

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PREVIDÊNCIA CORPORATIVA NO ESTADO NOVO

Irene Pimentel

Historiadora

Introdução

Como se sabe, a era da segurança social, universal e baseada nos direitos dos cidadãos, só nasceu realmente em Portugal, após 25 de Abril de 1974, pois ficou adiada a sua introdução, só ocorrendo muito tardiamente, além de que o seu processo de construção foi diferente do que moldou, noutros países europeus, o Welfare State. Ver-se-á que os sistemas de assistência e de previdência corporativa do Estado Novo, surgiram, depois de 1933, em ruptura ideológica com as concepções republicano-liberais de direito à assistência pública e de seguro social obrigatório, aliás legislados mas não aplicados.

Dado que o Estado Novo criou, paralelamente à escassa assistência pública, um aparelho de previdência social de concepção corporativa, referir-se-á brevemente a criação desta última, nos anos trinta, e o seu alargamento até aos anos cinquenta. Embora o Estado Novo não tenha sido um Estado-providência, o facto de ele ter erigido a família como núcleo base do seu edifício corporativo leva depois analisar as diversas medidas específicas de protecção à família - o principal núcleo do seu edifício corporativo - e à maternidade. Ao fechar, proceder-se-á a uma breve incursão até ao início dos anos sessenta, para observar o debate sobre a definição dos respectivos âmbitos de actuação da assistência e da previdência social no processo que levou à remodelação dos dois sistemas - de assistência social e de previdência social.

Na I República

O «direito à assistência pública» foi consagrado, em Portugal, na Constituição republicana de 1911, ano em que foram criados o Fundo Nacional de Assistência e a Direcção-Geral de Saúde. Dois anos depois, foi promulgada uma lei sobre a responsabilidade patronal pelos acidentes de trabalho e, em 16 de Março de 1916, foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social (Lei n.º 494), existente até 1925. Entretanto, em 1919, um diploma, promulgado em 10 de Maio, formou o Instituto de seguros sociais e obrigatórios e da previdência geral, impondo no papel a realização de um seguro contra desastres de trabalho em todas profissões, enquanto um decreto reformava a assistência pública. Em 25 de Novembro de

1925, o Ministério do Trabalho e da Previdência Social foi extinto passando a Direcção-Geral de Assistência, da sua tutela, para a do Ministério do Interior¹.

O regime republicano erguido em 1910 foi derrubado, em 28 de Maio de 1926, por um golpe militar, no qual convergiram diversas sensibilidades políticas de direita, integrando dois grandes blocos políticos que se viriam a confrontar-se para hegemonizar a chamada Ditadura Nacional. Enquanto um era de feição liberal-conservador, propondo a manutenção da Constituição republicana de 1911, mas regenerar o regime através da implantação de uma «ditadura temporária» que lutasse contra os “desmandos” do Partido Republicano Português/Partido Democrático (PRP/PD), o outro bloco pretendia implantar definitivamente um novo regime ditatorial, antiliberal e antidemocrático.

Com o apoio discreto de Óscar Carmona, António Oliveira Salazar, ministro das Finanças desde 1928, ficou desde cedo com o papel de árbitro e mediador aceite pelo geral das facções político-militares de Direita em confronto no seio da Ditadura e, em 1930, passou a hegemonizar o regime. Nesse mesmo ano, Salazar definiu o seu pensamento político, em importantes discursos, além de impulsionar o lançamento de dois importantes diplomas fundadores do futuro Estado Novo. Por um lado, o Acto Colonial substituiu, pelo Decreto n.º 18 570, de 8 de Julho de 1930, o Título V da Constituição Portuguesa de 1911, criando o conceito de Império Colonial Português. Outra importante iniciativa legislativa do governo presidido por Domingos Oliveira foi o diploma de criação da União Nacional (UN).

O novo regime de ditadura militar resultante do golpe de 1926 pouco legislou em termos de assistência pública e de previdência. Limitou-se a reorganizar os Serviços de Saúde Pública, geridos pela Direcção Geral de Saúde, criada pelo D.L. 12 477 de 22 de Outubro de 1926. A fiscalização de todos os estabelecimentos privados e a intervenção em tudo o que dizia respeito à assistência pública foram atribuídas, em 1931, à Direcção-Geral de Assistência, tutelada pelo Ministério do Interior (Decreto-lei n.º 20.285). Neste ano derradeiro para o bloco conservador republicano no seio da Ditadura Nacional, no qual o “tenentismo” fascizante em seu torno já falava em Salazar como o «Chefe», na sequência das revoltas da Madeira, nos Açores, em algumas colónias, e a sublevação “reviralhista”, de Agosto desse ano, foi também regulada a repressão à mendicância no espaço público (Decreto n.º 19 687, de 4 de Maio de 1931), também da competência do ministério do Interior, que tutelava ainda as polícias. Com o regime salazarista, a mendicância continuou a ser um crime gerido pelo ministério do Interior, que tanto tutelava as polícias como a assistência social e, por exemplo, em 1935, a Mitra viria a ser colocada sob a dependência da PSP.

1 «Assistência Social». de Carlos Farinha dos Santos, in *Dicionário da História de Portugal*, dir. Fernando Rosas e José Maria Brandão de Brito, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, vol. I, p. 71

O Estado Novo

Em 1932, Salazar foi nomeado por Carmona Presidente do Ministério, erigindo um novo regime civil ditatorial, chamado Estado Novo, através da edificação de uma nova Constituição. Em Julho, Duarte Pacheco (1900-1943), que acabara de ser nomeado para a pasta das Obras Públicas e Comunicações (MOPC) no primeiro governo presidido por Salazar, propôs-se entretanto resolver o mau “estado sanitário” do País e que as verbas do Fundo de Desemprego passassem a ser aplicadas nos programas de obras públicas e, em Setembro, criou depois o Comissariado do Desemprego, no seio do MOPC, que ficaria posteriormente responsável pelo auxílio aos desempregados, embora o desemprego fosse colocado fora do grupo de riscos que deveriam ser atenuados pela previdência social.

Tal decisão contrariava o texto do Estatuto de Trabalho Nacional², de Setembro 1933, através do qual ficaram delineados os princípios da organização corporativa. Esta ficou a cargo do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, organismo directamente dependente do Subsecretariado das Corporações e Previdência Social (1933-1950), que viria a ser substituído pelo Ministério das Corporações e Previdência Social (1950-1973) e, posteriormente, pelo Ministério das Corporações e Segurança Social (1973-1974). À parte do sistema de Previdência social, a Assistência Social tutelada pelo Ministério do Interior, através do Subsecretariado de Estado da Assistência Social (1940-1958) até ser criado o Ministério da Saúde e Assistência (1958-1973), depois transformado em Ministério da Saúde (1973-1974).

Referendada, em 1933, a nova Constituição recusava tanto o liberalismo, como o totalitarismo estatal, conforme fez questão de esclarecer o novo chefe do governo português. Embora contivesse resquícios liberais, negava os fundamentos democráticos e parlamentaristas do Estado, bem como as «abstracções» da soberania popular, da cidadania individual e da liberdade enquanto conceitos legitimadores do regime. Como disse Salazar, era necessário «fortalecer a autoridade, desprestigiada e diminuída, diante das arremetidas de mal compreendida liberdade»³.

Quanto ao totalitarismo estatal, que, segundo Salazar, tudo subordinava «à ideia de nação ou de raça», considerou-o incompatível com a civilização cristã da qual Portugal faria parte. A Constituição – continuava Salazar – marcava uma posição intermédia adaptada às necessidades nacionais, por três razões. Corrigia, por um lado, «os abusos do individualismo, reconhecendo os direitos insofismáveis e positivos dos grupos sociais e reintegrando estes na estrutura

2 D.-L. n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933

3 António Oliveira Salazar (AOS), «Problemas da Organização Corporativa», conferência no SPN, em 13 de Janeiro de 1934, in *Discursos e Notas Políticas, 1928-1934*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1945, p. 285.

do Estado»⁴. Por outro lado, impunha «restrições às garantias individuais em virtude de motivos de ordem social e de bem comum cuja razão de ser não pode sofrer contestação». Em terceiro lugar, evitava «todas as influências perigosas do socialismo, impondo-se ao Estado limitações de ordem moral e material que salvaguardem convenientemente as liberdades individuais reconhecidas como uma conquista de progresso»⁵.

