

# Índice

<b>I. Definição do Objecto de Estudo .....</b>	<b>2</b>
1. Introdução à temática .....	2
2. Problematização do tema: os sectores em análise.....	7
<b>II. Estado da questão: contribuição do projecto para a temática .....</b>	<b>9</b>
1. Investigação nacional.....	9
2. Alguns exemplos de estudos em outros países .....	38
<b>III. O estudo do problema .....</b>	<b>45</b>
1. Definição teórica .....	45
2. Hipóteses e lançamento da investigação .....	47
<b>IV. Investigação Exploratória: As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926).....</b>	<b>54</b>
1. Nota Prévia.....	54
2. O mutualismo e as medidas pontuais do Estado como referência antecedente .....	54
3. Trabalho .....	59
4. Seguros Sociais Obrigatórios .....	65
4.1. Seguro social obrigatório na doença .....	66
4.2. Seguro social obrigatório nos desastres de trabalho .....	68
4.3. Seguros sociais obrigatórios na invalidez, velhice e sobrevivência.....	68
4.4. Seguro social obrigatório no desemprego e Bolsas Sociais de Trabalho.....	69
4.5. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral.....	70
4.6. Avaliação dos resultados obtidos .....	71
5. Assistência .....	74
5.1. Protecção à Infância e Juventude .....	75
5.2. Mendicidade e Delinquência.....	76
5.3. Cozinhas Económicas, Albergues Nocturnos e Balneários Públicos .....	77

6. Saúde.....	78
7. Habitação .....	79
7.1. Leis do Inquilinato .....	79
7.2. Bairros sociais e fomento da construção de habitações económicas .....	81
8. Aspectos finais .....	84
<b>V. Planificação Metodológica: levantamento e análise da informação .....</b>	<b>84</b>
1. Nota Prévia.....	84
2. Inventário das Fontes necessárias para a Investigação .....	85
2.1. Direcção-Geral de Arquivos .....	85
2.1.1. Ministério do Reino/ Ministério do Interior.....	85
2.1.1.1. Assistência Nacional aos Tuberculosos .....	85
2.1.1.2. Polícia Cívica de Lisboa/ Polícia de Segurança Pública de Lisboa .....	86
2.1.1.3. Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Cívicos de Lisboa .....	86
2.1.2. Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça/ Ministério da Justiça/ Ministério da Justiça e dos Cultos .....	87
2.1.3. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.....	87
2.1.4. Ministério do Fomento/ Ministério do Trabalho e Previdência Social/ Ministério do Comércio/ Ministério do Comércio e Comunicações .....	88
2.1.4.1. Administração dos Armazéns Gerais Industriais .....	88
2.2. Arquivo Distrital de Lisboa (Direcção-Geral de Arquivos).....	88
2.2.1. Governo Civil de Lisboa .....	89
2.3. Arquivo do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – Gabinete de Estudos e Planeamento .....	89
2.3.1. ISSOPG .....	89
2.4. Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações .....	89
2.4.1. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento/ Ministério do Comércio/ Ministério do Comércio e Comunicações .....	90
3. Publicações Oficiais.....	90
4. Periódicos.....	90
5. Fontes Manuscritas e Impressas.....	90
5.1. Biblioteca Nacional de Portugal .....	91
<b>Conclusão.....</b>	<b>92</b>
<b>Fontes e Bibliografia .....</b>	<b>93</b>

## I. Definição do Objecto de Estudo

### 1. Introdução à temática

A opção pelo tema que nos propomos abordar necessita de uma explicação sustentada acerca dos fundamentos que regem o nosso estudo. Assim, existem diversos aspectos que merecem uma explanação adequada no sentido de esclarecer o objecto de estudo da nossa investigação. Primeiramente, a temática que delimitámos para o desenvolvimento científico incorpora em si mesma diversas questões que contribuem para que a possamos delimitar adequadamente. Em termos cronológicos, a opção por um âmbito temporal integrado na conjuntura política e institucional da I República Portuguesa cumpre uma opção por um período que encerra em si mesmo diversas questões que justificam um estudo com o objecto que pretendemos abordar nesta secção. Desde logo, parece-nos clara a aceção de que o regime político a que nos reportamos integra a questão social como um substrato que adquire uma acuidade capital para qualquer abordagem de investigação histórica que perspetive o estudo da I República. Porém, mesmo que nos centremos apenas nessa base estrutural do período, devemos igualmente ter em conta a totalidade do espaço cronológico que enquadra o regime em causa, ou seja, o primeiro terço do século XX. cremos, pois, ser importante reflectir em torno do enquadramento estrutural do período no sentido de identificar claramente o tema do estudo que nos propomos abordar. Apontamos, por isso, no sentido do duplo objectivo de centrar a problemática das políticas sociais no regime em questão, escolhendo quer a perspectiva política, quer a perspectiva económica, quer a perspectiva social.

Parece-nos de todo adequado enquadrar os dezasseis anos do regime da I República num quadro mais global de um prolongado e agitado período temporal compreendido entre os finais dos anos de 1880, em pleno aprofundamento da crise do liberalismo português, e o período inaugurado a 28 de Maio de 1926, com o golpe militar prenunciando o longo ciclo autoritário em Portugal. Tal conjuntura é igualmente enquadrável em duas outras vertentes que complementam esta leitura dos ciclos políticos: por um lado, a análise comparativa e de enquadramento do Portugal dessas cerca de quatro décadas no contexto similar das economias da periferia do sistema capitalista europeu (Europa Central, do Leste e do Sul); por outro, a inserção desse período num quadro de sérias e profundas transformações sociais que proporcionaram o desenvolvimento de uma série de conflitos para os quais o regime capitalista liberal não encontrou solução, exceptuando os países do Norte e Noroeste da Europa onde o sistema económico evoluiu sem rupturas radicais, no que foi acompanhado pelo regime político vigente onde as tradições democráticas prevaleceram. Esse período, *matriz da cultura política portuguesa* até aos anos de 1960, apresentar-se-ia como o de um crescimento muito limitado das forças produtivas nacionais sempre acossado pela concorrência internacional e pelo reforço das actividades

mercantis e especulativas, bem como pelo isolamento dos interesses fundiários. Como tal, associando-lhe a agudização das lutas sociais e o extremar de posições reivindicativas do movimento operário, essa solução para a crise do liberalismo não seria encontrada, sendo antes substituída pelo esboroamento do sistema liberal e que a I Guerra Mundial, com o seu amplo papel potenciador de todas as vulnerabilidades existentes, apenas confirmou<sup>1</sup>. É, portanto, neste enquadramento global que devemos entender a tentativa da superação da crise do sistema liberal português pelo triunfo de uma proposta à partida de regeneração democratizante como o era a República. Essa tentativa, estágio final da decadência do liberalismo oligárquico, falhou os seus propósitos aquando da sua concretização, o que se explica se atendermos ao facto de o republicanismo, enquanto fenómeno social se encontrar isolado e ser minoritário no País à data da sua vitória em 1910: esse acantonamento no meio urbano e no apoio da pequena burguesia dele proveniente nunca permitiu à República ultrapassar esse condicionalismo. Como tal, o cerco mantido pelo *oceanos de ruralidade* apenas consentiu a mudança institucional do poder devido ao estado de decadência a que chegara a Monarquia. A República, intentando corresponder às transformações estruturais da sociedade através da modernização do sistema político, mostrou-se sempre incapaz de reformar o aparelho de domínio da burguesia construído sob o regime monárquico. Não avançando no sentido autoritário ou caminhando no caminho da democratização, uma vez que o próprio PRP/PD se manteve interpenetrado pelos conflitos em curso no seio das classes dominantes e permanentemente pressionado pelo movimento operário em crescendo, o regime cedo se tornou um alvo acessível dos golpes e contra-golpes exteriores ao Congresso da República<sup>2</sup>. Tornara-se já claro para as chamadas *forças vivas* que a alternativa ao liberalismo monárquico não era o democratismo republicano: num consenso amplo que unia o bloco conservador agrário, a elite financeira e colonial e os mais representativos membros da indústria a opção parecia clara por um Estado forte, que mantivesse a *ordem* e que interviesse económica e socialmente. No plano prático tal opção começou a consubstanciar-se sobretudo após 1921 quando, no contexto do debate no seio das classes possuidoras acerca da preferência por um desenvolvimento prioritário da metrópole ou por um modelo que integrasse igualmente as colónias, se produziu a aglutinação das forças que se associaram na acção conspirativa contra o regime e em prol da ditadura<sup>3</sup>. O PRP/PD, representando o longo traço de continuidade nos governos durante a I República, não deixou de tentar procurar a afeição das *forças vivas*, ou, mais modestamente, dos sectores industriais e

---

<sup>1</sup> Cf. Fernando Rosas, *Portugal – Século XX (1890-1976). Pensamento e Acção Política*, Lisboa, Editorial Notícias, Coleção *Biblioteca de História*, 2004, pp.11-13; Manuel Villaverde Cabral, *Portugal na Alvorada do Século XX. Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*, Lisboa, A Regra do Jogo, Coleção *Biblioteca de História*, 1979, pp.451; 455-456.

<sup>2</sup> Cf. Manuel Villaverde Cabral, *op. cit.*, pp.454-455.

<sup>3</sup> Cf. Fernando Medeiros, *A sociedade e a economia portuguesas nas origens do salazarismo (1917-1926)*, Lisboa, A Regra do Jogo, Coleção *Biblioteca de História*, n.º 4, 1978, pp.10-11.

comerciais, demonstrando poder satisfazer as suas imposições através da sua gestão do Estado. A acção dos democráticos revelou-se sobretudo uma tentativa de sobrevivência política através da neutralização das forças da direita republicana, procurando passar a representar os seus interesses da governação, o que justificaria, afinal, a sua permanência no poder. Ao invés de procurar inovar politicamente através da concretização de verdadeiras reformas que os distinguissem desse campo político e consolidassem a sua base de apoio, alargando-a até além dos meios urbanos – reforma agrária, reformas sociais, políticas de fomento industrial – o PRP/PD não fez mais do que procurar aguentar o seu poder através do governo em função dos objectivos da direita conservadora. Essa táctica não levou as *forças vivas* a alterarem os seus propósitos golpistas, tal como foi confirmado na experiência sidonista de 1917-1918. Por outro lado, ao procurar tranquilizar os sectores da burguesia perante o ascendo da agitação social operária, os governos republicanos mantiveram uma quase guerra latente com o movimento operário, o que constituiria razão para a alienação de uma parte primordial que constituíra a base social de apoio da República, que sem a sua *plebe urbana* não resistiria muito tempo. Por fim, a República acabou por actuar incongruamente para com o velho mundo conservador tutelado pela Igreja, já que se desejava impor o seu poder através da sua contenção, não actuou verdadeiramente de forma a diminuir ou anular a sua representação económica e social. Para além do mais, a tão ansiada republicanização do Estado nunca se concretizou verdadeiramente, uma vez que mesmo durante a *República velha* (1910-1917) os democráticos nunca dispuseram do controlo e apoio da elite política e administrativa, em funções tal como fora herdada da Monarquia e amplamente conservadora e hostil à própria República e ao republicanismo. Não possuindo quadros suficientes para ocupar esses lugares do Estado e não tendo força para o realizar, nunca concitou o seu apoio ao regime. Também a questão religiosa e a hostilidade demonstrada pela República face à Igreja pela Lei da Separação do Estado e das Igrejas de 20 de Abril de 1911, através sobretudo da institucionalização de um *neo-regalismo* que supunha a tutela do Estado sobre a Igreja, em nada contribuiu para a adesão populacional ao novo regime. Ainda que esse problema só se tenha colocado verdadeiramente até 1917, permitiu que a população rural maioritária (sobretudo do Centro e Norte do País) não mais deixasse de se identificar com a *defesa da religião* associada às forças da direita antiliberal. Para mais, o republicanismo no poder mostrou-se igualmente incapaz de erigir um projecto nacional verdadeiramente autêntico que aglutinasse um bloco social e político consolidado. Essas propostas só surgiram de forma tardia após a I Guerra Mundial, através de uma parte dos sectores de esquerda do republicanismo que cindiram com os democráticos. Privilegiando o controlo do Estado e das instituições, o PRP/PD não ultrapassará a concretização de reformas de teor político e falhas de consubstanciação económica e social duradoura, salvo excepções quase sempre não concretizadas. Sob o exemplo da vitória da Revolução Socialista Russa de 1917, o impulso dado às lutas do operariado

português a partir de 1919 leva a que no campo republicano se autonomizem à esquerda do situacionismo dos democráticos um conjunto de formações diminutas, mas não por isso menos importantes, personificando uma nova esquerda republicana: o grupo Popular, o PRRN, o PRR, o PRED e o grupo da *Seara Nova* manterão uma aliança instável com os partidos ou organizações sindicais (o PSP, a CGT e o novo PCP), polarizando à esquerda a alternativa ao projecto antiliberal e antidemocrático das direitas conservadoras<sup>4</sup>. Durante a *nova República velha* (1919-1926), amplos sectores da oligarquia dominante compreenderam que a protecção do Estado, se reunissem condições para o controlar, podia ser altamente vantajosa. Mas também a banca, os seguros e os negócios do comércio vieram a beneficiar com os anos do conflito e a potenciarem as suas actividades nos anos seguintes, sendo que na ainda incipiente indústria portuguesa se destacava já a actuação de Alfredo da Silva à frente da CUF. Também a actividade das confederações patronais haveria de conhecer um amplo fôlego, sobretudo na oposição a quaisquer intenções de progresso social<sup>5</sup>. Por conseguinte, podemos concluir que a República surgiu em 1910 num país dominado por uma agricultura pobre e pouco intensiva, onde a produção agrária capitalista se articulava com um sector tradicional com base na pequena e mesmo minúscula propriedade numericamente preponderante. A agricultura capitalista favorecia a manutenção da estrutura tradicional, pois esta fornecia-lhe mão-de-obra barata e sazonal e que o seu tipo de produtos tradicionais – trigo, vinho e cortiça – exigia. A estes juntavam-se os grandes proprietários absentistas que viviam das rendas das suas terras e procuravam o acesso a divisas no exterior, no que eram amplamente imitados pelas elites dos outros sectores económicos. O sector agrário capitalista articulava-se com o comércio do *import-export* e com os capitais ingleses, tendo em comum com o sector agrícola a tendência para a colocação de capitais nas empresas coloniais. Na indústria emergiam os sectores do artesanato e da manufactura ainda numericamente importantes e ligados à agricultura tradicional e a relações de trabalho com um perfil anterior à revolução industrial. Eram poucos os ramos onde a indústria laborava em moldes modernos, sobretudo ligados à agricultura capitalista (química, metalurgia, madeira, moagem e alimentos) ou às colónias (têxteis) muito devido à inflexão proteccionista desencadeada após 1890. Eram também poucas as empresas que diversificavam a sua actividade para os transportes ou outros sectores, não existindo ainda um verdadeiro capital financeiro, exceptuando os Burnay, que tinham origem nos bancos. Não existia ainda quase por completo uma indústria pesada e só a cortiça e as conservas de peixe exportavam para os mercados europeus<sup>6</sup>. No campo da esquerda republicana o programa nacional apoiava-se, designadamente: na

---

<sup>4</sup> Cf. Fernando Rosas, *op. cit.*, pp.28-46.

