o papel do Estado como principal agente do sistema. Com esta reforma iniciou-se um processo de reorganização da estrutura e do funcionamento da Previdência Social que “combina a continuidade da previdência corporativa com a transição para o modelo moderno de Estado-Providência” (Carolo, 2006: 122). No entanto, o governo pretendeu criar a ideia de continuidade entre a nova Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, que efectuou a reforma da Previdência Social e a Lei das Instituições de Previdência de 1935 que era substituída (Carolo, 2006: 124). Mas apesar do pouco relevo que o Estado Novo quis dar a essa reforma, preferindo defender a ideia de continuidade com o sistema original criado em 1935, a verdade é que essa reforma trouxe mudanças significativas. As mudanças mais importantes foram: a criação de novos organismos centrais e a reorganização das instituições existentes no sentido da criação de um regime geral; alargamento da cobertura de riscos pelo sistema de previdência e melhoria das prestações sociais; reforço da cooperação entre a Previdência Social e a Assistência; e estabelecimento da possibilidade do Estado e outras entidades públicas poderem financiar o sistema de Previdência Social (Carolo: 2006: 91 e 94).

Mantendo o rumo iniciado com a Reforma da Previdência Social de 1962, o governo de Marcelo Caetano procurou resolver o problema dos trabalhadores rurais que na sua maioria se encontravam fora do sistema de Previdência Social, para concretizar esse objectivo foram criadas várias Casas do Povo e foi efectuada a reforma das Casas do Povo em 1969, com essa reforma foi substancialmente melhorado o regime previdencial das Casas do Povo, através da introdução de várias prestações sociais até essa altura não incluídas. Mas durante o governo de Marcelo Caetano foram também tomadas outras medidas que melhoraram e alargaram o sistema de Previdência Social, nomeadamente a criação de regimes especiais para determinadas profissões que ainda

não estavam integradas no sistema de Previdência Social e ocorreu uma melhoria significativa das prestações sociais e das condições de acesso a estas, através da alteração de fórmulas de cálculo das pensões e diminuição dos prazos de contribuição para ter acesso. A par das mudanças ocorridas na Previdência Social, durante o governo de Marcelo Caetano o Estado reconheceu legalmente o direito à saúde (Decreto-Lei. nº 413/71, 27 de Setembro) e caminhou-se no sentido da universalização do acesso a cuidados de saúde. Ainda em 1971 o Ministério da Saúde e Assistência foi reorganizado com o objectivo de intensificar o desenvolvimento das actividades de saúde e de promoção social com o objectivo de assegurar às populações cobertura médico-social, sanitária e assistencial. Em 1973 ocorreu uma reorganização orgânica das pastas sociais do governo tendo sido criados: o ministério das Corporações e Segurança Social, que passou a englobar a Assistência Social e a Previdência, e o Ministério da Saúde que se autonomizou num ministério próprio. Para Carreira (1996: 79) foi na primeira metade dos anos 70 que ocorreu uma mudança qualitativa na protecção social em Portugal, tendo as alterações mais importantes ocorrido em 1973. A estes progressos não terá sido alheio o esforço de relegitimação do regime levado a cabo sobretudo por Marcelo Caetano, através do transição de Estado Novo para Estado Social, de modo a tentar garantir apoio popular (Guibentif, 1997: 32).

De acordo com Pierre Guibentif (1997: 18-45) o processo evolutivo que levou à criação de um sistema de segurança social em Portugal pode ser dividido em cinco etapas, sendo que as primeiras três etapas são anteriores a 1974, a primeira corresponde à tentativa de criação durante a Primeira Republica de um sistema de Seguros Sociais Obrigatórios, a segunda etapa corresponde à criação e implementação de um sistema corporativo de protecção social designado por Previdência Social e a terceira corresponde ao início do estabelecimento de um regime geral no sistema de Previdência Social a partir de 1962. As duas restantes etapas ocorrem já depois do 25 de Abril de 1974, a quarta etapa ocorreu a partir de 1974 e a última etapa começou a partir da adesão de Portugal à CEE em 1986. Desta forma esta periodização defende a integração do período do Estado Novo no processo de criação de um sistema de segurança social em Portugal e contrariando a ideia que defende que apenas após o 25 de Abril de 1974 se começou a construir um sistema de segurança social (Carolo, 2006: 118). Manuel de Lucena (citado em Carolo, 2006: 118-119) partilha esta ideia defendendo que “a revolução foi a enxurrada que, rompendo todos os diques, veio precipitar uma evolução

já em curso e cuja cadência era viva, embora ainda hesitante e reconhecendo a custo a sua lógica”.