“Famílias numerosas” e Instituto de Serviço Social

A Constituição portuguesa, promulgada em Abril de 1933, já não incluiu o «direito» à assistência pública e afirmou que cabia ao Estado «coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais», no sentido de «defender a saúde pública», assegurar a «defesa da família», «proteger a maternidade» e «zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível compatível com a dignidade humana». A discussão aprofundada sobre a assistência pública no Estado Novo iniciou-se, em 1934, no I Congresso da União Nacional, onde ficou claramente definido o papel «supletivo» do Estado relativamente às iniciativas particulares, nomeadamente da Igreja católica.

Os dirigentes do Estado Novo e o próprio Salazar atribuíam a miséria em Portugal a dois defeitos principais: à preguiça e à imprevidência. A caridade, a cargo da Igreja e da iniciativa particular poderia atenuar a pobreza, mas não bastava para a eliminar, e quanto à assistência social, se fosse excessiva, acabava por humilhar as pessoas assistidas e por estimular o «parasitismo». Por isso, enquanto não se conseguisse modificar a «mentalidade» portuguesa, o Estado Novo propunha-se reduzir ao mínimo «as necessidades de assistência porque o mais importante era fazer a profilaxia da miséria e da simples necessidade pela previdência e ordenação de trabalhos públicos». Ainda nesse ano 1934, a comissão da UN da freguesia da Lapa, em Lisboa, lançou a ideia da realização do «Dia das Mães» e foi elaborado um projecto de lei sobre apoio às «famílias numerosas», idealizado pelo deputado Pinheiro Torres⁶.

O deputado referia na sua proposta o exemplo da organização italiana fascistas - Opera Nazionale per la Maternità ed l'Infanzia (ONMI), criada, em 1925, que, entre outras atribuições, concedia assistência pré-natal, neo-natal e infantil, geria as Casse di Maternità e investigava a paternidade dos filhos ilegítimos. Elogiando as medidas de estímulo à natalidade instituídas por diversos países europeus, entre os quais se contavam a «maltusianista França» e a «progressiva

4 AOS, «O Estado Novo português na Evolução Política Europeia», in Discursos..., 1928-1934, vol. I, pp. 342-344.

5 António Araújo, A Lei de Salazar, Lisboa, Ed. Tenacitas: 2007, pp. 138-139.

6 Arquivo Salazar, AOS/CO/IN 9-1, «Subsídios para um projecto de lei sobre famílias numerosas (1934)».

Alemanha» - nazi – o deputado lamentava que em Portugal, não houvesse «nada», resultando dessa situação a «degeneração da raça», visível nas doenças provocadas pelas más condições higiénicas, habitacionais e alimentares, entre as quais pontificavam a tuberculose, a lepra, o álcool, a loucura e a sífilis. O projecto de lei, que ficou na gaveta até 1942 – ano em que foi instituído o abono de família – defendia medidas de apoio a famílias com mais de cinco filhos, a criação de um «Subsídio Nacional de Família», e, para compensar os encargos, a introdução de um imposto que recairia sobre as grandes fortunas, e os celibatários⁷:

No mesmo I Congresso da União Nacional (UN) de 1934, a Condessa de Rilvas abordou o tema da assistência médica, educativa e social, propondo que se aperfeiçoasse tudo o que já existia e se desse formação técnica através da criação da Escola de Serviço Social. A ideia seria concretizada através do Instituto de Serviço Social, fundado, em 2 de Abril de 1935, sob a direcção de duas técnicas francesas da assistente social e ensino familiar doméstico, Mlle. Levêquee Mlle. Huille, que ficou à frente da secção de Ensino Familiar e Doméstico, inaugurada em 29 de Fevereiro de 1936, no ISS. Em 1937, Bissaya Barreto fundava de forma privada, por seu turno, em Coimbra, a Escola Normal Social.

Em Dezembro de 1939, o ISS viria a ser reconhecido oficialmente pelo decreto-lei n.º 30.135. Este adoptou o plano de estudos do curso de “assistente social” já em vigor, da autoria da Associação do Serviço Social, suporte do Instituto. Curiosamente, com o decorrer do tempo e com o contacto com a miséria extrema, algumas das «servidoras sociais» formadas no ISS começaram a criticar veladamente a política do Estado Novo e a considerar que o desemprego não podia ser combatido apenas através de emprego a alguns «chefes de família» nas obras públicas, mas também, e sobretudo, através de «obras de restauração social»⁸.

Previdência Social e Defesa da Família

Entretanto, em 1935, o Estado Novo lançou a Previdência Social corporativa, cuja lei n.º 1884, de 16 de Maio de 1935 – não deve ser confundida com a lei da Assistência Social – não abrangia o meio rural e incluía apenas, entre os riscos que prevenia, a velhice, a doença, a invalidez, a morte e os encargos familiares nos sectores da indústria, comércio e serviços. A descoberto ficaram, no entanto, o desemprego, os acidentes de trabalho, as doenças profissionais, a tuberculose e a maternidade. Ainda em 1935, o Ministério do Interior lançou a Jornada das Mães

7 Arquivo Salazar - AOS/CO/IN 9-1. A discussão sobre a protecção às famílias numerosas seria recorrente ao longo dos anos, na Assembleia Nacional. Entre os principais deputados, na sua maioria católicos, que intervieram sobre o tema, o “salário familiar” e o Abono de Família, contaram-se, nos anos 30, Pinheiro Torres (Diário das Sessões, 7/2/1935) e Guilherme Braga da Cruz (Diário das Sessões da Assembleia Nacional, 27/4/1938), entre outros.

8 AOS/CO/IN-9-A.

de Família e a organização nacional Defesa da Família D.-L. n.º 25 936, de 12 de Outubro), a qual devia ser um instrumento de propaganda – ou de «educação», como então se dizia –, contar com o espírito «caridoso» dos portugueses, não conceder subsídios favorecedores da «preguiça» e basear-se na «previdência e nas obras».

Para responder a reclamações da “opinião pública”, foi constituído, em 1937, no âmbito da Direcção Geral de Assistência, uma comissão de estudo para a reforma dos serviços de assistência segundo os novos conceitos introduzidos pela organização económica e social do Estado Novo corporativo, o qual deveria ter um papel orientador e coordenador relativamente a uma assistência que se desejava maioritariamente privada. Em carta a Salazar⁹, de 27 Março de 1937, o presidente da Defesa da Família, António de Sousa Gomes¹⁰ referiu que aquela instituição era «um dos melhores processos de combater o comunismo» pois modificava «o estado de alma que o torna[va] possível»¹¹.

Defendeu, por outro lado, que a DF devia ter um carácter preventivo e, por isso, desenvolver uma actividade de apoio à Previdência Social e coordenar a acção das instituições, mais do que prestar assistência directa às famílias pobres. Na prática – dever-se-ia dizer em teoria, pois pouco foi realizado – a DF propunha-se, assim, fornecer um apoio à maternidade no «domicílio» e prestar de forma indirecta assistência às famílias pobres, através da ajuda pontual em géneros e do emprego nas obras públicas de alguns «chefes de família», solicitado ao Comissariado do Desemprego¹². Por seu turno, os trabalhadores só puderam beneficiar de pensões de sobrevivência e de subsídio de morte, respectivamente em 1970 e em 1973¹³.

⁹ Ibidem

¹⁰ António Alberto Bressane Perry de Sousa Gomes. Médico, doutrinador católico e propagandista do “salário familiar”. Tomou posse da DF em 12 de Abril de 1936. Em 4 de Maio, propôs, no seio da DF, a criação de uma Obra Social de Protecção á Velhice e Invalidez.