<sup>5</sup> Cf. António José Telo, *O Sidonismo e o Movimento Operário Português. Luta de Classes em Portugal, 1917-1919*, Lisboa, Ulmeiro, Coleção *Biblioteca Ulmeiro*, n.º 12, 1977, pp.245-252.

<sup>6</sup> *Idem*, “A busca frustrada do desenvolvimento”, in *Portugal Contemporâneo* (dir. António Reis), vol. 2 – 1910-1958, Lisboa, Selecções do Reader’s Digest, 1996, pp.133-134.

obtenção do equilíbrio orçamental assente numa reforma fiscal que reforçasse a progressividade dos impostos directos sobre os rendimentos e os lucros de guerra; no tabelamento dos preços dos bens de primeira necessidade e no controlo estatal do comércio externo, do mercado financeiro e da actividade bancária; no gizar de uma reforma agrária para os campos do Sul; num pacote de reformas sociais como a institucionalização do dia das oito horas de trabalho, os seguros sociais, a habitação social, o novo regime de inquilinato e o reconhecimento oficial da CGT acompanhado da amnistia para os presos sociais<sup>7</sup>.

No nosso entender, é este o pano de fundo essencial que pode garantir adequação e pertinência ao tema e aos problemas que pretendemos analisar com a nossa investigação. De facto, o próprio conceito de políticas sociais necessita, também ele, de ser contextualizado à época de forma a não assumir qualquer feição anacrónica ou desajustada ao contexto que pretendemos estudar. Assim, devemos ter em conta que diversos factores que explicam o período da vigência da I República a que aludimos anteriormente devem ser tidos em conta para compreender que ao tratarmos deste tema, estamos em presença de um conjunto de medidas que se enquadram no âmbito das políticas públicas promovidas pelo Estado. Porém, pensamos que não é adequada a qualificação de Estado-Providência ao conjunto das mesmas medidas, tendo em conta o carácter incipiente de muitas das políticas em causa, apesar de se poder assumir que em vários casos sectoriais que nos propomos abordar, ter existido coerência no delineamento das mesmas. Assim, cremos justificar a nossa opção por esta temática através da inegável mudança de atitude dos poderes públicos perante a questão da acção do Estado perante a questão social: se nos primeiros anos da República a diferença substancial em relação ao constitucionalismo monárquico não se consumou muito para além do debate teórico e das propostas e estudos levantados a partir das reivindicações e propostas dos próprios trabalhadores e das organizações de classe que os representavam, a verdade é que com a I Guerra Mundial a situação vivida em Portugal não mais permitiu a ausência do Estado como promotor, interventor e executante de políticas sociais em diversos sectores de acção, alterando o quadro da sua aplicação e realizando uma transformação real que corporizou a sua implementação inicial no período posterior a 1919, utilizando alguns mecanismos iniciados sob a permanência da conflagração mundial nos anos anteriores. Como sustentámos, não foi a implantação do novo regime político que constituiu a verdadeira alavanca para a transformação nesta área com o lançamento de políticas sociais, mas antes a I Guerra enquanto realidade que impôs o aperfeiçoamento ou inauguração de medidas enquadradas

---

<sup>7</sup> Cf. Fernando Rosas, *op. cit.*, pp.46-47.

nesse mesmo campo das políticas sectoriais do Estado<sup>8</sup>. Procuraremos, assim, contribuir para uma visão global acerca das políticas desenvolvidas pelos poderes públicos em matéria social no período considerado: o trabalho; os seguros sociais obrigatórios; a assistência; a saúde; a habitação. Assim, perspectivamos poder determinar vários aspectos caracterizadores dessas mesmas políticas, desde a sua concepção e modelo teórico, passando pelas influências exógenas que essa mesma política possa ter incorporado, para além da sua construção legislativa e da sua aplicação final, não esquecendo o seu alcance e sucesso. É nosso propósito contribuir para um olhar reflexivo sobre os anos da I República Portuguesa (1910-1926) conhecendo as suas políticas sociais, o que no limite pode igualmente garantir uma melhor compreensão deste regime também em termos da sua avaliação global. Por outro lado, centrando igualmente a sua posição cronológica e estrutural em termos económicos e sociais, cremos ser possível aquilatar até que ponto se diferenciaram os propósitos prévios à realização das políticas, a sua aplicação e a apreciação final acerca do seu sucesso ou malogro. Só colocando em análise todos estes factores sobre uma perspectiva ampla poderemos obter as explicações adequadas ao questionamento desse período em Portugal na matéria em questão. Será portanto nestes termos que procuraremos traçar uma evolução na política dos Governos republicanos nesta matéria, ambicionando determinar a aplicação das medidas legisladas, em que termos e a que nível de aplicação, não esquecendo igualmente a influência da legislação promulgada ainda durante a Monarquia Constitucional.

## **2. Problematização do tema: os sectores em análise**

Particularizando a problematização do nosso tema, definido genericamente como abrangendo as políticas sociais promovidas durante a I República, verificamos que a legislação laboral e o mundo do trabalho em geral constituirão um elemento muito importante na nossa investigação. Na realidade, trata-se até de uma questão central para a compreensão da evolução da I República, tratando-se mesmo de um elemento fulcral para a explicação dos insucessos em termos de prevalência no tempo do próprio regime. Assim, procuraremos detectar em que medida a intervenção estatal foi ao encontro das reivindicações do movimento operário organizado, bem como o alcance das medidas implementadas, o que pensamos ser um ponto essencial da nossa análise. Neste vasto campo estão compreendidos os assuntos referentes: à arbitragem de conflitos laborais entre o patronato e os trabalhadores; ao horário de trabalho; ao salário; à regulação e funcionamento das associações de classe; à fiscalização da

---

<sup>8</sup> Cf. Maria Alice Marques Almeida, *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*, Tese de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1997, pp.131-140; 147-150.

salubridade nos locais de trabalho; à inspecção e regulamentação do trabalho dos menores e mulheres; ao descanso semanal. Os interventores principais nas relações de trabalho (patronato e trabalhadores) serão também tidos em conta no nosso estudo através da abordagem às suas propostas e reacções à intervenção estatal.

Como resultado da ascensão do movimento operário organizado nos países industrializados e nos que cumpriam a sua transição de uma sociedade de relações de produção pré-industriais para uma sociedade de tipo industrial, mas também como consequência da I Guerra Mundial (1914-1918) e dos trabalhos da Conferência de Paz de Paris (1919), surgiu na regulação internacional da Sociedade das Nações a questão do trabalho como decisiva. Apesar de Portugal constituir um país de relações de produção na sua esmagadora maioria assentes num perfil pré-industrial, também o regime republicano, como signatário do Tratado de Versalhes (28 de Junho de 1919), acabou por fazer aprovar na sua legislação as primeiras medidas nessa área. Contou-se entre essa regulamentação a que deveria cobrir as eventualidades na vida do trabalhador em caso de: doença; desastre de trabalho; invalidez; velhice; sobrevivência; desemprego. Para cumprir tais propósitos eram criadas ainda as Bolsas Sociais de Trabalho e o ISSOPG. Conhecer o âmbito da sua aplicação, as prioridades em relação a cada um dos seguros, bem como as reacções dos trabalhadores e dos patrões serão alguns dos objectivos a cumprir nesta abordagem.

Questão assaz vasta, a assistência pública será uma área abordada de forma global, tendo em conta as opções do Estado para a população em termos de coordenação das políticas sectoriais decorrentes da sua concretização. Assim, trataremos da tutela pública das instituições de beneficência, quer do foro público, quer do âmbito privado. Tanto os Hospitais Cívicos, como as Misericórdias e a Casa Pia passaram a ter uma coordenação estatal na I República, espreada pelas questões: da protecção à infância e juventude (asilos de infância, maternidades, internatos, etc.); da mendicidade e delinquência (envolvendo crianças – desamparados, abandonados, *vadios*, delinquentes, órfãos e em perigo moral – e adultos – colónias de trabalho correcional agrícola e industrial para mendigos e indigentes); das cozinhas económicas, albergues nocturnos e balneários públicos. Trataremos igualmente da saúde em geral, sobretudo da inventariação das instituições de saúde e higiene pública de coordenação central por parte do Estado, bem como da sua articulação no sector com a tutela religiosa da Igreja sobre as infra-estruturas hospitalares das Misericórdias. Relativamente à questão da habitação, trataremos de discernir a actuação estatal em termos da legislação relativa ao inquilinato e à promoção da habitação social e económica.

## **II. Estado da questão: contribuição do projecto para a temática**

### **1. Investigação nacional**

Mediante a noção de que o estudo das políticas sociais é determinante para a compreensão de uma das áreas essenciais da realidade de qualquer período e tendo em conta a relevância da questão para o período cronológico que apresentámos, analisaremos agora a produção teórica existente sobre a temática das políticas sociais. Não abundam os estudos que abordam especificamente esta questão relativa à intervenção do Estado nesta matéria que nos propomos estudar durante a I República. Ao contrário dos trabalhos que privilegiaram a classe operária, o proletariado e o movimento sindical português, que progrediram bastante nos anos posteriores à Revolução de 25 de Abril de 1974, com um incremento sentido a partir dos inícios da década de 1970, esse não é o caso das políticas sociais. Na verdade, se verificarmos o leque de estudos acerca do tema que nos propomos estudar, podemos apontar-lhe como características principais o facto deste ser reduzido, parcelar e com necessidade de aquisição novos contributos.

Se optarmos por percorrer esses trabalhos por áreas de estudos, verificamos igualmente que no estudo da história contemporânea portuguesa esta questão ainda não mereceu propriamente uma atenção aprofundada e que permitisse obter uma análise global acerca das políticas sociais no período da I República. Apesar disso, devemos referir, como referências historiográficas incontornáveis e correspondendo a um período onde os estudos sobre a sociedade portuguesa iniciavam os primeiros desenvolvimentos, os verbetes que contemplam diversos sectores que se inserem nas temáticas que pretendemos estudar no nosso trabalho inseridos no *Dicionário de História de Portugal*. Esta obra, dirigida por Joel Serrão (1919-2008), foi editada entre 1963 e 1968 com sucessivas reedições, apresentando uma organização alfabética que procura abarcar todos os períodos da história de Portugal, incluindo igualmente o período contemporâneo. Desta forma merece referência a entrada “Assistência Pública”, de Maria de Lourdes Akola Meira do Carmo Neto, uma autora que também estudou a questão da demografia urbana em perspectiva histórica. Neste caso, o artigo percorre a questão da assistência pública em três grandes sectores cronológicos: I – Da fundação da nacionalidade até fins do século XV; II – De D. João II ao século XIX; III – Séculos XIX e XX. Tendo em conta o âmbito do nosso estudo, é nesta última secção que a autora opta por descrever de forma sumária os progressos registados relativamente à questão no período contemporâneo. Enuncia os organismos públicos criados pelas reformas legislativas de 24 de Dezembro de 1901 e de 25 de Maio de 1911, respectivamente com a publicação do Regulamento Geral dos Serviços de Saúde e Beneficência Pública que fora precedida pela criação da Direcção-Geral de Saúde e Beneficência Pública sob tutela do Ministério do Reino (4 de Dezembro de 1899) e com a *Lei de Assistência Pública* do Governo

Provisório da I República (Decreto de 25 de Maio de 1911). Em jeito de sumário, a autora alude à criação, sob tutela do Ministério do Interior, da Direcção-Geral de Assistência e da Provedoria Central da Assistência de Lisboa em 1911, mencionando ainda o surgimento do ISSOPG em 1919. Após essa incursão pelas políticas promovidas pelo Estado, a autora enuncia a evolução ou criação de instituições como os asilos, as creches, os dispensários, as instituições para cegos e surdos-mudos, os hospitais, os albergues nocturnos, os sanatórios, os dispensários anti-tuberculosos e as maternidades<sup>9</sup>. De qualquer forma, trata-se de uma simples enunciação que reflecte o carácter de síntese de um dicionário que procurava abarcar vários séculos da história portuguesa, tal como a inexistência de um estudo de base para desenvolver tal temática.

Dentro do leque de temáticas que pretendemos abordar cabe considerar igualmente o verbete “Associação, Direito de”, incluído no mesmo Dicionário, e da autoria de Fernando Piteira Santos (1918-1992), intelectual e historiador contemporâneo português, que desenvolveu estudos em torno das questões da economia e sociedade no período contemporâneo e sobre o fenómeno do fascismo em Portugal seguindo a metodologia adoptada pela escola historiográfica francesa da revista *Annales*. Desenvolveu uma actividade de várias décadas de oposição antifascista. Nesta entrada, o autor inicia a sua definição através da precisão do significado do direito associativo em termos semânticos, sociológicos e jurídicos. A grande conclusão desta abordagem muito sintética acerca do conceito nessas vertentes é a de que as associações mereceram muito mais legislação restritiva, isto se comparadas com as sociedades, questão analisada em perspectiva histórica. Partindo destas considerações o autor debruça-se sobre o caso português: só em 1890 existiram precisões na legislação, sobretudo com as penalidades previstas no caso das associações, sociedades, corporações ou colectividades que se desviassem dos seus objectivos, ou se estas se convertessem em veículos de promoção, propaganda ou acção para o derrubamento do regime monárquico (Decreto de 29 de Março e Lei de 7 de Agosto de 1890). A 9 de Maio de 1891, um Decreto do ministro António Cândido regula o funcionamento das associações de classe, que podiam ser comerciais, industriais e agrícolas e só de patrões, só de trabalhadores, só de operários ou mistas e limitando os seus direitos à esfera exclusivamente profissional, proibindo igualmente os agrupamentos federais ou nacionais dessas mesmas associações. Submetia igualmente a eleição dos seus dirigentes à aprovação do Governo. Este diploma veio criar uma regulamentação específica para o associativismo operário, até aí não reconhecido legalmente, apesar da proibição das federações ou confederações nacionais. Foi neste âmbito que funcionaram as associações de classe e se desenvolveu o movimento sindical português em paralelo com o mutualismo e o cooperativismo, mesmo durante a vigência do regime republicano. A I

---

<sup>9</sup> Cf. Maria de Lourdes Akola Meira do Carmo Neto, “Assistência Pública”, in *Dicionário de História de Portugal* (coord. Joel Serrão), vol. I, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992, pp.234-236.

República consagrou o direito de associação como direito constitucional (Constituição de 21 de Agosto de 1911, Título II, artigo 14.º), tendo este vigorado apenas no plano político, já que no plano sindical só pelo Decreto n.º 10 415, de 27 de Dezembro de 1924, foi legalmente reconhecida a constituição de confederações, uniões e federações de associações de classe, às quais passava a ser atribuída capacidade para celebrar contratos colectivos de trabalho. Na prática, porém, o movimento operário português não cessou de se desenvolver mesmo na ausência desse reconhecimento legal, num processo que remontava ao século anterior<sup>10</sup>. Na verdade, o autor acaba por não acrescentar muito mais do que a enunciação das principais peças legislativas nesta matéria.