A lista das eventualidades cobertas pela segurança social portuguesa ficou, fundamentalmente, delimitada entre 1935 e 1975, sendo a maior parte dela definida em 1935 e em 1962 (Carreira, 1996: 67). Tendo a reforma da Previdência Social de 1962 sido o início de uma evolução quase linear, embora travada por vários acontecimentos, que significou um rápido aumento da população protegida e determinou a actual configuração do sistema português de segurança social (Guibentif, 2000: 413).

A partir da análise da evolução do sistema de Previdência Social constatou-se que o Estado desempenhou, ao longo das diferentes fases e com variações, o papel principal na institucionalização do Estado Social em Portugal. Como afirma Manuel de Lucena (2000: 153-154) “o Estado, mais que acompanhar, rebocou a organização previdencial; resvalando aos poucos, na prática, para o estatismo que teoricamente repudiava; e encetando até a transformação da Previdência Corporativa em serviço público de segurança social”.

A partir dos elementos de continuidade verificados entre o sistema de Previdência Social e o sistema de Segurança Social criado a partir do 25 de Abril de 1974 e com base na análise da evolução da Previdência Social apresentada anteriormente pretendeu-se demonstrar se se verifica ou não a hipótese de a génese do actual Estado Social português ter começado durante o período do Estado Novo.

Com base na investigação feita por Carolo (2006: 123-124) constatou-se a existência de três elementos de continuidade. Um primeiro elemento de continuidade ocorreu no nível da legislação, a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962 que efectuou uma reforma do sistema de Previdência Social manteve-se em vigor até 1984, aquando da sua substituição pela Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 28/84 de 13 de Setembro. Apesar da lei da reforma da Previdência Social de 1962 ter sofrido alterações significativas após o 25 de Abril de 1974, não deixa de ser significativo que tenha vigorado dez anos após a revolução Abril de 1974.

Um segundo elemento de continuidade, talvez mais relevante que o anterior, relaciona-se com a continuidade das instituições de previdência. Apesar das mudanças introduzidas pela revolução de Abril de 1974 no sistema de protecção social, constatou-se que as principais instituições de previdência se mantiveram sem grandes alterações. Foram os casos: da Caixa Geral de Aposentações, criada em 1929 e que actualmente

continua a existir; da Caixa Nacional de Pensões e da Caixa de Doenças Profissionais e Acidentes de Trabalho, que hoje em dia continuam a existir embora com pequenas modificações de designação. No caso das Caixas Distritais de Previdência, actualmente elas funcionam como Centros Distritais da Segurança Social.

O terceiro elemento de continuidade está presente ao nível dos actuais regimes de protecção social da Segurança Social. O principal regime actual é o Regime Geral ou Contributivo que se aplica aos trabalhadores por conta de outrem e independentes e que tem na sua origem o regime geral que começou a ser construído com a reforma de Previdência Social de 1962. No entanto, persistem vários regimes especiais referentes a profissões específicas, a maioria criados durante o período final do Estado Novo, tais como o regime dos trabalhadores agrícolas ou das empregadas domésticas. Por outro lado, continuam a existir regimes para certas profissões como são o caso do regime dos empregados da banca e advogados que estão integrados em caixas de previdência de empresa ou de base profissional. Outro desses casos é o dos funcionários públicos que têm um regime próprio administrado por uma entidade própria a Caixa Geral de Aposentações.

Podemos então concluir com base nos elementos de continuidade apresentados e na análise da evolução do sistema de Previdência Social que a génese do actual Estado Social português começou durante o período do Estado Novo. Apesar da natureza autoritária e não-democrática do regime, esse período trouxe sem dúvida importantes inovações no campo da protecção social que não devem ser ignoradas.

No terceiro capítulo deste trabalho partindo da segunda hipótese procurou-se verificar se existiu uma aproximação gradual do sistema de Previdência Social aos padrões dominantes no contexto internacional. Para tal utilizou-se um conjunto de indicadores: percentagem da população coberta pelo sistema, despesa social em percentagem do PIB, e composição da despesa social.