¹¹ AOS/CO/IN-9 A, carta de A. Sousa Gomes de 27/3/37.

¹² As famílias visitadas eram divididas em três grupos: no grupo A, aquelas cuja vida só melhorou quando o chefe começou a trabalhar - com um salário do cerca de 10\$00 - mas ainda viviam na miséria e necessitavam de auxílio e de orientação; no grupo B, as famílias numerosas cujos chefes estavam no desemprego e que, apesar dos “auxílios intermitentes, não têm deixado de se dessorarem e anemiarem cada vez mais moral e fisicamente” e no Grupo C, aquelas, cujos chefes de família “se verificou não morrerem de amores pelo trabalho” e que “se deixam cair na pedinche e mendicância por terem perdido a seriedade”. Neste último grupo, os familiares só eram auxiliados para não se “degradarem completamente” e para que não resvasassem no comunismo, na esmola e na imoralidade.

¹³ Karin Wall, «Apontamentos sobre a família na política portuguesa», *Análise Social*, n.º 131-132, 4.ª série, vol. xxx, 1995, 2.º, 3.º, pp. 431-456. A autora chegou a interessantes conclusões. Nomeadamente, que, no sistema corporativo, “os principais beneficiários (do sistema) se destinavam apenas a substituir parcialmente os rendimentos do trabalho (em casos de doença, invalidez e velhice)” sendo o principal meio de distribuição de rendimentos, o “trabalho assalariado a tempo inteiro” (p. 432). Segundo a autora, “no sistema corporativo apenas o emprego em certos sectores, os laços familiares legítimos e a dependência do «chefe da família» criavam o direito de habilitação aos benefícios sociais” (p. 454).

Natalidade e mortalidade infantil

Apesar da licença de parto – equiparado o parto a doença para efeitos de assistência médica –, de um mês, compensado com 1/3 do salário pago ter sido regulamentada em 1937 para a indústria, uma cláusula dava ao patronato o direito de julgar se a operária “merecia” essa regalia e o subsídio de maternidade só foi introduzido em 1962¹⁴. No que se relacionava com a assistência familiar, o Estado propunha-se favorecer a regular constituição da família e o desempenho da sua função educadora, concedendo subsídios provisórios e proporcionando meios de trabalho aos respectivos «chefes».

No entanto, o Estado só se substituiria à instituição familiar, «quando desaparecida, na protecção aos órfãos ou abandonados e das viúvas ou ascendentes sem meios de subsistência». A assistência devia ser preferencialmente prestada no «lar» ou através da colocação dos «assistidos» em famílias rurais e, só em último caso, pela via do internamento em instituições estatais. Por maioria de razões, a assistência materno-infantil deveria ser prestada prioritariamente «a domicílio», argumento utilizado pelo Estado Novo para se escusar a criar estruturas estatais colectivas e para diminuir os internamentos hospitalares.

Com a assistência social, e nomeadamente com o apoio – no papel – à maternidade e à família, o Estado Novo procurou, por um lado, manter os valores altos da natalidade, e, por outro lado, diminuir os filhos ilegítimos e a mortalidade infantil¹⁵. Terrivelmente alta – superior à que existia no resto da Europa –, os valores da mortalidade infantil sintetizam, como sintoma paradigmático, a situação de miséria que se vivia em Portugal, particularmente nos anos quarenta: durante o período da II Guerra Mundial, nomeadamente em 1941, mais de 150 bebés portugueses por cada mil morreram antes de atingir o primeiro ano de idade. Curioso é o facto de, apesar de a nupcialidade aumentar, a natalidade diminuir, o que é revelador de que os casais começaram então a utilizar métodos contraceptivos, a contrario do que apregoava a ideologia.

Os casamentos católicos – segundo as estatísticas oficiais – aumentaram paulatinamente até 1960 só começando a diminuir na década de sessenta. Da mesma forma, o número de divórcios foi extremamente baixo dado que, Concordata assinada em 1940 entre o Estado Novo e o Vaticano a isso obrigou, os que se casavam pela Igreja não podiam divorciar, o que provocou aliás

14 Lei n.º 1952, de 10 de Março de 1937. A medida foi discutida, em Janeiro de 1937, na Assembleia Nacional, por iniciativa da deputada Cândida Parreira, que justificou a fraca compensação com a difícil situação económica do País e a «justa doutrina» do Estado Novo, que tentava, segundo ela, estabelecer um equilíbrio entre os assalariados e o patronato, o qual necessitava da mão-de-obra feminina, mais barata, para viabilizar a economia das suas empresas. Na mesma sessão do hemiciclo, o deputado Pinheiro Torres defendeu que esse benefício devia ser concedido apenas à mulher «casada» (Diário das Sessões da Assembleia Nacional, 30 de Janeiro de 1937).

15 Apud. Ana Nunes de Almeida, Comportamentos demográficos e estratégias familiares, in «Estudos e Documentos, ICS, n.º 10, 1984. Ascrianças ilegítimas teriam representado, nos anos 40 e 50, entre 12 e 17% do total de crianças.

muitos filhos ilegítimos nascidos de uniões que não podiam ser legitimadas pelo casamento, depois de uma separação. Todos estes valores e, sobretudo os da mortalidade infantil, da natalidade e dos partos hospitalares, revelam o facto de a assistência materno-infantil ser praticamente inexistente no Estado Novo, devido a uma ideologia que considerava que ela devia sobretudo estar a cargo de particulares e ser prestada no seio da família.

O valor particularmente alto da natalidade, sempre superior à da média europeia, mostram, por um lado, que as medidas natalistas teve algum efeito embora pensemos que eles se devem sobretudo às más condições de vida e ao fraco grau cultural e educacional dos portugueses, particularmente no meio rural. Apesar da ausência de Estado providência, o aparelho corporativo foi, no entanto, ministrando, a partir dos anos cinquenta, algum apoio que permitiu diminuir os números mais escandalosos da mortalidade infantil. Por outro lado, o desenvolvimento económico que se começou a fazer sentir, nesse mesmo período, é particularmente visível nos valores desenhados da nupcialidade a subir e da natalidade a diminuir, indicadores de que a propaganda natalista estatal começou a ter pouco impacto.

A mortalidade infantil começou a diminuir em 1950 e, vinte anos depois, representava já um terço do valor dos anos quarenta. Já a nupcialidade aumentou ao longo da década de quarenta e, sobretudo, a partir de 1945 para atingir um primeiro pico em 1950, descer depois ligeiramente, para subir novamente - e muito - até ao ano de 1970. Acompanhando o lento desenvolvimento económico, os valores da natalidade começaram a diminuir ao mesmo tempo que, num movimento desenhado, os da nupcialidade aumentavam, facto revelador de uma utilização progressiva de planeamento familiar¹⁶.

Do salário familiar e mínimo ao Abono de Família

Segundo a ideologia corporativa do Estado Novo, o salário já não se sujeitava à lei da oferta e da procura passando a ser concebido como o “rendimento do trabalhador” consoante as necessidades destes, das empresas¹⁷ e da produção. Esta deveria pautar-se pela “supremacia do interesse nacional” e ter um “fim ético e social” e de “justa redistribuição do trabalho”, exigindo-se assim um nível mínimo do salário garantindo a continuação do processo produtivo. A legislação sobre salários mínimos de 1935 a 1943 autorizou o governo a intervir na questão salarial e a institui-los “sempre que se verificasse a baixa sistemática da remuneração do trabalho (...) em virtude da concorrência desregada” e para que respondessem, não só às necessidades individuais de subsistência material

¹⁶ Irene Flunser Pimentel, *História das Organizações Femininas do Estado Novo*, Lisboa, Temas & Debates, 2001, pp. 58-61

¹⁷ Para estas, o dec.-lei n.º 32.749 de 15 de Abril de 1943, instituiu o “salário máximo” durante o período da guerra.

e espiritual do trabalhador, mas sobretudo às necessidades da sua família¹⁸ (sublinhados nossos).