Igualmente na mesma obra, o autor David Ferreira (1897-1989) redigiu o artigo “Inquilinato”, que mais uma vez se cinge ao simples enunciar da legislação aprovada nesta matéria. O autor desenvolveu alguns estudos sobre a I República em que colocou em evidência o seu plano político, tendo-se associado ao grupo *Seara Nova* e colaborado na revista homónima desde a sua fundação, em 1921, até 1957. O autor constata como o preço e a inexistência de contratos reguladores de arrendamento se assumiram como características no quadro do hábito de décadas nesse mesmo processo. São mencionadas a Lei de 21 de Maio de 1896 sobre despejo de inquilinos e o Decreto de 30 de Agosto de 1907, da autoria do Governo de João Franco, que agravou ainda mais a situação precária da esmagadora maioria dos inquilinos, uma vez que tornava menos oneroso e mais simples esse despejo. Com a implantação da República, o ministro da Justiça do Governo Provisório (5.10.1910 a 3.9.1911), Afonso Costa, legisla o Decreto de 12 de Novembro de 1910 instituindo o pagamento mensal das rendas que antes era feito semestral ou trimestralmente. Permitia, ainda assim, o aumento periódico das rendas logo que findasse o período acordado do arrendamento. Apesar de acolhido com agrado pelas camadas populares urbanas, rapidamente sofreu apelos para o seu aperfeiçoamento, com responsabilidades para a manutenção de abusos por parte dos senhorios e de alguns inquilinos, com alugueres ilegais a sublocatários em virtude da pressão demográfica sobretudo nas cidades de Lisboa e Porto. Como problema central que os ministérios da República procuraram solucionar, é enunciado o Decreto n.º 1079, de 24 de Novembro de 1914, da autoria do ministério de Bernardino Machado que obrigava a que o arrendatário fosse consultado para um futuro aumento das rendas das casas de mais baixo valor, optando pela proibição a aumentos aquando da celebração de novos contratos de arrendamento. Isto no contexto dos primeiros efeitos das incidências económicas e sociais da I Guerra Mundial no País. Entretanto o autor refere a Lei n.º 828, de Junho de 1917, que estabelece disposições favoráveis aos inquilinos em regime excepcional durante o período da Guerra e até seis meses após a assinatura do tratado de paz. Já com Sidónio Pais, o Decreto de 27 de Junho de 1918 alarga esse prazo

---

<sup>10</sup> Cf. Fernando Piteira Santos, “Associação, Direito de”, in *op. cit.*, vol. I, pp.236-238.

a um ano, abrindo porém caminho a novos despejos arbitrários dos inquilinos meramente invocando os senhoriais necessidades de espaço para sua própria habitação. Já com António Granjo como ministro da Justiça, o Decreto n.º 5411, de 17 de Abril de 1919, corresponde, para David Ferreira, a uma retoma da legislação entretanto promulgada e uma nova tentativa de consagrar legalmente as pretensões de defesa dos direitos dos inquilinos que não cessaram de ser alvo dos abusos dos senhoriais. Em 4 de Setembro de 1924, pela Lei n.º 1662, o ministro da Justiça, João Catanho de Meneses, procura uma das últimas tentativas para dotar a legislação portuguesa de regulamentação sobre a matéria, em função do crescimento dos protestos dos inquilinos, correspondentes à classe operária lisboeta<sup>11</sup>.

O artigo “Mendicidade”, da autoria de Ruy de Abreu Torres começa por centrar a questão no campo das explicações dos saberes das ciências sociais, onde os fenómenos da dependência de substâncias como o álcool, a delinquência ou a simples marginalidade enquadram a atitude dos poderes públicos, desde os tempos mais remotos, no sentido de proibirem, reprimirem ou regulamentarem esta realidade. A luta dos poderes públicos contra essas situações inicia-se com a criação do Asilo da Mendicidade no extinto Convento de Santo António dos Capuchos (Decretos de 6 de Abril de 1835 e de 14 de Abril de 1836). Enunciando ainda outras peças legislativas aprovadas já no período da Regeneração, o autor destaca a criação do Asilo D. Maria Pia em Xabregas (Lisboa) pelo Decreto de 14 de Março de 1867 devido a revestir-se de uma unidade de acolhimento de inválidos e de uma secção de detenção e correcção para menores e adultos considerados mendigos. O Código Penal confirma o entendimento punitivo de então que na ciência jurídica a mendicidade motivava, sobretudo sempre que se atestasse a possibilidade cabal do indivíduo trabalhar (artigos 260.º e 262.º). Por isso, surgiram o Decreto de 14 de Março de 1894, a Lei de 3 de Abril de 1896 e o Decreto de 23 de Março de 1899 que consubstanciaram esse princípio, a que a I República se manteve fiel, segundo a Lei de 20 de Julho de 1912 do Ministério da Justiça que impunha que todo aquele que sendo maior de 16 anos e não tivesse meios de subsistência, nem tivesse habitualmente nenhuma profissão, ofício ou mester para ganhar a vida e não provasse força maior que o justificasse fosse declarado *vadio* e internado numa Casa Correccional de Trabalho ou numa Colónia Correccional Agrícola a serem criadas futuramente<sup>12</sup>. Mais uma vez, Ruy Torres não vai além da enunciação da legislação sobre a matéria.

De entre os verbetes do *Dicionário de História de Portugal*, e tendo em conta o período que nos propomos a estudar e a temática que nos serve de fundo, há que mencionar ainda a abordagem realizada por David Ferreira em “Trabalho, Leis do”. Não escapando à enunciação da evolução

---

<sup>11</sup> Cf. David Ferreira, “Inquilinato”, in *op. cit.*, vol. III, pp.327-328.

<sup>12</sup> Cf. Ruy d’Abreu Torres, “Mendicidade”, in *op. cit.*, vol. IV, pp.254-256.

legislativa que a matéria comportava em termos de perspectiva histórica, o autor centra a questão como motivadora de um interesse iniciado pelo próprio movimento associativo dos trabalhadores nestas questões. Várias décadas antes das primeiras intervenções do Estado na matéria já o movimento mutualista procurava criar mecanismos que actuassem na defesa perante a ausência de direitos reconhecidos nessa matéria ao factor trabalho nas relações de produção. Os acidentes laborais, o trabalho feminino e dos menores, a higiene, salubridade e segurança nos locais de trabalho, o descanso semanal, a regulamentação do horário de trabalho, os conflitos laborais começaram na segunda metade do século XIX a merecer cada vez maior atenção de escritores, publicistas, titulares de cargos públicos e até alguns governantes. O autor menciona, porém, que só a abnegada e dedicada luta dos trabalhadores pôde garantir-lhes a aprovação de legislação tendente a regular o trabalho, campo onde não existiam na época quaisquer direitos reconhecidos aos trabalhadores. Mencionando as promessas contidas no Programa de Janeiro de 1891 do PRP, David Ferreira enuncia depois a legislação aprovada ainda durante os anos da Monarquia, como a Lei de 14 de Agosto de 1889 que criou os Tribunais de Árbitros Avindores, para além da referência aos responsáveis ministeriais que, sucessivamente entre 1889 e 1907, foram responsáveis por iniciativas aprovadas que não se concretizaram na prática. Justificando a prioridade reconhecida no Portugal finissecular de Oitocentos ao flagelo dos acidentes de trabalho e à ausência da sua cobertura pelo Estado, o autor refere como alguns promotores privados iniciaram a estipulação de apólices de seguros a algumas centenas de operários, apesar de se manter a ausência de qualquer obrigação legal do patrão pagar indemnização ao sinistrado. O artigo alude depois às sucessivas iniciativas de deputados entre 1906 e 1908 e do ministro das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Manuel Moreira Júnior já em 1910, para que fossem aprovadas normas legislativas de protecção na eventualidade de acidente dos trabalhadores, o que não se veio a confirmar na vigência monárquica. Após a Revolução de 5 de Outubro de 1910, o Governo Provisório conheceu pelo ministro do Interior, António José de Almeida o Decreto de 9 de Janeiro de 1911, que estabelecia o Domingo como dia de paragem obrigatória da actividade laboral, sendo previstas algumas excepções. O autor enuncia depois as matérias que foram alvo de debate em sede da Assembleia Nacional Constituinte (entre 19 de Junho e 30 de Novembro de 1911): acidentes de trabalho, descanso semanal, horário de trabalho, construção de habitação social para as classes trabalhadoras a cargo dos municípios, crise de desemprego, elaboração de um Código do Trabalho, criação de um Instituto Nacional do Trabalho. Abordando depois a questão em todo o período da I República, o autor justifica a não execução das mesmas pela retórica pouco prática que comportavam, destacando que a situação

financeira não garantiu melhor desempenho à República, explicação sumária para as razões da exiguidade das alterações sociais do regime na matéria da regulação laboral<sup>13</sup>.

Ainda num campo científico a que poderíamos atribuir um carácter geral, temos de mencionar o volume XI da *Nova História de Portugal*, coordenada por Joel Serrão e por António Henrique de Oliveira Marques (1933-2007) e intitulado *Portugal – Da Monarquia para a República*, tendo sido editado em 1991. Na verdade, tratando-se como outros títulos congéneres de uma História de Portugal, este caso assume uma particularidade especial no contexto da análise ao que foi produzido na historiografia nacional sobre as políticas sociais do período em estudo (1910-1926). O volume em causa, balizando a sua análise entre 1900 e 1930, teve como principal autor António Henrique de Oliveira Marques, verificando-se uma base metodológica onde a escola historiográfica francesa da revista *Annales* está bem presente, uma vez que a abordagem às estruturas económicas e sociais não é subalternizada, ganhando antes um destaque relativamente ao relato factual do período, remetido para um único capítulo do mesmo volume. Ainda assim, trata-se de uma obra que se pretende de síntese e que não promove a longa problematização em função dos objectivos de suscitar novos trabalhos de investigação a partir da sugestão de hipóteses e da colocação de problemas. De acordo com as temáticas que pretendemos investigar no nosso projecto futuro, surge-nos desde logo o capítulo da mesma obra relativo à propriedade, redigido por Oliveira Marques e Maria Fernanda Rollo. Intitulado justamente “A Propriedade”, esta secção da obra apresenta uma abordagem à legislação relativa à regulamentação dos regimes de inquilinato, onde se segue sobretudo a sucessiva legislação aprovada e o seu relativo grau de aplicação que contrastou com a inoperância da legislação aprovada relativamente à propriedade rural. No final do texto sobre a propriedade apontam-se também alguns dados estatísticos sobre a falta de habitações em Lisboa, onde a construção civil depois de um pico de concretização de novas casas ou de ampliação de habitações entre 1906 e 1910, registou sempre um decréscimo nas casas construídas ou renovadas em iguais quadriénios até 1925<sup>14</sup>. Da responsabilidade dos mesmos autores deve mencionar-se igualmente o pequeno texto sobre os encargos sociais contido no capítulo “O Surto Industrial”. Neste caso os autores situam o incremento das preocupações dos próprios Governos com a questão das condições e direitos dos trabalhadores fabris na vigência do ministério presidido por João Franco em 1907. Não olvidando que um dos objectivos anunciados pelos republicanos e da Revolução Republicana fora o da melhoria das condições de vida das classes trabalhadoras, Oliveira Marques e Fernanda Rollo mencionam como peças legislativas identificativas

---

<sup>13</sup> Cf. David Ferreira, “Trabalho, Leis do”, in *op. cit.*, vo. VI, pp.184-188.

<sup>14</sup> Cf. António Henrique de Oliveira Marques; Maria Fernanda Rollo, “A Propriedade”, in *Nova História de Portugal* (dir. Joel Serrão e A.H. de Oliveira Marques), vol. XI – *Portugal – Da Monarquia para a República* (coord. de A.H. de Oliveira Marques), Lisboa, Editorial Presença, 1991, pp.61-64.

dessa consagração os reconhecimentos do direito à greve, aos seguros sociais e do horário de trabalho, ainda que não deixem de referir que tais garantias foram sempre combatidas pelo patronato que sustentaram a sua prevalência como medidas que retiravam lugar à possibilidade de desenvolver a economia nacional e que a sua abrangência e alcance foram diminutos. Com o aumento do custo de mão-de-obra, a descida das trabalhadoras e das crianças como efectivos sem direitos reconhecidos na força de trabalho, a generalização do descanso semanal, a descida do total de horas de trabalho, as interrupções forçadas por greve ou *lock-out* e os primórdios da assistência médica e escolar ao trabalhador, os patrões tiveram que se adaptar às conquistas da luta dos trabalhadores portugueses e o reconhecimento por parte do Estado dessas novas leis<sup>15</sup>. Segue-se nesta obra, o capítulo que mais interesse desperta tendo em conta os objectos de estudo do nosso trabalho: intitulado “A Sociedade e as Instituições Sociais” e da autoria de Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues, este texto subdivide-se ente os grupos e as instituições sociais e no primeiro caso são considerados o mundo rural e o urbano. Como primeiro ponto de destaque surge-nos a caracterização desenvolvida do proletariado rural em Portugal durante o período compreendido entre 1900 e 1920, sendo identificado o seu número, a sua implantação geográfica, o salário médio auferido e até o seu nível médio de nutrição. Segue-se a questão em torno da constituição dos primeiros sindicatos de trabalhadores assalariados rurais, uma vez que até 1910 apenas os grandes e médios proprietários rurais se organizavam em sindicatos, cooperativas e caixas de crédito. As novas associações de classe de operários agrícolas fortaleceram-se sobretudo no Alentejo, tendo-se fundado a Federação Nacional dos Trabalhadores Rurais no I Congresso dos Trabalhadores Rurais realizado em Agosto de 1912 em Évora. Depois os autores ocupam-se das formas e objectivos das lutas dos trabalhadores rurais em torno do aumento salarial e dos horários de trabalho. Essas lutas de grande vigor pela melhoria global das condições de vida dos trabalhadores conheceram o seu apogeu exactamente entre 1911 e 1913, apesar dos seus resultados práticos não terem sido imediatamente correspondidos. Após a I Guerra Mundial (1914-1918), a análise elaborada denota a queda no número de associações de assalariados rurais até 1926, assim como a alteração das reivindicações sustentadas, onde se destacava o arroteamento das terras abandonadas, a redistribuição dos baldios pelos municípios ou pelos sindicatos rurais. Mas tendo em conta o âmbito do nosso trabalho a realizar futuramente, é na cidade e no proletariado urbano que este texto mais nos interessa, uma vez que é apontado o seu valor numérico total, a sua concentração em Lisboa e Porto e na Covilhã, Marinha Grande, Tomar e parte do Algarve e um conjunto de matérias que constituíram o alvo prioritário da legislação social aprovada no final da Monarquia Constitucional e durante a I República. Do período final anterior ao 5 de Outubro de 1910 haviam saído já diplomas