Portugal foi um dos últimos países da Europa Ocidental a institucionalizar um sistema de protecção social. O sistema de Previdência Social criado em 1935 apresentava algumas lacunas, e como tal, pode-se afirmar que Portugal foi construindo de forma gradual o seu sistema de protecção social, tendo este apenas ficado completo em 1975 no que se refere à protecção dos riscos sociais tradicionais (velhice, invalidez, doença, maternidade, abono de família e desemprego).

A partir da análise da percentagem da população coberta, por algum tipo de instituição de previdência, constatou-se que houve dois períodos de crescimento

acentuado, nomeadamente, na fase inicial de implementação da Previdência Social entre 1935 e 1950 e um segundo momento ocorreu a partir de 1960, sobretudo a partir de 1962 em resultado da reforma que ocorreu na Previdência Social. Segundo os dados utilizados neste trabalho Portugal apresentava em 1973 um nível de população coberta pela Previdência Social de cerca de 45,2%, que não deixa de ser ainda reduzido apesar dos avanços obtidos sobretudo a partir de 1962.

A evolução da despesa social em percentagem do PIB ao longo do Estado Novo apresentou uma tendência de crescimento marcada por três períodos importantes. Um primeiro período ocorreu a partir da segunda metade da década de 1940 em que se verificou um crescimento significativo dos valores da despesa social até aí pouco significativos. O segundo período ocorreu após a reforma da previdência de 1962 que produziu um alargamento da Previdência Social a novos beneficiários e um aumento do valor das prestações sociais. Por último, o terceiro período verificou-se durante o governo de Marcelo Caetano com a integração dos trabalhadores rurais na Previdência Social, a criação de regimes especiais de previdência e com a criação e melhoria das prestações sociais. Todas estas mudanças que a ocorreram na Previdência Social desde a sua criação tiveram um impacto significativo no crescimento da despesa social em Portugal. Através dos dados analisados constatou-se que no período a seguir ao 25 de Abril de 1974 verificou-se a continuação do crescimento da despesa social num ritmo próximo ao do período final do Estado Novo.

Apesar do crescimento significativo que ocorreu ao longo do Estado Novo em termos de despesa social é necessário confrontar a evolução portuguesa com os restantes países desenvolvidos. Com base nas comparações efectuadas concluiu-se que Portugal aparece como o país que tem a despesa social em percentagem do PIB mais baixa nos anos de 1960 e 1970 e a segunda mais baixa em 1980. No entanto de década para década apresentou um crescimento significativo, entre 1960 e 1970, que quase duplicou o valor da despesa social, e entre 1970 e 1980 mais do que duplicou a sua despesa social. Mas é preciso ter em conta que Portugal tinha níveis significativamente baixos de despesa social.

Resumindo, as várias comparações efectuadas demonstram que Portugal durante o Estado Novo apesar do crescimento significativo da sua despesa social nunca atingiu ou se aproximou dos níveis de despesa social dos restantes países da OCDE. Existiu uma clara tendência de crescimento da despesa social em percentagem do PIB como

demonstraram os dados analisados, o que reflecte as reformas no sistema de Previdência Social que foram tendo lugar a partir da década de 1960. Os dados apresentados não evidenciam uma ruptura entre o nível de despesa existente antes e depois do 25 de Abril de 1974. Podendo-se afirmar que houve uma continuidade na tendência de crescimento dos níveis de despesa social ao longo da década de 1970.

Com o objectivo de conhecer as mudanças que ocorreram ao nível da composição da despesa social foram analisados os dados desagregados de despesa social para Portugal e um conjunto de países, no período de 1960 a 1973. Dessa análise concluiu-se que as reformas que ocorreram no sistema de Previdência Social nos anos 60 e início dos anos 70 tiveram impacto não só no aumento da despesa social como também na alteração da composição dessa mesma despesa social. Apesar da despesa social ter continuado inferior à da média dos países analisados existiu uma aproximação à média verificada nos países da Europa do Sul, assim como a composição da despesa social se aproximou do padrão existente na maioria dos países analisados.