Nos anos quarenta Daniel Barbosa e Ferreira Dias¹⁹ elaboraram estudos sobre as necessidades básicas médias das famílias operárias para estabelecer o montante do salário mínimo. Chegaram então à conclusão que o salário diário habitual não chegava nem para as despesas alimentares de uma família média de cinco membros. Daniel Barbosa considerou que, segundo o custo de vida de 1938, o operário devia auferir um salário mínimo nunca inferior a 48\$50 para cobrir as suas necessidades básicas - dele e da família. Efectivamente, segundo um estudo por nós realizado, os salários mínimo de um operário especializado, de 1943 e 1945, não chegava a 20\$00 - o salário que cobria à justa as necessidades básicas - mas a maioria dos operários ganhava de 10 a 15\$00 e as operárias metade desse valor²⁰.

Ferreira Dias considerou que, na maioria dos países da Europa, um trabalhador ganhava o dobro do que necessitava para comer enquanto em Portugal (e na Bulgária) o ganho médio dava para satisfazer 70% das necessidades alimentares sendo por isso necessário um salário mínimo de 45\$00. Concluiu assim lucidamente que “a insuficiência do salário para prover às necessidades normais de alimentação é frequentemente suprida pelo trabalho de outros membros da família além do chefe. Nos anos cinquenta, o deputado Almeida Garrett também concluiu que poucos trabalhadores atingiam o rendimento mínimo necessário - 36\$20 por dia em 25 dias por mês - se a mulher fosse doméstica²¹. Entretanto para realizar o princípio ideológico do “salário familiar”, criou-se, em 1942, o Abono de Família que o legislador teve o cuidado de definir como parte integrante do salário para responder aos encargos familiares.

Na maioria dos países da Europa, as prestações familiares nasceram para compensar os encargos de família das pessoas protegidas pelos regimes de segurança social²². Antes da institucionalização estatal do abono de família, algumas entidades particulares e patronais começaram a pagar suplementos

18 Decreto-lei n.º 25.701 de 1 de Agosto de 1935, ampliado pelo decreto-lei n.º 29.006 de 17 de Setembro de 1938, por seu turno alargado pela legislação dos salários máximos em 15 de Abril de 1943.

19 Daniel Barbosa, Bases para o Estabelecimento dos Salários Industriais em Portugal, Resumo da tese do Congresso Nacional, Lisboa, 1944 e Alguns Aspectos da Economia Portuguesa, Vol. I, Porto, 1949. Ferreira Dias Júnior, Linha de Rumo - Notas da Economia Portuguesa (Cap. Nível de Salário), vol. I, 2ª ed., Lisboa, 1946 (2ª ed) (1ª 1945).

20 Irene Flunser Pimentel, História das Organizações Femininas do Estado Novo, pp. 46-47

21 Segundo ele, um casal sem filhos necessitava em média de 905\$10 mensais para as necessidades mínimas e em média, para cada filho até aos 14 anos, de 171\$15 (190\$00 para os rapazes e 160\$00 para as raparigas). Do precário rendimento real das famílias resultava então uma de duas situações: ou a miséria material dos filhos, se a mãe não exercesse um trabalho assalariado, ou a miséria moral dos filhos porque a mãe os abandonaria trabalhando fora de casa. Uma das soluções seria o trabalho feminino a domicílio - costura ou artesanato familiar no lar.

22 Além de outras formas de compensação, entre as quais facilidades de utilização de equipamentos colectivos e isenções fiscais que garantiam um rendimento mínimo, o Abono de Família (A.F.) constituía uma prestação pecuniária periódica visando permitir que as pessoas protegidas satisfizessem as despesas básicas de sustento dos familiares a cargo.

salariais a trabalhadores com família, uma prática com justificação doutrinária na ideia de «salário familiar» defendida pelo catolicismo social e na ética do protestantismo. A concessão legal de um abono de família mediante a inscrição obrigatória das empresas nas caixas de compensação foi introduzida, no período entre-guerras, em muitos Estados europeus a braços com preocupações demográficas, que encaravam o subsídio familiar como uma medida para aumentar a natalidade.

A Bélgica (1930) e a França (*allocations familiales*, 1932) foram os primeiros países a instituir, seguindo-se-lhes, com modalidades diversas, a Alemanha nacional-socialista (*Kinderbeihilfen*, 1935), a Itália fascista (*assegni familiari*, 1936) e a Espanha franquista (*subsídio familiar*, 1938). Enquanto o abono de família tinha sido criado, nestes países, à margem dos seguros sociais, na Grã-Bretanha, a medida (*family allowances*) foi incorporada no novo sistema de segurança social²³, instituído depois do final da II Guerra Mundial, acontecendo o mesmo nos países nórdicos (Noruega em 1946, Suécia em 1947 e Dinamarca em 1952). A discussão sobre as medidas de apoio materno-infantil e o abono de família constituiu assim parte integrante do debate em torno da formação do Estado Providência e moldou as diferentes perspectivas e formas.

Os estudos comparativos sobre as medidas de segurança social permitem também esclarecer particularmente a forma como o Estado lidou com as questões femininas e como as feministas “maternalistas” da primeira vaga incorporaram as suas reivindicações de reconhecimento da função social e política da mulher nas medidas que em alguns casos prefiguraram o Welfare State²⁴. Por exemplo, na Grã-Bretanha, enquanto o Labour e os sindicatos se mostraram poucos entusiasmados com a introdução de uma medida que encaravam na perspectiva económica e da defesa da família tradicional, as feministas da primeira vaga - particularmente Leonor Rathbone - reivindicaram o abono familiar em termos de cidadania social e do reconhecimento da função social da mãe.

Em resultado dessa dupla perspectiva, os subsídios familiares ingleses permaneceram pequenos e menos importantes do que os verdadeiros pilares do Welfare State - o apoio contra o desemprego e a assistência médica -, mas incorporaram a reivindicação do reconhecimento da mãe. Pelo contrário, em França, grande parte do sistema de segurança social criado depois da II Guerra, fundou-se nas *allocations familiales*, insituídas nos anos trinta, levadas à prática pela influência combinada dos movimentos católicos pró-família e do natalismo estatal e que visavam encorajar a “produção de filhos” em benefício da nação. A introdução do abono não esteve assim ligado a questões salariais e de mercado de

23 Nomeadamente, o Relatório Beveridge (1942) considerou o “Children’s allowances Act” (apoio aos filhos) como um dos pressupostos da construção da segurança social.

24 *Maternity and Gender Politics. Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*, ed. by Gisela Bock and Pat Thane, London and New York, Routledge, 1991; *História das Mulheres*, dir. Georges Duby e Michelle Perrot, O Século XX, dir. de Françoise Thébaud, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995.

trabalho, mas mais a questões de despovoamento e, por conseguinte de “política externa”²⁵,

Em Portugal, o abono foi discutido no contexto do debate em torno do apoio às famílias numerosas, iniciado, como se viu, em 1934 sob a sombra tutelar do «salário familiar», a utopia da Constituição de 1933 e das encíclicas papais de Leão XIII e de Pio XI. Algumas empresas privadas e organismos corporativos começaram, a partir de 1935, a pagar pequenos suplementos de remuneração aos seus trabalhadores com encargos de família. A indústria de lanifícios foi a primeira a conceder subsídios familiares a alguns dos seus operários e, em 15 de Abril de 1942, a Companhia das Fábricas Cerâmica Lusitânia começou a atribuir, sob certas condições, suplementos salariais²⁶.