---

<sup>15</sup> Cf. *Idem*, “O Surto Industrial”, in *Ibidem*, p.123.

concernentes ao horário de trabalho, aos acidentes laborais e à arbitragem nas contendas entre trabalhadores e patrões. A criação dos tribunais de árbitros avindores, por Decreto de 14 de Agosto de 1889, estipulou que estes estavam destinados a solucionar disputas sobre salários e execuções de contratos de trabalho. Devendo funcionar em centros fabris de relevo e tendo como propósito conseguir a conciliação entre as partes, os tribunais funcionariam com representantes da parte patronal e assalariada, para além de sete cidadãos estranhos às mesmas e nomeados pelas câmaras municipais. Os primeiros centros que conheceram o funcionamento deste tipo de instituições foram Lisboa, Porto, Coimbra, Covilhã e Vila Nova de Gaia. Na verdade, o seu papel não foi muito importante no contexto da implementação de legislação social na I República. Também a questão da fixação do horário de trabalho, onde apenas os operários manipuladores de tabaco haviam conseguido conquistar tal regulamentação até 1910, foi promotora de importantes movimentações operárias, uma vez que a tradição da exploração e a visão do lucro dos patrões ditava jornadas médias de trabalho de doze horas para os trabalhadores fabris, incluindo os dias de Domingo. Existem, antes da I República, apenas o Decreto de 16 de Março de 1893 que protegia as mulheres e as crianças na indústria, para além de o ministério de João Franco ter aprovado uma Lei de 7 de Agosto de 1907 que instituiu o descanso semanal obrigatório, apesar de deixar a sua regulamentação a cada Câmara Municipal, permitindo igualmente a escolha por parte dos patrões do dia de gozo dos seus empregados, o que aceitava todo o tipo de abusos por parte do patronato, a que se acrescentava o poder superior dos governadores civis para alterarem as regulamentações das autoridades camarárias. A Lei haveria de caducar em virtude da queda do ministério. Depois, Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues desenvolvem a evolução legislativa havida sob a República, passando pelo Decreto de 9 de Janeiro de 1911 que estabeleceu o descanso semanal obrigatório para os trabalhadores assalariados ao Domingo, os diplomas de 1915 (ministério de Victor Hugo Azevedo Coutinho) – Leis n.º 295 e 296, de 22 de Janeiro, Portaria n.º 468 de 4 de Setembro, Lei n.º 426, de 13 de Setembro e Decreto n.º 2047, de 12 de Novembro – com sete horas trabalho diário para os empregados da banca e dos escritórios, oito a dez horas de trabalho para os operários fabris e oficinais e dez horas para empregados de lojas, com duas de intervalo para almoço, sendo omissos face às contravenções a fixar para os patrões que cometessem infracções e ao encerramento obrigatório desses estabelecimentos laborais, sendo que os diplomas de Setembro fixavam os horários nas indústrias da pintura e o Decreto de Novembro regulava os horários nas fábricas e oficinas agrícolas. Para além do cumprimento parcial em Lisboa e Porto, estas foram leis que não saíram do papel. Coube ao Decreto n.º 5516, de 7 de Maio de 1919, fixar a obrigatoriedade das oito horas diárias para os trabalhadores do comércio e indústria em todo o Continente e ilhas. Os autores abordam depois o carácter inovador desta legislação, que acompanhou cronologicamente a aprovação da sua congénere em França, mas que foi sistematicamente violada nos anos seguintes, para

além de ter sido combatida até por via judicial pelo patronato. Os autores percorrem em seguida a legislação dos acidentes de trabalho, onde referem os projectos de lei de José Estêvão de Vasconcelos em 1908, 1909 e 1911, assim como a Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913, que aprovou a responsabilidade patronal pelos acidentes de trabalho, sendo omissa na garantia da obrigatoriedade dos patrões pagarem o seguro dos seus empregados, matéria que só o Decreto n.º 5637, de 10 de Maio de 1919 viria colmatar, acompanhado pelos Decreto n.º 5636, de criação do seguro social obrigatório na doença e do Decreto n.º 5638, de criação do seguro social obrigatório em situações de invalidez, velhice e sobrevivência dos trabalhadores (ministério de Domingos Pereira). Foram criados tribunais de desastre no trabalho para aplicação da legislação que até 1919 só funcionaram em Lisboa, Porto e Covilhã, tendo depois de 1920 conhecido expansão a algumas capitais de distrito e centros fabris importantes. No sector agrícola, não existiu qualquer regulamentação nestas matérias, onde os patrões continuaram a compelir os trabalhadores à quase total ausência de protecção social. Os autores seguem depois para a questão da habitação, exemplificando com alguns casos em que os detentores das indústrias promoveram a construção de bairros operários, como no caso da região de Lisboa e Estremadura, por oposição à sua ausência no Sul e nas ilhas adjacentes. A pressão social levou o ministério de Sidónio Pais a legislar na matéria, tendo tido seguimento o lançamento legislativo de bairros operários em Lisboa (Arco do Cego, Alcântara e Ajuda), Porto e Covilhã já com o Decreto n.º 5443, de 26 de Abril de 1919. Os constrangimentos financeiros paralisaram as obras em todos os bairros à excepção do Arco do Cego, que só foi concluído em 1935. Seguem-se depois neste capítulo do volume XI da *Nova História de Portugal* as questões relativas aos inquéritos encomendados pelo poder político durante I República e que constituíram sempre importantes fontes para o estudo da questão social em geral, uma vez que não eram sujeitos a qualquer amputação informativa, reflectindo a situação específica dos trabalhadores segundo a sua posição geográfica em Portugal. Na mesma linha seguem-se as abordagens às dietas alimentares e aos salários praticados existentes entre a classe trabalhadora portuguesa desde os finais da Monarquia Constitucional até ao fim da República. Mas para o alcance do estudo que pretendemos basear neste relatório que elaboramos, destacamos a enunciação dos pobres entre o proletariado urbano: os indigentes, que dependiam da assistência pública para viver e que cresceram numericamente durante o período de 1900-1930. Neste ponto do texto são abordados quer os indigentes sem profissão, quer os marginais de proveniência da pequena burguesia e a sua relação com o sistema de assistência pública de Lisboa: as cozinhas económicas e as *sopas da caridade* da Misericórdia da capital do País. Depois, menciona-se o caminho de ascensão e fortalecimento do sindicalismo operário em Portugal, sobretudo com recurso à discriminação numérica e geográfica desde o final da Monarquia até ao fim da I República, abordando-se também a constituição da UON e da CGT, tal como a sua organização geográfica até 1926. Os autores não

deixam igualmente de abordar a estatística em torno do número de greves durante o período em causa, mencionando a proibição legal da cessação laboral pelos trabalhadores durante a Monarquia e a sua previsão em paralelo com o *lock-out* pelo Decreto de 6 de Dezembro de 1910. Apontando a estatística das greves como ainda não realizada, os autores assumem indicadores que nos servem como aproximações e que permitem a Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues apontar as intensidades da ocorrência das *coalizões*, como se denominavam à época, em períodos determinados entre 1902 e 1925. Segue-se ainda a abordagem à burguesia, entendida como classe composta por indivíduos associados a actividades comerciais, profissões liberais, forças públicas, vivendo de rendimentos e trabalhando na administração do Estado. Mais uma vez são sobretudo aspectos como a sua distribuição numérica, geográfica e profissional que motivam esta abordagem, assim como os níveis salariais de cada classe profissional com destaque para a hierarquia salarial e funcional da administração pública. A grande conclusão retirada é a da deterioração muito acentuada das condições de vida de mediania e desafogo da classe social burguesa no período em causa, entre 1900 e 1930. Por outro lado, é também referida a quase inexistência de elementos documentais para conhecer a situação da alta burguesia e antiga aristocracia, tal como do associativismo patronal. Também se conclui pela ausência de uma grande sentimento de classe entre as classes dominantes, o que não obstou a que os governos da República tenham atendido a muitas das suas exigências, uma vez que a correlação de forças nas relações de produção lhes foi sempre favorável, sobretudo após a recomposição que se seguiu à I Guerra Mundial e que jogou um papel decisivo nos esforços para derrubar a I República. Seguidamente, os autores analisam a evolução das instituições públicas dedicadas à intervenção social, plano onde o Estado monárquico se limitara a sustentar as obras de caridade e a gerir as suas contas, não existindo qualquer concepção integrada da intervenção do Estado no sector social, assim como instituições de raiz propriamente ditas com essa especialização. Alude-se à situação nos inícios do século XX, quando o Decreto de 24 de Dezembro de 1901 instituiu o Regulamento Geral dos Serviços de Saúde e Beneficência Pública. Esta reforma pretendia: intervir na prevenção de epidemias; proporcionar estatísticas demográficas e sanitárias; combater as doenças infecciosas; melhorar a salubridade de habitações e locais de trabalho; criar a polícia mortuária. Esta regulamentação era apenas aplicável na cidade de Lisboa, onde ficava dependente do Ministério do Reino, enquanto que no restante território nacional continuou a reger-se por leis orgânicas específicas. São contabilizados os hospitais a funcionar no País e em Lisboa, assim como as unidades hospitalares dependentes das Misericórdias, os sanatórios e dispensários dependentes da ANT. São apresentados igualmente os asilos e as Casas Pias de Lisboa, Beja, Évora e Paços de Sousa, tal como as poucas creches existentes e o Patronato da Infância de Lisboa, relativamente aos anos de 1909-1910. Também a pobreza tinha a atenção de seis cozinhas económicas em 1910. Os autores passam depois em revista as alterações de

fundo que a implantação da República trouxe nesta matéria, mencionando o direito à assistência pública na Constituição de 21 de Agosto de 1911 (artigo 3.º, n.º 29.º), a que foi dada execução legislativa com o Decreto de 25 de Maio de 1911, uma autêntica *Lei da Assistência Pública*: centrando o objectivo inicial no combate ao recurso à esmola em Lisboa, o texto perpassa a organização da Direcção-Geral de Assistência dependente do Ministério do Interior. Este organismo tutelaria todas as instituições de beneficência pública e as próprias misericórdias. Subordinava-se-lhe a Provedoria Central da Assistência de Lisboa, assim como se cometia a administração do Fundo Nacional da Assistência a um Conselho Nacional da Assistência Pública. Na sua dependência ficavam as comissões centrais de assistência de Lisboa e Porto e comissões municipais de assistência, tal como ao seu lado foi criada a Direcção-Geral de Saúde. Depois, a grande inovação institucional neste âmbito é, para os autores, a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, pela Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916: as suas Direcções-Gerais do Trabalho e da Previdência Social e Subsistências, a sua Inspeção-Geral de Previdência Social e o seu Conselho Superior de Previdência Social alargaram em grande amplitude os serviços de assistência, incluindo os socorros mútuos, os seguros sociais, as caixas económicas e de previdência social, as cooperativas, entre outras prestações e serviços. A evolução posterior do período sidonista, que autonomizou os Hospitais Cívicos de Lisboa numa Direcção-Geral e criou a Obra de Assistência 5 de Dezembro, fazendo-as depender do Ministério do Trabalho (Secretaria de Estado), tal como a agora Direcção-Geral de Assistência Pública e a Direcção-Geral de Saúde são também mencionadas. No ano de 1919, foi dada autonomia de novo à Casa Pia e à Misericórdia de Lisboa, dependendo da Direcção-Geral de Assistência, tal como foi criado o ISSOPG com várias Direcções que tutelavam as questões da assistência pública e beneficência privada, a inspeção, cadastro e estatística e parte dos serviços outrora cometidos à Direcção-Geral de Assistência. A evolução posterior, com a extinção do Ministério do Trabalho e Previdência Social pelo Decreto n.º 11 267, de 25 de Novembro de 1925, levou quase todas as instituições de regresso ao Ministério do Interior, ficando o ISSOPG no Ministério das Finanças e a Direcção-Geral de Saúde no Ministério da Instrução Pública. Posteriormente, os autores debruçam-se sobre o aumento das instituições de assistência e de tutela maioritariamente pública, entre hospitais, creches, as primeiras três maternidades do País e as cozinhas económicas. Seguem-se na análise os socorros mútuos e as suas associações, com origens no século XIX, tal como, ainda que em menor escala, o cooperativismo agrícola e de consumo. São contabilizadas as associações nos dois casos, tal como é feita a referência aos Congressos Nacionais do Mutualismo em 1911 e 1916 e a fundação da FNASM na primeira dessas reuniões<sup>16</sup>. Contendo tratamento historiográfico importante para o nosso levantamento do estado da

---

<sup>16</sup> Cf. António Henrique de Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues, “A Sociedade e as Instituições Sociais”, in *Ibidem*, pp.187-239.