Por fim, em Portugal durante o Estado Novo começou-se a construir um sistema de protecção social embora com algum atraso em relação à realidade existente nesse domínio na maioria dos países da OCDE. Como resposta à questão de investigação deste trabalho podemos afirmar que o sistema de Previdência Social, criado e desenvolvido durante o Estado Novo, passou por diferentes fases de desenvolvimento nunca se transformando num sistema de segurança social semelhante ao existente na maioria dos países desenvolvidos. Apesar das importantes transformações que a Previdência Social sofreu desde a sua criação em 1935 até 1974, persistiram várias lacunas, nomeadamente, a falta de cobertura de alguns riscos sociais, como o desemprego, e o facto de não ter conseguido garantir a cobertura de toda a população portuguesa.

Na comparação da Previdência Social com os sistemas de protecção social existentes no mesmo período temporal noutros países concluiu-se que apesar dos progressos reais e da aproximação verificada, a Previdência Social esteve sempre aquém nas comparações feitas com os sistemas de protecção social estrangeiros. No entanto, a Previdência Social pode ser considerada a base onde se construiu o actual sistema português de Segurança Social. Esta ideia é sustentada com base nos elementos de continuidade, referidos anteriormente, entre a Previdência Social do Estado Novo e o sistema de Segurança Social construído a partir de 1974. Outro factor que sustenta essa

ideia é a evolução dos níveis de despesa social em percentagem do PIB e de percentagem da população coberta pela Previdência Social que apresentam uma tendência de crescimento ao longo do Estado Novo que se acentuou a partir de 1960.

Bibliografia

- Amaral, Luciano (2010), *Economia Portuguesa, As Última Décadas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Arts, W. e Gelissen, J. (2002), Three worlds of welfare capitalism or more? a state-of-the-art report, *Journal of European Social Policy*, [Online], 12(2), 137-158. Disponível em: [http://ritsumeij-gssgp.jp/sansyagp/lecture/lecture-pdf/Chris-Grover/090507Three worlds of welfare capitalism%20or more A%20state-of-the-art report%20Journal of European Social Policy.pdf](http://ritsumeij-gssgp.jp/sansyagp/lecture/lecture-pdf/Chris-Grover/090507Three%20worlds%20of%20welfare%20capitalism%20or%20more%20A%20state-of-the-art%20report%20Journal%20of%20European%20Social%20Policy.pdf) [Consult. 23 Outubro 2010].
- Baldwin, Peter (1992), *La Política de Solidariedade Social: bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Bartholomew, James (2004), *The Welfare State We're In*, Londres, Politico's Publishing.
- Briggs, Asa (2006), The Welfare State in Historical Perspective, in: C. Pierson e F. G. Castles (cords.), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press.
- Caetano, Marcelo (1970), *Estado Social*, Lisboa, Secretaria de Estado da Informação e Turismo.
- Carolo, Daniel F. (2006), *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social, ISEG/UTL, [Online]. Disponível em: http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/710/1/D_Carolo_Mestrado%20006.pdf [Consult. 10 Setembro 2010].
- Cardoso, J. L., e Rocha, M. M. (2003), Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962), *Ler História*, 45: 111-135.

- Carreira, H. Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Carreira, H. Medina (2000), Protecção Social, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas.
- Castles, Francis G. (2006), *The Growth of the Post-war Public Expenditure State: Long-term Trajectories and Recent Trends*, TranState Working Papers N. ° 35, University of Bremen, [Online]. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/zbw/sfb597/35.html> [Consult. 10 Março 2010].
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993), Orçamentos e Democracia: O Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986, *Análise Social*, [Online], vol. XXXVIII (122): 589-606. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223291468N7xOJ8px2Tk04NU9.pdf> [Consult. 17 Setembro 2010].
- Ferrera, Maurizio (1996), The “Southern Model” of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, vol. 6: 17-37.
- Flora, P. e Heidenheimer, A. J., (eds.) (1987), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Graça, Luís (2000), Da Assistência Pública ao Direito à Saúde, *Textos sobre saúde e trabalho* - texto 89: 3, [Online] Disponível em: www.ensp.unl.pt/luis.graca/texto8 [Consult. 11 Julho 2011].
- Green, David G. (1993), *Reinventing Civil Society: The Rediscovery of Welfare without Politics*, Londres, Civitas.