No preâmbulo do diploma que institucionalizou o abono de família, em 1942, foram passados em revista os subsídios concedidos noutros países, encarados quer como medida de assistência social quer como «instrumento de política demográfica». Pelo contrário, considerava-se que, em Portugal, o abono deveria ser visto como «parte integrante do justo salário a que todos os trabalhadores têm direito» e considerado como um «meio por excelência da realização do princípio do salário familiar». A argumentação fundava-se no princípio da economia corporativa segundo o qual a empresa era considerada «um todo em que se exprime a solidariedade dos vários elementos da produção», constituindo o salário um valor atribuído à participação do trabalhador na produção, de modo a satisfazer as necessidades mínimas dele e da sua família. Como este tipo de salário não podia ser deixado à livre decisão do patronato, que tenderia a não empregar operários com família a cargo, tinha-se optado, em Portugal, por introduzir o «complemento de salário», em virtude do qual o salário passava de individual a familiar.

Regulamentado legalmente, pelo Decreto-Lei n.º 32 192 de 13 de Agosto de 1942, para os trabalhadores por conta de outrem, na indústria, no comércio ou ao serviço dos organismos corporativos e de coordenação económica, o abono de família não foi inicialmente concedido nem aos trabalhadores domiciliários ou vivendo em economia familiar nem atingiu o meio rural. Era atribuído ao «chefe de família», «casado com família legitimamente constituída» e com bom comportamento moral e profissional, ao trabalhador solteiro, viúvo, divorciado ou separado, mas só à «mulher casada» cujo marido estivesse «inválido, forçadamente desempregado ou legalmente impedido de prover o sustento à

25 Both Friend and Foe: Women and State Welfare, in *Becoming Visible*, ed. by Renate Bridenthal, Claudia Koonz and Susan Stuart, Boston, Houghton Mifflin Company, 1987, pp. 535-554.

26 Arquivo Salazar. AOS/CO/PC-8B. O subsídio era pago a operárias e operários que o solicitassem e para o qual contribuíssem e tivessem filhos do sexo feminino com menos de 14 anos e do sexo masculino com menos de 13 anos. O subsídio correspondia a 5%, 10, 15, 20 ou 25% do salário, respectivamente, depois do baptismo do 1º, 2º, 3º, 4º, 5º filho, e não podia exceder 25% do salário nem ser inferior a \$50/dia. Não era concedido a dois ou mais trabalhadores do mesmo lar, de lares com rendimento próprio e àqueles que não fossem chefe de família, que prestassem falsas declarações ou tivessem quatro ou mais castigos registados.

família». Incluídas inicialmente no conceito de «chefe de família» dos primeiros textos do projecto de lei, a viúva, a divorciada e a solteira com família a cargo, «de reconhecida idoneidade moral», foram depois excluídas e substituídas, no texto, pelo «homem solteiro com filhos perflhados».

A confusão entre o princípio do «salário familiar» e o princípio que orientou, noutros países, a introdução dos subsídios familiares fez-se sentir no debate em torno do projecto de lei em 1942, em que foi, em primeiro lugar, utilizado o termo «subsídio», depois substituído pelo de «salário» e, finalmente, pelo de «abono»²⁷. A introdução do abono de família gerou, desde o início, resistências quer entre o patronato quer entre os assalariados, para os quais ele não representava mais do que um desconto suplementar relativamente aos já baixos salários, num período já de si difícil em que, na conjuntura da guerra, a carestia de vida e o desemprego aumentaram, provocando agitação social e greves²⁸.

Alguns patrões aplaudiram, porém, a medida, encarando-a como uma forma de evitar aumento salariais e, por seu turno, alguns deputados encararam-no como um substituto ao aumento salarial. Foi o caso de Querubim Guimarães²⁹, que aplaudiu a opção portuguesa de preferir, à melhoria dos vencimentos - segundo ele, geradores de carestia de vida -, o Abono de Família, por ser o que melhor actuava no campo social e moral, menos para o indivíduo e mais para a família, porque regulado segundo o número de pessoas a cargo do seu “chefe”. Era de facto disso que se tratava, manter os salários baixos mas reduzir a situação de miséria das famílias numerosas que se reflectia particularmente na mortalidade infantil.

A partir de 1943³⁰, o abono de família foi atribuído aos funcionários do Estado - civis e militares -, aos professores e aos regentes escolares, sendo o encargo suportado pelo Estado e, a partir de 1945, depois de as Caixas de Previdência já terem sido incumbidas de conceder e pagar o A.F. substituindo as Caixas de

27 AOS/CO/PC-8-B. «Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social. Instituição do regime do abono familiar (1942)».

28 Diário das Sessões..., 10 de Dezembro de 1942. Segundo o deputado Calheiros Veloso, enquanto aos patrões “repugnava dar mais do que não seja o valor pelo respectivo trabalho”, as “classes trabalhadoras, batidas por uma propaganda antinacional”, não queriam “compreender certos princípios da mais elevada solidariedade humana e, pugnando pela elevação do salário absoluto, atend(iam) apenas às circunstâncias profissionais”. Pelo contrário, para o deputado, o salário não devia ser atribuído ao trabalhador consoante o seu trabalho, mas à família pelo “valor social representado”.

29 Diário das Sessões ..., 27 de Fevereiro de 1943. Segundo as palavras do deputado, a medida era a que tinha melhor actuação no campo social e moral, menos para o indivíduo e mais para a família, porque regulado segundo o número de pessoas a cargo do seu «chefe», ao contrário do que aconteceu noutros países europeus «com liberdade económica que, a partir do fim da Grande Guerra, haviam promulgado subsídios familiares por vezes superiores aos vencimentos».

30 D.L. n.º 32 688, de 20 de Fevereiro de 1943, e D.L. n.º 33 537, de 21 de Fevereiro de 1944. Este último diploma estipulava ainda que «ao funcionário do sexo feminino, sendo casado com indivíduo que não é funcionário», atribuir-se-ia o abono de família se o marido se encontrar inválido, forçadamente desempregado ou legalmente impedido de prover ao sustento da família», uma norma semelhante à estabelecida para os trabalhadores por conta de outrem.

Abono de Família que foram sendo gradualmente extintas, o Abono de Família passaria a integrar a Previdência, como se verá. -Em 1946, os pescadores por conta de outrém passariam a beneficiar de um regime especial participado por eles e pelos patrões, sob gestão das Casas de Pescadores. O meio rural continuava entretanto a não ser abrangido.

Do Instituto Maternal ao Estatuto da Assistência Social

No mesmo ano de 1942, em que era criado o abono de família, o presidente da Defesa da Família submeteu, de novo, a Salazar³¹ o projecto ainda não aplicado das Jornadas das Mães de Família, nas quais se deveria propagandar a gravidez vigiada, o parto no domicílio e ensinamentos de higiene e de puericultura. A campanha visava sobretudo a diminuição da mortalidade infantil³², cuja causa se atribuía ao arrastamento das mulheres “para funções estranhas à função maternal”, a manutenção da fecundidade, cuja quebra se devia ao “egoísmo e covardia física e moral” que “levava os povos à decadência”, e a redução dos filhos ilegítimos³³.

Sob o mote da luta contra a “desorganização económica e familiar” através de uma “verdadeira política de assistência material (à qual) não era alheia a correcção dos desvios sociais e morais”, a primeira Jornada das Mães de Família³⁴ realizou-se em Lisboa e no Porto, em Junho de 1942, com a colaboração da organização feminina estatal, Obra das Mães pela Educação Nacional. Estes princípios tiveram, no ano seguinte, mais um novo instrumento: o Instituto Maternal (IM)³⁵, que se propunha «efectivar e coordenar a prestação de assistência médico-social à maternidade e à primeira infância», «colaborar no combate às causas de degenerescência física e às aberrações e crimes contrários aos deveres naturais e morais da procriação» assim como assistir o «parto a domicílio»³⁶.

A maioria das mulheres portuguesas já dava, porém, à luz no «lugar próprio na intimidade do lar». Num estudo apresentado na Assembleia Nacional, em 1944, pela deputada Maria Luísa Vanzeller³⁷ – que seria vice-presidente do IM

31 AOS/CO/IN-9A. «Realização da Jornada das Mães de Família, 1ª, (1942)»

32 Entre 1935 a 1940, morriam em média 134,97 crianças de menos de 1 ano por 1000 nados vivos.

33 Segundo o projecto das Jornadas das Mães de Família, a ilegitimidade dos filhos resultava «num obituário infantil porque era retirado aos bebés o apoio da primeira assistência - a natureza».