questão relativamente ao tema que nos propomos estudar, outro capítulo do volume XI da *Nova História de Portugal* merece igualmente referência. Trata-se de um texto intitulado “O Estado e as Leis” da autoria de António Henrique de Oliveira Marques, comportando análise sumária à evolução da administração pública central desde os finais da Monarquia Constitucional até aos primeiros anos da Ditadura Militar, cobrindo assim todas as transformações sofridas durante a vigência da I República (1910-1926). Esse estudo serve-nos como exemplo da evolução de alguns dos ministérios mais importantes para o estudo das políticas sociais no período, uma vez que lhes cabia a tutela dos organismos do Estado com essas mesmas responsabilidades. O autor explica claramente a forma como a burocracia do Estado se teve de complexificar, seguindo o modelo da República Francesa, mas onde a tradição portuguesa anterior ao liberalismo também se encontrou representada. Não deixa assim Oliveira Marques de referir que a preocupação excessiva em certos períodos com a contenção de despesas prejudicou sobremaneira a ampliação e adaptação dos meios do Estado às necessidades. O autor abordou depois a evolução quantitativa do número de direcções-gerais da administração pública no período republicano, tal como o número de funcionários públicos existentes em Portugal no período entre 1900-1930. Segue-se depois a enumeração das transformações sofridas em cada uma das pastas governativas, de onde destacamos aquelas que identificámos como centrais para o nosso estudo. Desde logo o Ministério do Reino, que pelo Decreto de 8 de Outubro de 1910 assumiu a designação de Ministério do Interior e que manteve até 1916 os serviços da saúde e assistência social. Também o Ministério da Justiça possuiu importância na área que pretendemos estudar devido à tutela da acção repressiva sobre a mendicidade e o enquadramento a dar aos menores delinquentes. Segue-se, segundo a ordem de importância para o nosso trabalho, o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria que também mudou o seu nome para Ministério do Fomento pelo Decreto de 8 de Outubro de 1910 e que em 1916 perdeu os Caminhos-de-Ferro do Estado, a Administração do Porto de Lisboa e a Administração-Geral dos Correios e Telégrafos, tendo pelo Decreto n.º 3511 de 5 de Novembro de 1917 assumido a designação de Ministério do Comércio. Nesta altura perdeu a tutela dos serviços de agricultura, voltando a ter a tutela dos serviços que perdera cerca de um ano antes relativos aos caminhos-de-ferro, Porto de Lisboa e correios e telégrafos. Como grande alteração ainda sofrida, refira-se que o Ministério do Comércio passou a Ministério do Comércio e Comunicações pelo Decreto n.º 5541, de 9 de Maio de 1919, tendo em 1925 recebido os serviços geológicos e de minas e relativos à indústria. Merece como secretaria do Estado central nesta referência o Ministério do Trabalho e Previdência Social, criado pela Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916, a partir de serviços recebidos dos congéneres do Interior e do Fomento. Competia-lhe os serviços do trabalho, previdência social, subsistências e a tutela sobre organismos administrativos dos correios e telégrafos, dos caminhos-de-ferro geridos e explorados pelo Estado e do Porto de Lisboa. Mas a estabilidade nunca foi

uma realidade presente nas competências devotadas a esta pasta ministerial, sendo disso exemplo: a saída dos serviços relativos aos caminhos-de-ferro e ao Porto de Lisboa e a recepção dos serviços de agricultura e de minas que em 1918, com a criação do Ministério da Agricultura pelo Decreto n.º 3902, de 9 de Março de 1918, haveria de perder. Depois do Decreto n.º 4641, de 13 de Julho de 1918, o Ministério do Trabalho ficou relativamente estabilizado com as competências directas sobre as questões do trabalho, da previdência social, de minas e serviços geológicos, de assistência pública e de saúde. Em 25 de Novembro de 1925, pelo Decreto n.º 11 267, o Ministério do Trabalho foi extinto, tendo os seus serviços sido absorvidos pelos Ministérios do Interior, das Finanças, da Instrução Pública e do Comércio e Comunicações. Neste capítulo cabe também a referência aos códigos das diferentes áreas do direito, destacando-se para o âmbito do estudo que pretendemos realizar, a abordagem do autor ao direito criminal e à legislação sobre menores. Assim, faz-se menção ao Código Penal de 1886 e às inovações da legislação sobre menores da autoria do ministro da Justiça do Governo Provisório da República, Afonso Costa. A inauguração da Colónia Penal *António Macieira* em Sintra, em Agosto de 1915 e prevista na Lei de 20 de Julho de 1912, é mencionada devido a destinar-se ao internamento de detidos entre os 16 e os 60 anos. O autor acentua o decréscimo global do número de delinquentes comuns no período entre 1908 e 1926. Já no caso dos menores, são referidos os Decretos de 1 de Janeiro e 27 de Maio de 1911, que se dedicavam à questão da protecção à infância, acentuando a necessidade de acolher em instituições adequadas os menores desamparados, abandonados, órfãos e delinquentes. Assim nasciam a Tutoria da Infância como tribunal de menores e a FNADC, com as respectivas tutorias centrais em Lisboa, Porto e Coimbra e dependências comarcãs das mesmas. As tutorias centrais funcionariam com refúgios anexos para depósito não permanente dos menores, assim como a outrora Casa de Detenção e Correção de Lisboa se convertia em Escola Central de Reforma de Lisboa. O autor enuncia em seguida a evolução destas instituições sob tutela do Ministério da Justiça, onde a grande medida legislativa veio a constituir a idade de inimputabilidade no limite dos dezasseis anos. Estes são os principais pontos analisados por Oliveira Marques neste capítulo que nos merecem menção nesta análise ao que já foi produzido historiograficamente versando sobre as políticas promovidas pelo Estado em matéria social<sup>17</sup>. O mesmo autor, no capítulo “Aspectos da Vida Quotidiana” da obra que temos abordado, refere ainda como ponto analítico a questão relativa à habitação, sendo que Oliveira Marques nota como a construção em altura se generalizou nas maiores cidades, com fracções em prédios normalmente alugadas semestralmente e que a legislação republicana acabou por conduzir ao aluguer mensal. Na abordagem às habitações operárias o autor refere a multiplicidade de tipologias de habitação das famílias operárias, com não raras vezes uma

---

<sup>17</sup> Cf. António Henrique de Oliveira Marques, “O Estado e as Leis”, in *Ibidem*, pp.281-305 e 330-335.

única família remetida a uma divisão da fracção alugada. Depois é referido o preço médio dos alugueres das casas mais baratas na cidade de Lisboa, assim como o aumento em flecha dos custos habitacionais depois da eclosão da I Guerra Mundial, pois as rendas das casas acompanharam e ultrapassaram mesmo a inflação registado no País<sup>18</sup>. Sobre este volume da *Nova História de Portugal*, produzido com um cariz enciclopédico há que mencionar o seu papel essencial na iniciação a qualquer temática que se integre na conjuntura em questão, uma vez que a riqueza dos seus conteúdos possibilita o seu uso em investigações historiográficas como no caso da que pretendemos dar corpo. Trata-se, por isso, de um exemplo incontornável de uma História geral do País com amplos benefícios para o descortinar da iniciação à temática que nos propomos desenvolver.

Relativamente aos estudos especificamente dedicados às políticas sociais em Portugal no período de 1910-1926, ou com incidência importante nessa conjuntura, há que mencionar o artigo de Miriam Halpern Pereira, “As origens do Estado-Providência em Portugal: As novas fronteiras entre público e privado”, que equivale à comunicação desta autora apresentada ao *Curso de Verão* do Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e intitulado *A Primeira República Portuguesa – entre o Liberalismo e o Autoritarismo*. Este curso foi coordenado por Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto e as suas actas foram publicadas em 2000. A autora Miriam Halpern Pereira (1937-), especialista em história económica e social dos séculos XIX e XX, tem dedicado a sua carreira de investigação historiográfica a questões estruturais do processo de evolução da economia e sociedade portuguesas após o triunfo do liberalismo em 1834, com um profundo cuidado em basear a sua análise em investigações suportadas por elementos documentais que garantam uma base estrutural para as hipóteses a serem lançadas. Assim, neste artigo, a autora baseia a sua análise no período em que se pode determinar uma mudança em Portugal nas atitudes do Estado e da sociedade em relação à previdência social, exactamente a primeira vintena de anos do século XX. A autora nota como até 1910 o Estado tinha um alcance limitadíssimo na intervenção social, o que é atestado pelo facto de até os acidentes de trabalho no sector industrial manterem uma regulação jurídica pelo Código Civil. Este enquadramento só começou verdadeiramente a alterar-se com a implementação de um sistema de seguros sociais obrigatórios na esteira dos países mais avançados da Europa de então e num sector onde Portugal praticamente nada fizera até então a nível legislativo. A autora aceita que a conjuntura política vivida em Maio de 1919 com intensa agitação social e política e a intenção dos promotores destas medidas, o ministro socialista do Trabalho Augusto Dias da Silva e os seus conselheiros em promoverem iniciativas com preocupações eleitoralistas ou de cumprimento para com a base operária de apoio ao ministério,

---

<sup>18</sup> Cf. *Idem*, “Aspectos da Vida Quotidiana”, in *Ibidem*, pp.635-638.

tenham sido decisivas no lançamento de um programa inovador para Portugal. No entanto, recusa que se lhe atribuam um carácter meramente de improvisado ou sem seguimento nos anos seguintes, provando-o o facto do debate em torno da obrigatoriedade do seguro social obrigatório ser um tema em discussão há vários anos no País e que a sua introdução encetou uma evolução que só seria reavaliada nos anos de 1930. A questão entre a opção pela autonomia da liberdade individual ou da obrigação relativamente ao seguro social vinha sendo amplamente discutida internacionalmente desde a década de 1880 a nível internacional, tendo tal debate transmitido os seus ecos a Portugal, que assistiu a um crescimento sem precedentes no movimento mutualista até à I Guerra Mundial (1914-1918). Com o fim da Guerra, o Estado viu-se obrigado a intervir activamente em matérias sociais e a presença outrora quase exclusiva das associações de socorros mútuos em muitas das áreas da sua jurisdição tiveram uma inflexão na sua presença. Assim, integrado numa vaga europeia que favorecia a adopção do seguro social obrigatório, também Portugal criou os seguros sociais obrigatórios, redefinindo as balizas entre a esfera pública e a esfera privada no País nesta área. A autora começa por se situar no contexto do debate de questionamento aos sistemas de segurança social nos diversos países europeus e à opção de privatização de parcelas desses sistema, para afirmar que a conquistas dos direitos sociais na Europa se revestiu de um processo lento e que comportou uma sucessiva desmercantilização que foi sucessivamente incluindo as áreas da saúde à educação, através de uma ampla e forte componente institucional da intervenção estatal. Na verdade, o modelo de Estado-Providência teve uma dimensão social reduzida na sua primeira fase, tendo como destinatários os membros da classe trabalhadora, mesmo tendo em conta que o seu berço com a legislação do chanceler Otto von Bismarck nos anos de 1880 no Império Alemão tiveram uma evolução de cerca de quatro décadas até ao alargamento do restrito âmbito inicial com a República Alemã de Weimar após 1919, exactamente quando em Portugal e Espanha se dão os primeiros passos legislativos para a sua implementação. Como explica Miriam Halpern Pereira, este modelo que foi gizado desde o final do século XIX pressupunha um projecto de sociedade que se deveria substituir às propostas de liberalismo e socialismo que também possuíam projectos para área social: em Portugal, o acesso à educação e à formação profissional sob a forma de combate ao analfabetismo e a criação de bibliotecas e organização de cursos livres sob a forma de acesso à cultura integraram esta visão de conjunto que as leis de 1919 comportavam. Por um lado, o movimento mutualista de carácter voluntário e o paternalismo patronal compunham o âmbito privado da questão, sendo que o Estado enquanto promotor do seguro social obrigatório associado à intervenção tutelar se associavam à esfera pública da mesma problemática. A autora aproveita também para situar esta abordagem às primeiras três décadas do século XX em Portugal no contexto da definição do Estado-Providência, da assistência social tradicional e do Estado *higienista* conforme o sustentou Pierre Rosanvallon. Assim, para a autora, em Portugal entre 1900 e 1930 os propósitos do

Estado apresentavam uma previdência social diminuta baseada na verificação de meios e direccionada às classes trabalhadoras de rendimentos mais reduzidos a que se reconhecia um estigma social assumido e preciso. Assim, o Estado potenciava o mercado através da atribuição de um subsídio mínimo e pelo suporte de uma rede de seguros privados. A autora segue depois para a abordagem ao mutualismo em Portugal situando a sua origem logo após o desmantelamento da organização corporativa dos mesteres em 1834. Como sustenta a autora, o repositório de experiências do movimento mutualista, em fortalecimento numérico até à eclosão da I Guerra Mundial em Portugal, serviu de seio à opção pela implementação dos seguros sociais obrigatórios no País, o que aliás foi algo que aconteceu igualmente em França e na Grã-Bretanha. As associações de socorros mútuos visavam criar condições de acesso dos sócios à educação e à saúde e ainda recursos futuros nas eventualidades de doença, invalidez, velhice e desemprego. Segue-se um levantamento estatístico minucioso da rede mutualista portuguesa e dos seus associados nos anos anteriores à República e até 1931, já em plena vigência dos ministérios da Ditadura Militar, em que Miriam Halpern Pereira coloca em comparação igualmente estes dados com as associações de classe (sindicatos) e o número de sindicalizados, verificando uma maior adesão dos trabalhadores ao mutualismo do que ao sindicalismo, com valores relativos a 1921. Também são abordados os indicadores médios do número de sócios por mutualidade, a sua distribuição geográfica, os resultados dos Congressos Nacionais do Mutualismo e a evolução legal das bases para a constituição de associações de socorros mútuos. O texto entra depois na enunciação dos grandes debates ocorridos antes e na conjuntura do I Congresso Nacional da Mutualidade de 1911 (já haviam ocorrido Congressos Nacionais em 1865 e 1882, mas este foi considerado inaugurador de um novo período no mutualismo) e a discussão relativa ao Congresso de 1916. Para Miriam Halpern Pereira é também devido ao vazio de vastas regiões do território nacional com ausência de cobertura por qualquer associação de socorros mútuos, assim como as suas dificuldades financeiras após a I Guerra Mundial que se justifica ainda mais a questão dos seguros sociais obrigatórios, reforçada com o surgimento da legislação britânica de 1911, significando um compromisso entre a liberdade individual preservada pelo mutualismo, e o modelo da Alemanha de intervenção estatal que remontara aos anos de 1880. A situação criada pelos efeitos sociais da I Guerra Mundial, com o seu teor mortífero e devastador acentuado pelos milhões de mortos, feridos e mutilados nos países beligerantes, assim como a ascensão e fortalecimento do movimento operário organizado e o exemplo dado com a vitória da Revolução Socialista de Outubro de 1917 na Rússia são realidades que enquadram esta evolução. Assim, situando a conjuntura nacional de Maio de 1919, quando o ministério de Domingos Pereira legislou abundantemente com a data de 10 de Maio de 1919 (mais de 340 decretos), a autora centra o debate ocorrido na questão no seio do movimento mutualista e numa minoria de juristas portugueses. De entre os diversos seguros sociais em análise a autora

aborda a evolução do debate em torno da cobertura por seguros dos acidentes de trabalho, onde a resistência e guerra do patronato esteve bem presente, assim como os ideais de paternalismo característicos da conjuntura, mas também visões progressistas de alguns dos intervenientes como deputados à Assembleia Nacional Constituinte e à Câmara dos Deputados do Congresso da República, já que a Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913 referente aos seguros dos acidentes de trabalho era resultante de uma questão debatida ainda na Assembleia Nacional Constituinte. A autora aborda depois o corpo legislativo aprovado em 10 de Maio de 1919, ou seja os Decretos n.º 5636 (seguro social obrigatório na doença), 5637 (seguro social obrigatório nos acidentes de trabalho), 5638 (seguro social obrigatório nas situações de invalidez, velhice e sobrevivência dos trabalhadores), 5639 (criação das Bolsas Sociais de Trabalho) e 5640 (criação do ISSOPG). Neste caso quer o seu articulado, quer os resultados na sua aplicação, tendo em conta a questão magna da inflação galopante do pós-guerra, são abordados pela autora. Também as resistências do patronato e de outros sectores sociais são abordados: as associações mutualistas recearam pela sua autonomia, pois ou se tornavam obrigatórias ou eram marginalizadas do sistema de seguros sociais, sendo o seu património integrado no ISSOPG, sobretudo no que ao seguro obrigatório na eventualidade de doença do trabalhador dizia respeito. A autora aborda ainda a forma como implementado o sistema, com os seus sucessos e insucessos, assim como o legado deixado aquando da tomada de posse de Salazar como ministro das Finanças em 27 de Abril de 1928, este se decidiu suspender a aplicação dos diplomas logo em Maio desse ano, por os considerar demasiadamente estatizantes e por os textos legislativos desagradarem às seguradoras. No final, a autora faz um balanço global sobre esta questão no período, centrando-a no contexto da longa evolução da intervenção do Estado em matéria social, desde esta sua origem, passando pela ditadura fascista do Estado Novo e pelo período subsequente à Revolução de 25 de Abril de 1974, quando se gizou um verdadeiro sistema de segurança social de base universalista e ocorreu a desmercantilização definitiva do sistema<sup>19</sup>. Na ausência de muitos estudos que abordem este período que pretendemos estudar e tendo como enfoque esta temática, este texto deve ser mencionado neste contexto, já que representa uma sistematização muito importante para o estudo das políticas sociais em Portugal.