- Guibentif, P. (1985), G3nese da Previd3ncia Social. Elementos sobre as origens da seguran7a social portuguesa e suas liga73es com o corporativismo, *Ler Hist3ria*, 5: 27-58.
- Guibentif, P. (1997), *La Pratique Du Droit International Et Communautaire de la S3curit3 Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, 3 l'exemple du Portugal*, Facult3 de Droit de Gen3ve – B3le; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.
- Guibentif, P. (2000), Seguran7a Social, in: A. Barreto e M. F. M3nica (coords.), *Dicion3rio de Hist3ria de Portugal*, Porto, Figueirinhas.
- Huber, E., Ragin, C., Setephens, J. D., Brady, D., e Beckfield, J. (2004), *Comparative Welfare States Data Set*, Northwestern University, University of North Carolina, Duke University and Indiana University [Online] Dispon3vel em: <http://www.lisproject.org/publications/welfaredata/welfareaccess.htm> [Consult. 9 Setembro 2011].
- INTP (1943), *Dez Anos de Pol3tica Social*, Lisboa, Subsecretariado das Corpora73es e Previd3ncia Social.
- Leal, A. da Silva (2000), Previd3ncia, in: A. Barreto e M. F. M3nica (coords.), *Dicion3rio de Hist3ria de Portugal*, Porto, Figueirinhas.
- Lucena, M. (1976), A Evolu73o do Sistema Corporativo Portugu3s – O Salazarismo, volume I, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1982), Transforma73es do Estado Portugu3s nas suas rela73es com a sociedade civil, *An3lise Social*, vol. XVIII (72-73-74).
- Lucena, M. (2000), Previd3ncia Social, in: A. Barreto e M. F. M3nica (coords.), *Dicion3rio de Hist3ria de Portugal*, Porto, Figueirinhas.

- Maia, F. M. (1985), *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Lisboa, IED.
- Mozzicafreddo, J. (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Pereira, M. H. (1999), As origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado, *Ler História*, 37: 45-61.
- Pereirinha, J. A., Arcanjo, M. M., e Carolo, D. F. (2009), *Prestações sociais no corporativismo português: a política de apoio à família no período do Estado Novo*, Gabinete de História Económica e Social, Lisboa, [Online]. Disponível em: <http://ghes.iseg.utl.pt/documentos/1277732521V9wDH8ia4Km66BE0.pdf> [Consult. 7 Novembro 2010].
- Pereirinha, J. e Carolo, D. (2006), *Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social*, Comunicação no XXVI Encontro da APHES, Ponta Delgada, [Online]. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp302006.pdf> [Consult. 21 Setembro 2010].
- Pereirinha, J. e Carolo, D. (2008), *The origins of the welfare state in Portugal in the Estado Novo period (1935-1974): structure and trends of social expenditure*, Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, [Online]. Disponível em: <http://www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB3/The%20origins.pdf> [Consult. 2 Outubro 2010].
- Pereirinha, J. e Carolo, D. (2009), *A construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003*, Gabinete de História Económica e Social, Lisboa, [Online]. Disponível em: <http://ghes.iseg.utl.pt/documentos/1277732566L1nFT4oa3Nk40TX4.pdf> [Consult. 7 Novembro 2010].

- Pimentel, I.F. (1999), A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40, *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152): 477-508.
- Pinheiro, Maximiano (coord.) (1997), *Séries Longas para a Economia Portuguesa, Pós-II Guerra Mundial, Vol. I – Séries Estatísticas*, Lisboa, Banco de Portugal.
- Portugal, Sílvia (2008), As Mulheres e a Produção de Bem-estar em Portugal, Centro de Estudos Sociais, Coimbra [Online]. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/11072> [Consult. 11 Fevereiro 2011].
- Rato, Vasco (2000), Marcelismo, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas.
- Ritter, Gerhard A. (1991), *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rodrigues, Graciete Barradas (2000), INTP, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto, Figueirinhas.
- Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: ISSScoop/CPIHTS.
- Silva, P. A. (2002), O modelo de Welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito, *Sociologia Problemas e Práticas*, [Online], 38. Disponível em: <http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/382/1/38.03.pdf> [Consult. 2 Dezembro 2010].
- Valério, N. (coord.) (2001), *Estatísticas Históricas Portuguesas*, INE, [Online] Disponível em: http://ue2007.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=138364&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt [Consult. 2 Fevereiro 2010].