34 Realizou-se, entre 13 e 14 de Junho de 1942, com a colaboração com a OMEN, a MPF, a MP, a LP, o SPN, o M.E.N., as Maternidades, Misericórdias de Lisboa e do Porto e as Juntas Provinciais da Estremadura e do Douro Litoral.

35 D.-L. n.º 32 651, de 2 de Fevereiro de 1943. Sediado em Lisboa, na Maternidade Alfredo da Costa, o IM, que tinha delegações em Coimbra e no Porto, superintendia as maternidades Magalhães Coutinho (1931) e Alfredo da Costa (1932), em Lisboa, assim como o Instituto de Puericultura, o Dispensário e a maternidade Júlio Diniz (1938), no Porto.

36 AOS/CO/IN-9-1. «Admissão do pessoal técnico do Instituto Maternal (1945)».

37 Maria Luísa Saldanha da Gama Vanzeller, dirigente católica, vice-presidente da OMEN e comissária nacional adjunta da Mocidade Portuguesa Feminina, tomou posse como subdirectora do IM em 12 de Maio de 1945. No estudo por ela realizado, concluiu que, entre 2473 gestações anteriores, a

-, concluía-se que, entre os 2259 partos anteriores de uma população de mil mulheres, 1467 tinham ocorrido no domicílio, 74,4% dos quais sem qualquer assistência de parteiras diplomadas. Como sempre, o Estado Novo não se pautou só pela ideologia, também contaram razões económicas dado que, enquanto, numa Maternidade, um parto custava cerca de 700\$00, em casa a despesa não ia além dos 300\$00³⁸. Além da prestação do parto a domicílio e da luta contra a mortalidade infantil, o IM também se propôs combater o aborto, tema de outro estudo igualmente apresentado na Assembleia Nacional, em 18 de Março de 1944, também por Maria Luísa Vanzeller, que aí apelou a uma maior repressão da sua prática, a qual, segundo ela, deveria ser considerada um caso de polícia «de costumes»³⁹.

No final da II Guerra, o decreto 35.108 (de 8 de Novembro de 1945) que reorganizou os serviços da Assistência Social, definindo as competências do Instituto Maternal e criando o Instituto de Assistência a Menores, substituiu o nome da Defesa da Família pelo de Instituto de Assistência à Família (IAF). Era “o sinal dos tempos”, especialmente depois do plano Beveridge ter dado início, em Inglaterra, ao Estado Providência. Os ecos das medidas britânicas, juntamente com a derrota das forças do Eixo e com a agitação popular contra a carestia de vida ocorrida em Portugal durante a II Guerra, são aliás detectáveis nas intervenções, sobre esse tema, na Assembleia Nacional. Por exemplo, o deputado Juvenal de Araújo chegou mesmo a atribuir ao Estado Novo o pioneirismo no reconhecimento da “função social da mulher (casada)”, recentemente aplicado na Grã-Bretanha⁴⁰.

Para dar cumprimento ao Estatuto de 1944⁴¹, a assistência social foi reorganizada, no ano seguinte (, com a criação de um enorme aparelho burocrático que integrava, no âmbito do Subsecretariado de Estado da Assistência Social, uma infindável quantidade de serviços⁴². Num folheto de propaganda sobre a assistência social em Portugal, editado pelo Secretariado de Propaganda Nacional depois do final da II Guerra Mundial⁴³, considerava-se que os portugueses tinham uma «tendência natural à piedade, religiosidade e espírito de sacrifício» e que,

gravidez de mais de um terço das mulheres tinha sido interrompida por aborto, embora pouco mais de 13% das pacientes tivesse confessado «a provocação de manobras abortivas».

38 Arquivo Salazar. AOS/CO/IN-9-1

39 No estudo realizado, M. Luísa Vanzeller concluiu que, entre 2.473 gestações anteriores, a gravidez de mais de um terço das mulheres tinha sido interrompida por aborto, embora pouco mais de 13% das pacientes tivesse confessado “a provocação de manobras abortivas”. Perante esta situação, atribuída pela deputada “ao egoísmo dos pais” mas também, em muitos casos, ao receio da fome, do escândalo e da expulsão das suas casas pelos senhorios, a deputada e vice-presidente do IM considerou que “lutar contra o aborto e os profissionais de tal crime, é(ra) lutar pela vitalidade da Pátria, pelo melhor bem-estar da família.”

40 Diário das Sessões..., 16 de Março de 1944.

41 Lei n.º 1.998, de 15 de Maio de 1944. A discussão na especialidade da lei, realizada de 21 a 23 de Março de 1944, contou com a participação de inúmeros deputados entre as quais Maria Luísa Vanzeller.

42 Pelo decreto-lei n.º 35.108 de 8 de Novembro de 1945. .

43 Assistência Social, Cadernos do Ressurgimento Nacional, Lisboa, SNI, s.d.

por isso, lhes repugnava a «monstruosa teoria de Nietzsche de horror à piedade, de desprezo pelos fracos», baseada na ideia da «selecção natural».

A assistência caberia, assim, em primeiro lugar, ao espírito caridoso dos portugueses e à iniciativa particular, e só depois ao Estado. Reconhecia-se o pioneirismo de Beveridge ao proclamar, na Grã-Bretanha, em 1942, «o escândalo da miséria» e ao rever as políticas utopistas da filantropia do século XIX, mas lembrava-se que a indispensável assistência pública não podia «suprir a assistência particular» nem impossibilitar a beneficência individual. O mais sensato, num país onde, segundo o folheto, a miséria não tinha atingido «o grau verificado em outros países» e onde o povo se contentava com pouco, apesar do baixo nível de vida, seria «procurar modificar a mentalidade tradicional» e tornar a assistência «mais assente no dever de todos» do que «no direito dos pobres».

As principais causas de miséria eram atribuídas, ainda nessa brochura, a «taras psíquicas», provocadas pela «degenerescência hereditária», pela sífilis e pelo alcoolismo, a situações sociais, entre as quais pontificava a falta de amparo às famílias numerosas, e, finalmente, a defeitos individuais, provenientes da industrialização e causadoras de relações degradadas entre patrões e assalariados. Ao definir os que deveriam beneficiar da assistência pública, o Estado Novo estabeleceu uma autêntica tabela classificativa de «maus» – ou «parasitas sociais» – e de «bons» pobres, a única categoria passível de ser apoiada e na qual se incluíam muitas mulheres, nomeadamente as mães solteiras, as esposas e as crianças abandonadas, «quando os chefes se deixam arrastar por paixões ou quando houve divórcio»⁴⁴.

O Decreto-Lei n.º 35 108 de 8 de Novembro de 1945, que reorganizou os serviços da Assistência Social definiu as competências do IM e substituiu a Defesa da Família pelo Instituto de Assistência à Família (IAF). Como era habitual em muitas instituições do Estado Novo, o IAF ficou com um rol infundável de atribuições. O próprio IAF, cuja actuação quase só se fez sentir em Lisboa e no Porto, contrariando assim a sua apregoada vocação rural, reconheceria mais tarde, num relatório de 1954, que não só não conseguia atingir «os pobres envergonhados» como se limitava a apoiar, com meio pão diário, apenas cerca de 300 000 entre o meio milhão de pessoas vivendo em situação de miséria.

No ano seguinte, o deputado Almeida Garrett ecoou críticas que se faziam ouvir no seio do regime, acusando, na Assembleia Nacional, o IAF de duplicação de funções e de cair na «socialização»⁴⁵. Em vez de atender «a tudo e a todos», o IAF deveria, segundo o deputado, proteger apenas a «família legítima» numerosa, a única, aliás, que devia ser apoiada com o abono de família, devido ao seu contributo para a fecundidade da população e para o engrandecimento da «nação». Propôs assim que o Instituto se ocupasse exclusivamente da protecção à família, reconhecendo, no entanto, que ainda se estava muito longe. Esta

⁴⁴ Assistência Social, op. cit., p. 54.