De facto, a ausência de uma grande abundância de estudos sobre as políticas sociais no período, mesmo se considerarmos as diferentes ciências sociais e humanas, não anulam a pertinência e carácter ilustrativo que estudos como o de Maria Alice Marques Almeida comportam. É que tratando a questão do estudo das políticas sociais como um todo no contexto da I República só conhecemos a

---

<sup>19</sup> Cf. Miriam Halpern Pereira, “As origens do Estado-Providência em Portugal: As novas fronteiras entre público e privado”, in *A Primeira República Portuguesa – entre o Liberalismo e o Autoritarismo* (coord. Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto), Lisboa, Edições Colibri/ Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Coleção *Cursos de Verão – IHC/UNL*, n.º 3, 2000, pp.47-76.

elaboração da Dissertação de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica, apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa em 1997 pela autora, e intitulada *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*. Este estudo académico procura fazer o levantamento e a análise das principais medidas de política social defendidas e implementadas na I República Portuguesa (1910-1926) e até que ponto essas iniciativas corresponderam ou não a uma evolução tendencial no sentido do estabelecimento dos primórdios de um Estado-Providência em Portugal. Assim, não apresenta uma profunda sustentação analítica a nível do contexto político, institucional e ideológico em questão – cariz e natureza do regime da I República – ou uma fundamentação referencial acerca das especificidades nacionais no contexto da discussão da intervenção estatal no sector social – acerca de um perfil português da intervenção estatal na implementação de políticas sociais –, mas é claramente inovador por colocar a questão dos primórdios da intervenção legislativa do Estado em matéria social. De facto, será talvez, e que tenhamos conhecimento, o estudo que mais se aproxima em termos da abrangência estrutural do nosso projecto de estudo da questão, ainda que o seu âmbito circunscrito de dissertação de Mestrado não permita um aprofundamento deveras importante a algumas enunciações levadas a efeito por Maria Alice Marques Almeida. A autora começa o seu estudo por uma introdução onde centra a questão afirmando que as ideias económicas dominantes em Portugal nas primeiras décadas do século XX se caracterizavam por uma preferência pelo liberalismo onde o Estado se abstinha de intervir. Porém, ressalva que, mantendo-se a sua vigência durante a I República, este enquadramento não impediu a adopção do que considera ser um importante conjunto de medidas de largo alcance social e político e que a autora pensa poderem configurar mesmo um núcleo central remoto do que se entende actualmente por Estado-Providência. A autora Maria Alice Marques Almeida disserta depois sobre o conceito, origens, evolução e situação actual do Estado-Providência, assumindo desde logo uma posição crítica em relação à própria expressão, por a considerar evitada de uma concepção que faria corresponder ao Estado um papel protector no sentido de continuidade com a natureza providencial que poderia deter em relação aos cidadãos. A autora prefere antes considerar que a protecção social do Estado em matérias como a saúde ou a educação são apenas o resultado da assumpção por parte das sociedades que o Estado não se deve limitar a criar condições para a protecção de bens adquiridos – como a vida ou a propriedade – mas também assegurar níveis mínimos de protecção em domínios que as sociedades passaram a considerar indispensáveis. Apesar disso, a autora resigna-se à utilização da expressão de *Estado-Providência*, justificando a sua opção pelo grau de aceitação que a designação almejou no discurso científico. No entanto, no nosso entender, seria mais adequada a utilização da expressão *Estado Social*, tendo em conta a sustentação da divergência da autora para com o conteúdo da expressão *Estado-Providência*. A concepção de Estado Social é, segundo a concebemos no caso do

nosso País, correspondente ao reconhecimento dos direitos sociais que a Constituição da República Portuguesa aprovada a 2 de Abril de 1976 consagra, designadamente nos seus artigos 48.º e 64.º, onde se explicitam os direitos dos cidadãos portugueses à segurança social e à protecção na saúde. De qualquer forma, as preocupações da autora em não cometer anacronismos históricos revelam-se na intenção de construir e tornar operacionais instrumentos analíticos que afirmam as medidas e orientações assumidas na I República em Portugal no sentido de poder determinar a pertinência de as considerar como origens desse Estado-Providência. Abordando este conceito, a autora analisa as opções de diferentes estudiosos da questão para chegar a concluir que, no seu conteúdo actual, existe Estado-Providência quando o Estado promove um conjunto sistematizado de políticas de natureza social com o intuito de garantir a todos os cidadãos um nível mínimo de bem estar – em termos de rendimentos, de condições de trabalho, de saúde, de educação, de habitação –, na plena concepção de que essas políticas constituem um direito dos cidadãos e se assumem como funções e deveres do Estado. A autora promove depois uma abordagem aos antecedentes históricos mundiais da institucionalização de políticas sociais em Estados como a Alemanha e a Grã-Bretanha, desde o final do Antigo Regime até ao início da II Guerra Mundial (1939-1945). Passando depois à evolução posterior a esse conflito no Mundo Ocidental de forma sintética, a autora aborda a questão do questionamento, crítica e chamada *crise* do Estado-Providência segundo as concepções neoliberais florescentes após o final dos anos de 1970 nos governos dos EUA e da Grã-Bretanha chefiados por Ronald Reagan e Margaret Thatcher e que levaram à prática as políticas económicas promovidas por autores como Frederick von Hayek e Milton Friedman, por exemplo<sup>20</sup>. Todas estas abordagens da autora sustentam então o seu interesse em centrar-se no período correspondente às origens do lançamento de políticas sociais pelo Estado português, no contexto político do regime republicano implantado após a Revolução de 5 de Outubro de 1910. A autora traça em seguida uma evolução da situação económica, social e política do País desde os anos finais da Monarquia Constitucional, dando particular destaque à forte instabilidade social e política paralelamente ao atraso estrutural e quase estagnação da economia portuguesa. Para Maria Alice Marques Almeida a alteração política e institucional decorrente da mudança de regime não parece constituir uma alteração capaz de alterar este quadro analítico sintético e simplificado. A sua dissertação aborda em seguida os dados estatísticos à população activa, residente e emigrante entre 1890 e 1930, assim como a estrutura económica e fundiária do País, essencialmente agrícola e com uma forte assimetria entre o Norte, pulverizado em parcelas fundiárias reduzidas, e o Sul, dominado por poucos latifundiários absentistas. A população activa ocupada em actividades do sector primário

---

<sup>20</sup> Cf. Maria Alice Marques Almeida, *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*, Tese de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1997, pp.4-58.

era majoritária durante o período. Notando uma alteração muito lenta no crescimento da indústria em igual período em termos de população, a autora destaca a forma como o dinamismo e fortalecimento do movimento operário no período em causa são aspectos a não negligenciar, tendo em conta o tema a abordar. Também o sector terciário demonstrou um crescimento em termos de população activa no período em questão, tendência acentuada após a implantação da República. Após a análise aos indicadores do PIB, da dívida pública e do contexto da agitação social e de importantes lutas do proletariado urbano nos anos finais do constitucionalismo monárquico, a autora refere ainda o granjear de apoios populares e entre os trabalhadores urbanos que o PRP conseguiu garantir nesse período. Segue-se depois a enunciação da importância da experiência do movimento mutualista em Portugal, sobretudo no contexto de organização voluntária dos trabalhadores logo após a destruição do aparelho corporativo empreendida pelos primeiros ministérios do liberalismo após 1834. Isto tendo em conta a quase total ausência do Estado na intervenção em vastas componentes da vida social da classe trabalhadora em crescimento durante essas décadas do século XIX e o papel consagrado à Igreja numa vasta área caritativa e assistencial. Assim, conclui a autora que o Estado não actuava muito para além carácter supletivo garantido numa perspectiva assistencial aos indigentes, no início do século XX em Portugal. Perante isto, o movimento dinâmico das associações de socorros mútuos fortaleceu-se e aperfeiçoou-se, num quadro em que, mesmo durante o regime da I República, o sector demonstrou ser sempre muito zeloso da sua autonomia, ainda que o regime tenha optado por legislar articuladamente com as associações existentes<sup>21</sup>. Sectorialmente, a autora segue para a enunciação da legislação laboral produzida e discutida durante o regime republicano, tendo como pano de fundo a grande hostilidade, a espaços confirmando a conflituosidade extrema, das relações do operariado urbano e dos ministérios republicanos. Para a autora, as excepções foram mesmo os períodos em que os responsáveis políticos procuraram a conciliação e o apaziguamento alicerçado na recolha das reivindicações da classe operária no Portugal de então. Presos à propaganda desenvolvida na luta partidária contra a Monarquia em que não existiram freios às promessas de resolução dos problemas sociais da classe trabalhadora, Maria Alice Almeida mostra como afinal os interesses das camadas superiores da burguesia não deixaram de nortear as preocupações dos republicanos no poder o que fica comprovado pelos poucos progressos registados na efectivação de medidas legislativas laborais. As questões salariais, o horário de trabalho e o direito ao descanso semanal foram bandeiras do movimento sindical português durante o período, sendo que apesar da ampla resistência patronal a autoria considera que se na questão salarial pouco se progrediu, existiram avanços importantes na questão da jornada de trabalho e do descanso, medidas consagradas em lei que as lutas dos trabalhadores acabaram por conseguir estender além dos

---

<sup>21</sup> *Idem, Ibidem*, pp.58-73.

principais centros de Lisboa e Porto. O texto aborda também as questões relativas ao trabalho feminino e infantil e aos acidentes de trabalho, onde os progressos foram também reduzidos. Também a nível institucional parece a Maria Alice Almeida que a evolução redundou num fracasso com a extinção do Ministério do Trabalho e Previdência Social em 1925, depois da sua criação em 1916 e a inclusão das questões do trabalho para o Ministério do Interior, tutela das polícias<sup>22</sup>. A autora traça em seguida a evolução relativamente aos seguros sociais obrigatórios, partindo da situação existente desde o século XIX em que o mutualismo não conseguia suprir todas as necessidades nas eventualidades ocorridas na vida dos trabalhadores e só empresas como a CUF e os caminhos-de-ferro haviam registado a garantia da participação patronal nas mutualidades dessas classes profissionais. No funcionalismo público existia uma Caixa de Aposentações e um Montepio Oficial que atribuía pensões de sobrevivência, tendo os governos republicanos procurado alargar tais direitos aos diferentes sectores da administração pública. Após a descrição do processo constitutivo do corpo legislativo aprovado em 10 de Maio de 1919, com os Decretos n.º 5636, 5637, 5638, 5639 e 5640 relativos aos seguros sociais obrigatórios na doença, invalidez, velhice, sobrevivência e desastre de trabalho, para além das Bolsas Sociais de Trabalho e do ISSOPG, Maria Alice Almeida analisa criticamente a sua evolução nos anos de 1920. Mais uma vez a autora não escamoteia a ineficácia de muita legislação promulgada, apesar de reconhecer que o que foi conquistado se ficou a dever ao arreganho combativo e reivindicativo do movimento sindical que não teve correspondência a nível político devido ao abstencionismo político do anarco-sindicalismo dominante em Portugal até ao final da I República. O pensamento dominante nos ministérios, ainda que refreado e caldeado com matizes mais ou menos socializantes, não deixou de marcar as opções governativas. Mas a autora destaca o carácter inovador das medidas neste campo, nomeadamente ao nível do carácter insuportável da inércia do Estado a nível social e da obrigação do patronato em contribuir directamente para a protecção social<sup>23</sup>. A questão da assistência pública é abordada sob o ponto de vista de uma visão de conjunto e global sobre a sua implementação, mas também sectorialmente correspondendo aos domínios que o Estado foi progressivamente abarcando como áreas de intervenção: protecção à infância, instituições de acolhimento, mendicidade, cozinhas económicas, albergues nocturnos e balneários públicos. Com esta exposição, a autora compulsa a estatística relativa aos estabelecimentos assistenciais de responsabilidade das Misericórdias, no contexto da Lei de Separação do Estado e das Igrejas de 20 de Abril de 1911 e consequente colocação sob alçada do Ministério do Interior dessas instituições. A autora aborda a evolução institucional registada na orgânica ministerial prevista sobretudo com o Decreto de 25 de Maio de 1911 relativo à assistência pública, finalizando a sua análise pela verificação dos gastos públicos com o sector desde o

---

<sup>22</sup> *Idem, Ibidem*, pp.73-79.

<sup>23</sup> *Idem, Ibidem*, pp.79-92.

final da Monarquia e durante todo regime da I República. Seguem-se as áreas de intervenção específicas como a protecção à infância e juventude, as instituições de recolhimento, a mendicidade, as cozinhas económicas, os albergues nocturnos e os balneários públicos<sup>24</sup>. De forma articulada, a análise da autora centra-se posteriormente na questão magna da saúde, onde Maria Alice Almeida opta por verificar o número de unidades hospitalares existentes à data da Revolução Republicana de 1910 e a enunciação das unidades administradas directamente pelo Estado, exactamente as que melhor apetrechadas estavam e que eram procuradas pelos mais desfavorecidos e pelos indigentes. Apesar disso, a autora ressalva que durante os dezasseis anos do regime se registaram melhorias significativas no melhoramento científico da classe médica portuguesa, assim como se privilegiaram áreas vitais como o combate às epidemias como a tuberculose e o desenvolvimento da psiquiatria. A lógica assistencial herdada da Monarquia foi mantida, tendo-se generalizado apenas aos detentores de atestados de pobreza a gratuitidade dos serviços médicos prestados durante o período. Esta análise é também finalizada com a verificação da evolução da despesa do Estado com a área da saúde<sup>25</sup>. Segue-se a questão da habitação que durante o período em causa se tornou igualmente numa questão de premência decisiva, dada a crescente concentração populacional de população nas cidades de Lisboa e Porto. Questões como o cooperativismo habitacional, a legislação do inquilinato e a construção de bairros operários ou o fomento de habitação económica receberam a atenção propagandística e programática dos republicanos ainda na vigência da Monarquia Constitucional. Após uma resenha da evolução das leis do inquilinato durante a I República, a autora narra o completo falhanço que constituiu a intervenção dos ministérios nesta área do fomento da habitação económica, onde depois das grandes manifestações populares ocorridas em 1913 se começou a debater a questão que só chegou à concretização de alguns dos projectos enunciados após 1919. O desfecho, porém, não almejou concretizar a construção de qualquer bairro dos cinco projectos avançados (em Lisboa, no Porto e na Covilhã), sendo que o Bairro Social do Arco do Cego, que apresentava já 524 fogos e 72 casas ultimadas em 1925, foi o único efectivamente inaugurado já em 1935<sup>26</sup>. Em *A Primeira República Portuguesa e o Estado-Providência* existe ainda uma abordagem à questão da instrução, de que deliberadamente não tencionamos ocupar-nos por entendermos que essa questão, por si só, merece uma análise particularizada e própria. A autora analisa depois os gastos do Estado com as questões sociais concluindo que as políticas para a área gizadas sob a I República não podem ser entendidas como se da construção de um Estado-Providência se tratasse, mas antes constituindo uma mudança de atitude em relação aos aspectos ligados à intervenção do Estado a nível social, necessidade que a I

---

<sup>24</sup> *Idem, Ibidem*, pp.92-105.

<sup>25</sup> *Idem, Ibidem*, pp.105-110.

<sup>26</sup> *Idem, Ibidem*, pp.110-117.

Guerra Mundial colocou como imperiosa, não sendo por isso resultado directo da mudança de regime ocorrida em 1910<sup>27</sup>. Tal acepção é reforçada nas conclusões do seu trabalho, após uma breve auscultação da evolução posterior até à actualidade.

Finalmente, refira-se alguns dos não muito abundantes estudos pioneiros a nível sectorial que abordaram componentes importantes das políticas sociais onde o enquadramento político do regime da I República Portuguesa está presente ou mesmo se assume como motivação para balizar esses trabalhos. No campo da assistência e protecção à infância são de destaque obrigatório dois trabalhos académicos: *A assistência infantil na transição para o século XX e nos primeiros anos da República*, dissertação de Mestrado em História Contemporânea apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa em 1989 por Maria Manuela Lima Santos e *Assistência Infantil em Lisboa na 1ª República*, obra publicada em 2004 e resultante de uma dissertação de Mestrado em História Contemporânea apresentada à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, elaborada por Maria de Fátima Caldeira. As suas abordagens estão ligadas por tratarem exactamente da questão da assistência infantil, já que se no primeiro caso a análise é geral no contexto da transição dos regimes monárquico e republicano, no segundo caso a motivação é apresentar a rede de instituições de beneficência devotadas apenas à protecção à infância durante a I República na cidade de Lisboa. No caso do estudo de Maria Manuela Lima Santos está em causa: por um lado, a abordagem do direito penal e criminal dos menores como vector de uma realidade humana tornada impessoal e objectiva e que a autora pretende analisar de modo sucinto, por implicar um maior conhecimento dessa área temática; por outro lado, encarar a assistência enquanto função social e política, englobando a intervenção particular e estatal, interligando-a com os mecanismos institucionais e jurídicos da época. O volume de dados inventariados é na sua maioria respeitante à cidade de Lisboa, sendo bastante limitadas e escassas as informações relativas ao restante território continental e ultramarino, o que levou Maria Manuela Lima Santos a analisar o problema da assistência infantil com maior incidência na capital, o que a autora entende não poder constituir um exemplo representativo da diversidade nacional. Na sua dissertação, a autora desenvolve em seguida o tema relativo à assistência infantil enquadrando sócio-economicamente: o descontentamento social, a degradação institucional e a crise económica como elementos base da situação nos anos finais da Monarquia Constitucional. As cidades, nomeadamente os bairros mais antigos e populares, tornam-se assim o ponto mais alto da degradação de costumes, resultante em parte, do desleixo a que o poder estatal conferia este tipo de problemas, como o da assistência a menores abandonados, vadios ou delinquentes, delegando-a praticamente na totalidade a entidades particulares onde a Igreja

---

<sup>27</sup> *Idem, Ibidem*, pp.131-140; 147-150.

desempenhava papel fulcral. O Estado demonstrava não possuir uma verdadeira preocupação com ao nível da reeducação e reintegração destas crianças envolvidas em delinquência. A autora opta posteriormente por apresentar algumas instituições de acolhimento de menores no final do século XIX, dando particular destaque à Casa Pia de Lisboa e ao Albergue das Crianças Abandonadas. Depois, Maria Manuela Lima Santos aborda a questão da assistência infantil no contexto da I República, tendo como pano de fundo a legislação aprovada pelo seu Governo Provisório e representada pelo Decreto de 25 de Maio de 1911, relativo à assistência pública, e pelo Decreto de 27 de Maio de 1911, relativo à assistência infantil propriamente dita. A República decide pois empreender uma obra «preventiva» e «protectora», das crianças desprotegidas, abandonadas e delinquentes, procurando adoptar uma atitude concorrencial e neutralizadora face às existentes instituições particulares e, em especial, face às religiosas, que até então se dedicavam à assistência, servindo-se das juntas de freguesia e das juntas de paróquia reformuladas. Sintetizando, pode afirmar-se que por este Decreto ficam instituídos os serviços centrais administrativos e financeiros da assistência pública e privada. A autora aborda ainda de forma sucinta as reformas instituídas posteriormente, no que ao sector da assistência pública diz respeito e corporizadas, por exemplo, no Decreto n.º 5611, de 10 de Maio de 1919, que cria a Inspeção-Geral dos Serviços de Protecção a Menores na dependência do Ministério da Justiça<sup>28</sup>. Passa depois para uma análise mais desenvolvida aos elementos constitutivos do Decreto de 27 de Maio de 1911, referente à protecção e assistência à infância. Instituído a Tutoria, que representava um tribunal especial para menores de 16 anos (instituída como tribunal colectivo, formado pelo juiz presidente, um médico e um professor) e a FNADC que correspondia à união de instituições públicas e privadas, tendo por fim a prevenção de eventuais ocorrências negativas e perniciosas que pudessem afectar as crianças e que ficava regulamentada quer quanto à sua organização, quer quanto aos seus objectivos. De forma mais detalhada, Maria Manuela Lima Santos procura precisar rigorosamente as atribuições e o funcionamento das Tutorias, assim como a questão da inibição do poder paternal ou tutelar. Também a questão da classificação dos menores é abordada pela autora: com as crianças em perigo moral correspondendo às que não possuíam habitação própria (órfãos, filhos de doentes, presos abandonados) e as que conviviam com família ou tutores, mas que fossem por estes desprezados ou maltratados; os menores desamparados como classificação para os jovens ociosos, vadios, mendigos e libertinos; os menores delinquentes correspondendo aos jovens responsáveis, encobridores ou cúmplices de crime, sendo para todos os efeitos impunes e inimputáveis de responsabilidade os jovens com menos de 9 anos de idade. Em anexo ao funcionamento da Tutoria, existiria um Refúgio que se

---

<sup>28</sup> Cf. Maria Manuela Lima Santos, *A assistência infantil na transição para o século XX e nos primeiros anos da República*, vol.1, Tese de Mestrado em História Contemporânea apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1989, pp.4-37.

destinava a albergar jovens réus até ao julgamento. No refúgio existia um posto antropométrico e um médico assistente, sendo uma instituição de detenção preventiva. A autora desenvolve ainda aspectos relativos às incumbências relativas à FNADC, para em seguida desenvolver alguma análise crítica ao articulado do Decreto de 27 de Maio de 1911. A autora indica ainda os mecanismos de assistência e instrução referentes à componente da assistência infantil promovida pelo Estado através de um conjunto de Instituições de Assistência Infantil integradas na Provedoria Central da Assistência de Lisboa e na FNADC. Relativamente à Escola Central de Reforma de Lisboa, denominação atribuída à Casa de Correção e Detenção de Lisboa pelo Decreto de 27 de Maio de 1911, a autora historia de forma resumida a sua evolução desde a sua criação pelo Decreto de 15 de Junho de 1871, o que inclui mesmo a sua evolução interna durante o regime republicano com as reformas empreendidas em 1919. Em seguida, surge-nos uma análise à publicação *A Tutoria – Revista Defensora da Infância*. Na sequência de uma sensibilização da opinião pública, no tocante à temática da assistência infantil com o espírito da nova legislação republicana, surgia em Outubro de 1912 o primeiro número desta publicação mensal. As receitas da sua venda revertiam, após dedução das despesas, a favor da Comissão Executiva da Junta Superior da FNADC. Assumindo uma postura sóbria, não se imiscuindo em problemas alheios aos da temática infantil e educacional, cita por vezes alguns jornais, mas sempre em artigos que tratam os assuntos relativos à assistência infantil. Os seus artigos focam o estudo da criança, o seu desenvolvimento físico e intelectual, apoiado nalguns casos por suporte estatístico das análises realizadas e imagens dos jovens a realizar as actividades físicas. Noutra secção do seu estudo, Maria Manuela Lima Santos socorre-se de alguns dados estatísticos relativos aos menores e à sua inserção nas instituições públicas e privadas de tutela de menores desamparados e delinquentes. A autora conclui pela decepção dos propósitos da reforma gizada pelo Governo Provisório da República, tendo em conta os propósitos anunciados pelos teóricos republicanos<sup>29</sup>. No nosso entender, o estudo de Maria Manuela Lima Santos reveste-se de importância por tratar especificamente a questão relativa à evolução institucional da protecção à infância no período que também motiva a nossa investigação, componente destacada de qualquer política social digna dessa menção.

Segue-se a menção ao trabalho de investigação empreendido por Maria de Fátima Caldeira, resultante de uma dissertação de Mestrado apresentada em 1993 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e que foi editada em livro em 2004 com o título de *Assistência Infantil em Lisboa na 1ª República*. Trata-se de um autêntico guia acerca desta temática no caso da cidade de Lisboa entre 1910 e 1926. Possui alguns dados acerca da Tutoria de Infância, dos Serviços Jurisdicionais e Tutelares de Menores, da FNADC e da FNIPI, instituições públicas sob tutela

---

<sup>29</sup> Cf. *Idem, Ibidem*, pp.38-84.

do Ministério da Justiça que foram criadas e posteriormente reformadas segundo o articulado do Decreto de 27 de Maio de 1911, do Decreto n.º 5611 de 10 de Maio de 1919 e do Decreto n.º 10 767 de 15 de Maio de 1925. Estes diplomas legislativos constituíram-se como algumas das peças fundamentais da legislação sobre a assistência, protecção, detenção e internamento dos menores consoante a sua situação familiar, económica, social e penal. Também Maria de Fátima Caldeira, à imagem de Maria Manuela Lima Santos, acentua o facto de, ao negar o ideal caritativo subjacente à responsabilidade que a Igreja Católica possuía durante séculos (realidade que o próprio regime monárquico constitucional foi refreando ao iniciar o fim do monopólio religioso no que à assistência infantil dizia respeito), o regime da I República ter procurado criar condições para a edificação de todo um aparelho assistencial infantil laico. Este deveria ocupar o espaço que à assistência caritativa coubera durante séculos, fornecendo à criança componentes consideradas essenciais para a entrada na idade adulta: através da educação, compreendida em função da alfabetização e da transmissão de conhecimentos técnicos e profissionalizantes, permitindo-lhe a entrada na idade adulta e na cidadania plena. É neste contexto que o regime republicano português se esforça por acompanhar o que de mais inovador era produzido na Europa de então. Nesse campo o Decreto de 27 de Maio de 1911, criando a Tutoria da Infância e assumindo-se como *Lei de Protecção à Criança*, merece realce pela novidade do seu enquadramento jurídico. O estudo realizado serve, até certo ponto, para medir o alcance na prática e a concretização destas medidas no entender da autora. Na organização interna do seu estudo a autora opta por sintetizar as transformações ocorridas no dealbar do século XX em matéria da assistência pública e infantil, onde a ciência e a saúde tiveram igualmente um papel decisivo. Depois, passa a expor os antecedentes a nível legislativo existentes na regulação pública em Portugal antes da implantação da República, desde a instauração do regime liberal no País em 1834. Segue ainda para uma abordagem sucinta às primeiras medidas tomadas pelo Estado em Portugal tendentes à vacinação e à prevenção vacinogénica, da saúde e salubridade em ambiente escolar, trabalho infantil e feminino com incidência nos períodos pré e pós parto, acabando na assistência infantil propriamente dita. O seu âmbito acompanha as primeiras medidas tomadas no ocaso da Monarquia Constitucional, para se confinar nas alterações ocorridas nesses campos durante os anos da I República a nível legislativo. A autora atribui depois um grande realce ao levantamento da vivência quotidiana das crianças nas instituições de assistência infantil, iniciando o seu trabalho neste campo pela referência ao enorme desfasamento entre os mecanismos legislativos e o funcionamento assistencial na prática nos anos em causa. Quer o Estado, quer os particulares intervêm nas maternidades (apenas a de Santa Bárbara foi instalada em Lisboa antes do final da I República) e em outras instituições de assistência infantil, matéria em que a autora procura elaborar um roteiro da sua evolução durante o período em estudo. Os lactários, os centros de puericultura, os dispensários, as creches, as escolas maternas, os recreatórios,

as cantinas, os asilos, os internatos com tutela particular e as instituições directamente tuteladas pela Provedoria Central da Assistência de Lisboa dependente da Direcção-Geral de Assistência do Ministério do Interior entre 1911 e 1919 são minuciosamente analisadas por Maria de Fátima Caldeira, abordagem a que não falta mesmo a enunciação dos grupos de beneméritos que se compuseram como obras de angariação de enxovais e de vestuário para as crianças. Numa terceira parte do seu estudo, a autora passa em revista a evolução legislativa e institucional das Tutorias da Infância e da FNADC e da FNIPI, esta última dependente, a partir da vigência do Decreto n.º 10 767 de 15 de Maio de 1925, dos Serviços Jurisdicionais e Tutelares de Menores do Ministério da Justiça. A autora conclui pela convicção de que na I República foi real o esforço desenvolvido a nível da protecção à infância, ao mesmo tempo que a interacção entre o Estado e a iniciativa privada foi um facto positivo. A acção oficial, particularmente rica a nível legislativo, nem sempre conseguiu materializar esse seu esforço, pelas razões já apontadas. A juntar à herança da Monarquia e à instabilidade política dos governos da I República, a crise económica agravada pelo conflito mundial também não facilitou a tarefa. Uma certa incapacidade em organizar e coordenar esforços agravava a situação. Aponta ainda o pouco tempo de vigência do regime da I República para explicar a ausência de sedimentação de práticas fomentadas a nível legislativo. Este estudo, em nosso entender, apresenta o mérito de circunscrever-se à cidade de Lisboa para constituir um fresco bastante preciso da situação da assistência infantil na cidade, sendo inovador por esse facto<sup>30</sup>.