⁴⁵ Diário das Sessões..., 15 de Dezembro de 1951 e 23 de Março de 1955.

argumentação contra a intervenção estatal excessiva no campo da assistência social e de exclusivo apoio aos «chefes» de famílias numerosas «legítimas» pouco diferia, como se vê, da que tinha que tinha começado a ser desenvolvida em meados dos anos trinta.

Assistência social e previdência corporativa

Entre os anos trinta e o início dos anos sessenta, continuou a vigorar o princípio político-ideológico de corporativismo «de associação» segundo a qual o Estado devia permanecer alheio ao processo de desenvolvimento da previdência e apenas suprir as insuficiências da iniciativa privada relativamente à defesa contra os riscos sociais⁴⁶. A partir da segunda metade da década de cinquenta, o Estado Novo tentou promover a coordenação da assistência social com a previdência social. O ministério do Interior e o recém-criado ministério das Corporações e Previdência Social constituíram, em 1956, uma comissão para estudar modalidades de cooperação entre a assistência social e a previdência social, nomeadamente nos campos da protecção materno-infantil e da luta contra a tuberculose⁴⁷.

Embora alertasse contra o papel dirigista, «avassalador» e «esterilizante» do Estado, o subsecretário de Estado da Assistência Social, José de Melo e Castro, apresentou o argumento do «sinal dos tempos» para justificar a colaboração entre a assistência e a previdência social. Na correspondência entre os dois Ministérios que antecedeu a aprovação dessa moção, a Subsecretaria de Estado da Assistência Social explicou que, nomeadamente, a luta contra a tuberculose e a protecção materno-infantil carecia da «colaboração da Previdência»⁴⁸, embora o Estado não devesse enveredar pelo «dirigismo sanitário, omnímodo, avassalador, esterilizante.».

Um dos resultados desse debate foi a transformação, em Agosto de 1958, do subsecretariado de Estado da Assistência Social em Ministério da Saúde e Assistência – só organicamente estruturado em 1971 –, destinado a assistir e proteger os indivíduos, as famílias, a maternidade, a infância e a velhice contra os efeitos das carências e outras disfunções pessoais ou familiares. Por outro lado, celebrou-se, em 2 de Dezembro 1959, um acordo entre a Previdência Social e os estabelecimentos de assistência hospitalar, outrora do âmbito da Assistência Social, para internamento hospitalar dos beneficiários das caixas de previdência e abono de família e a direcção-geral dos hospitais⁴⁹.

46 Henrique Medina Carreira, *O Estado e a Segurança Social*, org. António Barreto, Lisboa Cadernos Público, n.º 4, 1996, p. 17.

47 AOS/CO/IN- 10 A. «Colaboração entre a assistência e a previdência (1957-1962)». Carta do subsecretário de Estado da Assistência Social, de 7 de Setembro de 1956.

48 Carta de 7 de Setembro de 1956.

49 A lei n.º 2120 de 19 de Julho de 1963 que definiu a política de saúde e de assistência continuou,

Que as coisas não iam bem, atestou-o, porém, um estudo oficial⁵⁰, de final desse mês 1959 onde se concluiu que o seguro social abrangia então só cerca de 70 por cento da população activa nos sectores da indústria, comércio e serviços. Os pescadores, obrigatoriamente inscritos, desde 1946, nas Casas de Pescadores eram apoiados na totalidade por essa instituição corporativa, apelidada em 1950 Junta Central das Casas de Pescadores, mas segundo uma lógica assistencial, que também vigorava no escasso auxílio prestado pelas Casas do Povo que, segundo o mesmo estudo de 1959, só atingiam cerca de 19,6% dos trabalhadores rurais.

Em 1960, as Caixas de Previdência com Abono de Família e as Caixas de Abono de Família passaram a conceder subsídios de casamento, nascimento e aleitação. No ano seguinte, a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa discutiram as propostas de lei de remodelação da Assistência Social e da Previdência Social⁵¹, num debate onde foi aflorada, por alguns, a possibilidade de transformar o sistema de previdência social num sistema de segurança social. No debate, considerou-se que, enquanto a assistência social devia fazer incidir a sua acção directa sobre os sectores «economicamente débeis» da população, a previdência social deveria apoiar os «economicamente inseguros, afectados pelas vicissitudes da vida ou por insuficiência dos recursos salariais face às suas necessidades e às da sua família».

O parecer da Câmara Corporativa lembrou que o Estatuto da Assistência Social de 1944 estabelecia a comparticipação estatal na assistência social mas eximia o Estado de qualquer encargo relativamente à previdência social, para a qual apenas contribuíam os trabalhadores e os patrões. Por outro lado, a acção «supletiva» do Estado face à assistência reflectia-se na fixação das responsabilidades pelos, que também cabiam aos próprios necessitados ou à suas famílias, ficando assim claro – continuava o parecer – que não vigorava, em Portugal, o conceito de assistência pública como redistribuição obrigatória do rendimento social afim de satisfazer as necessidades de subsistência individual e familiar. Esse conceito vigoraria, porém, segundo o parecer, nas instituições de previdência que acabavam por assegurar prestações que duplicavam, sem se distinguir delas, as da assistência.

Para acabar com as confusões sobre os respectivos campos de actuação, o Estado deveria, assim, ter um papel coordenador e relacionar a política da assistência social com a política da previdência social, devendo a primeira exercer um papel «supletivo» relativamente à segunda, para a libertar do auxílio aos mais carenciados. Respondendo às críticas dos que consideravam dever ir-se mais longe na reforma da previdência social corporativa e adoptar

porém a reafirmar o papel supletivo do Estado e a reconhecer a gratuidade dos serviços apenas aos beneficiários que não pudessem satisfazer o seu pagamento.

50 O estudo foi concluído de 31 de Dezembro de 1959, in *Diário das Sessões da AN e da CC*, 18 de Dezembro de 1961, pp. 202. «Proposta de lei sobre remodelação da previdência social».

51 *Diário das Sessões da AN e da CC*, suplemento ao n.º 4, VII legislatura, 18 de Dezembro de 1961 («Proposta de lei sobre remodelação da Previdência Social», e 19 de Dezembro («Estatuto da Saúde e Assistência», pp. 132-33).

um sistema de segurança social⁵² generalizado, abrangendo toda a população e cobrindo integralmente todos os riscos, o parecer lembrou, confundindo os dois conceitos – de segurança e de previdência social – que «a previdência total seria a imprevidência geral».

Os procuradores à Câmara Corporativa repetiam nos anos sessenta os mesmos argumentos de que a Previdência Social não se deveria transformar numa organização que garantisse todos os benefícios, cobrisse todas as eventualidades e se substituísse plenamente ao indivíduo e às famílias. Ao transferir, segundo eles, para a sociedade e para o Estado as responsabilidades económicas e sociais de cada um, os «perigosos conceitos» da segurança social universal levariam à destruição do espírito de iniciativa e privariam os indivíduos dos melhores estímulos «para trabalhar e produzir, para prever e poupar, para se valorizar e construir por si o seu próprio futuro».

Inicialmente não enquadrado no sistema de previdência social corporativo, o Abono de Família passou, com a reforma da Previdência de 1962, a ser legalmente definido como uma prestação da segurança social e só então deixou de ser oficialmente considerado um instrumento de execução do princípio do “salário familiar”, consagrado pela Constituição de 1933. O Regulamento Geral das Caixas de Previdência de 1963 absorveu o regime do Abono de Família dos trabalhadores da indústria e do comércio então já aplicável aos funcionários públicos. É assim que a emergência do sistema de segurança social ficou adiado, em Portugal, mesmo se, depois da remodelação de 1962-63, a Previdência Social passou a integrar o abono de família e a incluir os «seguros» de maternidade e de acidentes de trabalho (1965).

Embora tivessem sido previstas as eventualidades da tuberculose e do desemprego voluntário na reforma de 1962 em termos a definir por posterior regulamentação, o subsídio de desemprego só foi instituído depois de 1974, tal como a pensão social, que substituiu o subsídio de assistência⁵³. Em 1969 – só nesse ano! –, Marcelo Caetano instituiu o regime de abono de família dos trabalhadores rurais por conta de outrem, gerido pelas caixas regionais de previdência e abono de família e passaram a beneficiar de assistência médica, do apoio materno-infantil, da protecção à invalidez e do subsídio de doença e por morte a partir de 1970.

52 O parecer considerou a noção segurança social assente no reconhecimento do dever da sociedade de apoiar o indivíduo e a família, quando se verificasse desequilíbrio grave entre as necessidades individuais e familiares e os meios de as satisfazer, causado por riscos – maternidade, doença, invalidez ou morte – que determinassem a interrupção ou o fim dos meios de subsistência. Era, assim, objectivo da segurança social a prevenção dos riscos sociais e a reparação ou eliminação das suas consequências através de «rendimentos de substituição» – prestação em dinheiro, bens ou serviços ligados à profilaxia das doenças, organização de serviços de medicina do trabalho e à prevenção de acidentes e de doenças profissionais.

53 Henrique Medina Carreira, *O Estado e a Segurança Social*, p. 20

Notas finais

Embora a ideologia salazarista, influenciada nomeadamente pelas encíclicas papais, tenha dado centralidade à família e à maternidade, a protecção materno-infantil prestada pelo Estado foi pouco mais que inexistente, nos anos trinta e quarenta. Apesar de ter sido uma ditadura proteccionista e dirigista, o Estado Novo considerou que o seu papel, relativamente à assistência, devia ser «supletivo» da iniciativa privada, não favorecer a «pedinçice» e contar com a «essência» caridosa dos portugueses. Estes tinham, porém, o defeito da imprevidência e, por isso, o Estado criou, para compensar os riscos sociais e profissionais dos que estavam no mercado de trabalho, a Previdência Social, para a qual contribuíam os trabalhadores e patrões, segundo a lógica corporativa da «associação» de todos – indivíduos, famílias e corpos sociais – no projecto de engrandecimento e solidariedade nacionais.

Por outro lado, além de reprimir os «maus» pobres, o Estado prestava uma assistência pontual aos «bons» pobres em situação de aperto, arranjando-lhes emprego nas obras públicas e «educando-os», segundo a norma de que mais valia «prevenir que curar». Mas como Estado não se propunha «curar» nem substituir-se às famílias e como as condições de vida precárias não «preveniam» a miséria e a doença, não havia de facto quase nada em Portugal, como se reconhecia no seio do próprio regime. A organização estatal Defesa da Família (DF) propôs-se manter a natalidade alta, incentivar o casamento católico e diminuir a mortalidade infantil, objectivos relacionados com a política materno-infantil e com a política populacional – em voga na época –, embora esta nunca tenha assumido, em Portugal, um carácter eugénico, como aconteceu na Alemanha nazi.

A DF e, depois, o Instituto de Assistência à Família (IAS) limitaram-se a servir de paliativo ao desemprego de alguns «chefes de família», através de trabalho nas «obras públicas» e da caridade. Mas, entre os responsáveis dessas instituições, o contacto com a miséria começou a modificar a mentalidade «caritativa» de alguns, e, a partir da década de cinquenta, começou também a surgir um pensamento que, em vez da «distribuição de sopas», defendia a ligação da assistência pública à previdência social, início de um caminho que desembocaria na remodelação do sistema de previdência e na discussão sobre segurança social.

Na assistência materno-infantil, a ideia de que o Estado devia ter um papel «supletivo» relativamente às famílias e à iniciativa privada assim como o receio salazarista de estruturas «colectivistas», impediram, por um lado, que fossem criadas creches ou cantinas e conduziram, por outro lado, à propaganda do «parto a domicílio» e à redução das funções das maternidades, dois objectivos defendidos pelo Instituto Maternal (IM). Paralelamente, o sempre discutido mas inaplicado apoio às famílias numerosas desembocou, em 1942, na institucionalização do abono de família, uma medida inicialmente inserida no conceito ideológico de «salário familiar» – só em 1962 integrada no sistema de Previdência Social –

que esteve longe de ser universal, pois não só não era concedida às mulheres casadas assalariadas como não abrangia as famílias rurais, precisamente as mais prolíficas.

Nos anos sessenta, a previdência social foi remodelada e os riscos sociais por ela abrangida foram alargados, mas as vozes dos que defendiam a adopção de um sistema de segurança social universal não levaram a melhor face aos que continuavam a sustentar a visão anacrónica baseada no corporativismo de «associação». Diferentemente dos países com regime liberal onde muitos benefícios sociais originaram no final da II Guerra o Estado-Providência, em Portugal, as poucas benesses sociais – por exemplo, as licenças de parto, a assistência à família e o abono familiar – introduzidas pelo Estado Novo não prefiguraram o Welfare State, que só emergiu depois de 1974 ao iniciar-se então o ciclo da segurança social, universal e assente nos direitos dos cidadãos.

Referencias

- Ana Nunes de Almeida, (1984). Comportamentos demográficos e estratégias familiares, in «Estudos e Documentos, ICS, n.º 10.
- António Araújo, (2007), A Lei de Salazar, Lisboa, Ed. Tenacitas: pp. 138-139.
- António Oliveira Salazar (AOS), (1945) Problemas da Organização Corporativa, conferência no SPN, em 13 de Janeiro de 1934, in Discursos e Notas Políticas, 1928-1934, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, , p. 285.
- AOS, (1934), O Estado Novo português na Evolução Política Europeia», in Discurso, 1928-1934, vol. I, pp. 342-344.
- AOS/CO/IN- 10 A.(1956), Colaboração entre a assistência e a previdência (1957-1962)» Carta do subsecretário de Estado da Assistência Social, de 7 de Setembro de 1956
- AOS/CO/IN 9-1, (1934) Subsídios para um projecto de lei sobre famílias numerosas.
- Assistência Social, s/d, Cadernos do Ressurgimento Nacional, Lisboa, SNI.
- Daniel Barbosa, (1944) Bases para o Estabelecimento dos Salários Industriais em Portugal, Resumo da tese do Congresso Nacional, Lisboa.
- Dicionário da História de Portugal, (1996), dir. Fernando Rosas e José Maria Brandão de Brito, Lisboa, Círculo de Leitores, vol. I, p. 71
- Ferreira Dias Júnior (1946), Linha de Rumo - Notas da Economia Portuguesa (Cap. Nível de Salário), vol. I, 2ª ed., Lisboa, 1946 (2ª ed) (1ª 1945).
- Ferreira Dias Júnior, Alguns Aspectos da Economia Portuguesa, Vol. I, Porto, 1949.
- Georges Duby e Michelle Perrot, Françoise Thébaud (dir). (1995), História das Mulheres , O Século XX, vol V Lisboa, Círculo de Leitores.
- Gisela Bock and Pat Thane (1991), Maternity and Gender Politics. Women and the Rise of the Europea Welfare States 1880s-1950s, ed. by, London and New

- York, Routledge.
- Carreira, Henrique Medina, (1996), *O Estado e a Segurança Social*, org. António Barreto, Lisboa Cadernos Público, n.º 4, pp. 17-20.
- Pimentel, Irene Flunser, (2001), *História das Organizações Femininas do Estado Novo*, Lisboa, Temas & Debates, pp. 46-47/58-61
- Wall, Karin, (1995), Apontamentos sobre a família na política portuguesa, *Análise Social*, n.º 131-132, 4.ª série, vol. xxx, 2.º, 3.º, pp. 431-456.
- Bridenthal, Renate; Koonz, Claudia and Stuartd, Susan, (1987), *Both Friend and Foe: Women and State Welfare*, in *Becoming Visible*, ed. by Boston, Houghton Mifflin Company, pp. 535-554.