Passamos em seguida para a obra de António Carlos Duarte-Fonseca, *Internamento de menores delinquentes. A Lei portuguesa e os seus modelos: um século de tensão entre protecção e repressão, educação e punição* que foi editada em 2005. O seu autor, director-adjunto do Centro de Estudos Judiciários desde 2004 e antigo vice-presidente do Instituto de Reinserção Social do Ministério da Justiça (1997-1999) e director do Instituto Padre António de Oliveira (1979-1992), apresentou este estudo como dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 20 de Outubro de 2004. Trata-se de um olhar exaustivo sobre as políticas promovidas pelo Estado português direccionadas para os menores delinquentes, partindo do conceito de estudo comparado da matriz da legislação nacional do último século e meio e das suas congéneres europeias. O autor baliza precisamente esse questionamento na encruzilhada entre os conceitos de protecção e repressão e de educação e de punição, tendo como pano de fundo o século XX, mas não descurando os antecedentes legislativos na centúria de Oitocentos. Assim, para a época que estudamos, destacamos sobretudo neste trabalho a abordagem às instituições penais de menores em Portugal que seguiam o modelo correcional, desde a primeira formulação surgida no Código Penal em 1852 acerca

---

<sup>30</sup> Cf. Maria de Fátima Caldeira, *Assistência Infantil em Lisboa na 1.ª República*, Lisboa, Caleidoscópico, 2004, pp.1-224.

dos menores criminalmente responsáveis e que é seguida da abordagem ao modelo de *protecção-regeneração* que foi corporizado pelo Decreto de 27 de Maio de 1911 na I República. Na verdade, o autor escolhe a via da análise legislativa para conhecer o regime educativo dos menores pelas actividades de trabalho no seu quotidiano, o seu regime militar e a classificação, divisão e separação dos menores detidos nestas instituições. No caso do enquadramento da legislação na I República, o autor escarpeliza aprofundadamente as condições de detenção dos menores em Refúgios anexos às Tutorias Centrais da Infância de Lisboa, Porto e Coimbra e nas Escolas de Reforma e Escolas Agrícolas ou Industriais de Reforma. Há que destacar no seu livro o desenvolvimento dado ao novo enquadramento que acarretou a aprovação do Decreto n.º 10 767 de 15 de Maio de 1925, representativo no entender de António Carlos Duarte-Fonseca do reforço da defesa social no modelo de *protecção-regeneração* com que classifica a legislação promulgada nesta matéria pelo Governo Provisório da República Portuguesa. Neste caso é também abordada uma multiplicidade de aspectos compreendidos nos pressupostos, natureza, regime e duração dos internamentos preventivos, reformadores e correcionais. A organização e funcionamento dos refúgios, reformatórios e colónias correcionais merece igualmente desenvolvimento pelo autor, que abre espaço à abordagem às decisões tomadas já na vigência da Ditadura Militar (1926-1933) pela transmutação do modelo de *protecção-regeneração* em *protecção-recuperação*<sup>31</sup>. Na verdade, estas são as secções da obra que nos interessam referir neste caso, se bem que o autor revele sobretudo as evoluções dos modelos de internamento penal de jovens nos casos da França e da Bélgica, sistemas que reciprocamente influenciaram e receberam influências das soluções adoptadas pelo Estado português nesta matéria. A obra estende-se até ao final do século XX, incluindo a evolução havida no sistema português depois da Revolução de 25 de Abril de 1974 e da construção do regime democrático posterior. Apesar de muito centrado nas questões do foro jurídico e criminal perfeitamente normais numa dissertação apresentada precisamente nessa área, este trabalho revela um conteúdo de aprofundamento importante acerca da evolução estrutural do sistema de internamento de menores delinquentes como resposta do Estado aos fenómenos da delinquência e demais comportamentos desviantes não conformes à ordem instituída nos seus múltiplos contextos históricos e que também enformam a acção dos poderes públicos durante o fim da Monarquia e os anos da I República em Portugal.

Há que igualmente citar o estudo realizado por Maria de Fátima Pinto intitulado *Os Indigentes. Entre a Assistência e a Repressão: a outra Lisboa no 1.º terço do Século*. Foi editado em 1999 e corresponde a uma dissertação de Mestrado em História dos Séculos XIX e XX apresentada à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa em Julho de 1995.

---

<sup>31</sup> Cf. António Carlos Duarte-Fonseca, *Internamento de menores delinquentes. A Lei portuguesa e os seus modelos: um século de tensão entre protecção e repressão, educação e punição*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp.98-222.

Também esta autora escolhe posicionar-se entre dois conceitos, o da assistência pública e o da repressão promovida igualmente pelos poderes públicos. Justamente numa perspectiva de história do quotidiano, Maria de Fátima Pinto propõe-se estudar os indigentes na Lisboa do primeiro terço do século XX, procurando identificá-los e determinar as suas formas de vida. Nesse sentido, o seu estudo direcciona-se para uma categoria social marginalizada e que não tem capacidade de construir as suas próprias narrativas de auto representação, obrigando a análise a ser concebida a partir do retrato elaborado por outros indivíduos integrantes de outras classes sociais. Os dois sistemas existentes de assistência e de repressão enquadram socialmente este estudo, com um contexto de valores herdado do século XIX onde a valorização do trabalho, a importância da família como célula basilar social e o desprezo pela ociosidade ganharam notoriedade referencial. São alvo de análise as diferentes categorias de indigentes, como os vadios, os vagabundos, os mendigos, os desprovidos de meios de subsistência e os sem abrigo. As atitudes de marginalização instituída e fomentada pelos próprios poderes públicos, no que eram confirmadas pelos sentimentos de estigmatização e de medo pela sociedade em geral são balizadas pelas acções de repressão e caridade que no caso dos jovens se foram assumindo como de reeducação e reinserção, num longo processo de afirmação no plano público. A autora acrescenta que o tratamento qualitativo e quantitativo da informação acerca dos indigentes inclui-se também como alvo de estudo no seu trabalho. Assim, Maria de Fátima Pinto inicia o seu estudo pela determinação do retrato do indigente no seu meio a partir dos elementos que possibilitam a sua identificação e diversos traços para a construção dessa identidade do indigente na capital do País no primeiro terço do século de Novecentos. Sobre essa questão, a autora realça exactamente que os indigentes se autonomizavam como categoria social própria pelos seus perfis físicos e psicológicos e pela sua própria vivência quotidiana lisboeta. Num segundo plano do seu texto, Maria de Fátima Pinto aborda o sistema de assistência gizado como de *profilaxia social* se tratasse: o acolhimento, a protecção e a educação que o Estado começa lentamente a tomar em mãos como no caso português ainda antes da implantação da República em 1910 e toda a atitude caritativa fundamentada pela piedade cristã desde há muitos séculos que baseou a filantropia durante o período e mesmo durante o século XIX. A autora distingue, assim, a caridade alimentadora da situação de miséria social dos indivíduos nessa situação e a filantropia como pragmática devido a comportar a visão utilitária de prevenir gastos futuros pela prioridade dada ao atendimento das necessidades das mulheres grávidas sobre os homens e das crianças sobre os velhos. A assistência pública e o conceito de superintendência do Estado sobre a beneficência privada ganham foros de validade durante o período em causa, para além das teorias fundamentadas da busca das causas profundas da desigualdade social e da sua injustiça. A autora recupera igualmente a legislação que enquadra a questão desde o final da Monarquia Constitucional em Portugal, acompanhando a nova legislação republicana e as

transformações ocorridas com a queda do regime da I República no País. Os diferentes modelos adoptados em mais de três décadas no País revelaram influências de diferentes exemplos em outros países, mostrando igualmente a tensão e contradição de medidas tendentes à descentralização administrativa e tutelar e à centralização jurisdicional. A autora alude em seguida à oferta existente para acolhimento dos adultos indigentes a nível da rede de instituições de beneficência privada e que recebiam apoio e suporte de enquadramento por parte do Estado. A culminar esta área no sentido de compreender o que era entendido como *profilaxia social*, Maria de Fátima Pinto aborda ainda os registos disponíveis para compreender as reacções dos destinatários das medidas tomadas então<sup>32</sup>. Do geral para o particular, a autora percorre depois as formas imediatas de acorrer aos indigentes: as esmolas e os subsídios, antes e depois da implantação da República no País; as sopas e refeições nas Cozinhas Económicas que foram absorvidas pelos serviços de administração assistencial pelo Estado após 1910; as prestações de géneros e a forma de processamento dessas atribuições; as questões relativas à higiene e saúde dos próprios indigentes. A questão da mendicidade é depois questionada directamente pela autora pela análise da legislação propriamente dita e pelo enquadramento do seu espaço público de actuação como o era a rua. A observação dos mecanismos punitivos e judiciais direccionados para os indigentes no momento de transgressão da lei em relação aos adultos e aos menores e os resultados alcançados com as políticas promovidas pelo Estado e pela beneficência privada desde os finais do século XIX até aos anos de 1930 são também tidos em conta. Na verdade, a autora nota como os dois universos de referência, o da assistência e o da repressão, e que se alternaram na orientação das condutas. Se o recurso à assistência não se confinou no internamento dos indigentes nos estabelecimentos próprios e foi acompanhado de mecanismos de reacção imediata à desigualdade social, a repressão da mendicidade constituiu uma preocupação central para os governos que se sucederam nos regimes políticos da Monarquia Constitucional, da I República e do Estado Novo<sup>33</sup>.

## 2. Alguns exemplos de estudos em outros países

Chegados à componente final desta nossa abordagem ao estado da questão ao nível da produção historiográfica nacional, entendemos ser apropriado mencionar igualmente alguns estudos realizados noutros países tendo como tema global o estudo das políticas sociais e integrando igualmente o mesmo período cronológico. Saber em que medida entendemos poder revestir-se a contribuição que o nosso projecto de investigação possui para o progresso científico relativo à temática

---

<sup>32</sup> Cf. Maria de Fátima Pinto, *Os Indigentes. Entre a Assistência e a Repressão: a outra Lisboa no 1.º terço do Século*, Lisboa, Livros Horizonte, Colecção *Cidade de Lisboa*, n.º 32, 1999, pp.13-83.

<sup>33</sup> Cf. *Idem, Ibidem*, pp.85-146.

pode igualmente passar pelo seu enquadramento no contexto actual da investigação a nível internacional. Entenda-se, porém, que não se trata de procurar um levantamento exaustivo relativamente ao que é feito a nível internacional, até porque os contributos provêm de áreas científicas diversas e não desejamos assumir qualquer pretensão de exagero globalizante. Trata-se simplesmente de, em função da aprendizagem e da necessária abordagem de inserção na temática que temos vindo a realizar, mencionar alguns exemplos que consideramos dignos de nota e que nalgumas perspectivas podem auxiliar a nossa própria construção do problema a abordar a nível nacional. Até porque, desde logo, se tratam de casos nacionais com conjunturas estruturais que diferem da realidade portuguesa e que podem assumir interpretações com as quais não nos identificamos. Pretendemos, por isso, identificar aspectos veiculados nesses estudos que podem justificar a concepção estrutural que pretendemos adoptar no questionamento à evolução das políticas sociais no período em causa. Daremos pois prioridade às épocas históricas cobertas por estas análises tomando o estudo das políticas sociais de forma estrutural. Assim, parece-nos importante iniciar esta rápida menção ao caso do estudo da França, nomeadamente durante a vigência do regime da sua III República (1870-1940): como exemplo de um estudo que se ocupa sobretudo da produção legislativa central referimos a obra de François Ewald (1946-) denominada *Histoire de L'État Providence : les origines de la solidarité* e editada em 1996. Doutorado em Letras e com sólida formação em Filosofia, o autor adopta nesta obra um percurso pela documentação da Assembleia Nacional de França no período em questão. Tal percurso leva-o a recuar até ao período da II República Francesa (1848-1851) e aos debates na Assembleia Nacional Constituinte acerca da regulação dos primórdios de um sistema de pensões e de legislação concernente às associações de socorros mútuos. Esse acompanhamento a par e passo e bastante pormenorizado que o autor faz dos debates parlamentares em França fazem-no notar a forma como a questão social e a questão laboral crescem em importância nas discussões no Parlamento no final do período do II Império (1851-1870). O autor nota ainda como foi sentida em França a opção de aprovação dos decretos da responsabilidade do chanceler alemão Otto von Bismarck relativos às leis do seguro na doença (1883), de assistência aos acidentes de trabalho (1884) e de assistência na invalidez (1889). Assim, a 9 de Abril de 1898, a Assembleia Nacional francesa aprovaria o decreto relativo à *responsabilidade dos acidentes cujos operários são vítimas no seu trabalho*: pela primeira vez em sede legislativa era delineada uma estrutura interna numa lei que previa indemnizações em caso de acidente, o controlo por parte do Estado das declarações patronais sobre acidentes de trabalho e inquéritos de trabalho e, seguindo o modelo alemão e a experiência austríaca, o risco profissional teorizado a partir da noção de seguro<sup>34</sup>. Na verdade, como o próprio subtítulo da obra justifica, o autor

---

<sup>34</sup> Cf. François Ewald, *Histoire de L'État Providence : les origines de la solidarité*, Paris, B. Grasset, 1996. Vide pp.170-173; 220-221, 230, 242; 255-256; 286-294.

procura sobretudo encontrar as raízes das origens do conceito de solidariedade assumido de alguma forma pelo Estado, não se alongando demasiadamente relativamente à evolução da França nestas matérias no século XX.

Outro exemplo de trabalho académico que entendemos dever mencionar é o estudo de Timothy Beresford Smith intitulado *Creating the Welfare State in France, 1880-1940*, numa edição de 2003. Este autor, que se especializou no estudo da história contemporânea europeia, nas questões em torno das políticas públicas comparadas e da história do fenómeno da globalização, doutorou-se na Universidade de Columbia em Nova Iorque nos EUA em 1994. Lecciona actualmente na Universidade de Queen`s em Ontário no Canadá. Nesta obra, o autor defende que a investigação nesta matéria deve ir mais além do que apenas percorrer os índices da evolução do debate em torno das políticas sociais num processo historicamente definido a nível nacional, nomeadamente através dos documentos parlamentares. O autor sustenta nesta sua obra que os políticos franceses do pós II Guerra Mundial (1939-1945) procuraram granjear o prestígio da construção do Estado-Providência em França nessa conjuntura histórica, mas na realidade esse processo já se encontrava em elaboração desde o período da I Guerra Mundial (1914-1918). O nascimento de uma tendência para implementação de legislação social delineada de forma estrutural surgiu a nível local em França no período entre Guerras, tendo Timothy Smith baseado o seu estudo particular nas cidades de Lyon e de Paris que reputa como representativas da França urbana como um todo. Demonstrando como a despesa pública em gastos sociais da França antes da eclosão da II Guerra era inferior ao investimento público em áreas sociais da Alemanha, ligeiramente inferior à verba pública garantida na Grã-Bretanha e superava largamente a média europeia, o autor destaca a centralidade do caso francês no contexto europeu. O país viu aprovado em 1928 um conjunto de legislação relativa à assistência pública na saúde, a incentivos na maternidade, a pensões de reforma e a apoios aos deficientes de guerra que foi cumprido a partir de 1930, almejando garantir a cobertura de mais de metade da população do país já nos anos de 1940. Esses dados comprovam o sucesso da implementação de um sistema de segurança social apoiado em múltiplos casos de acção dos municípios franceses no mesmo sentido, destacando o autor que muito poucos países podiam então reclamar semelhante sucesso. Este é um dado inovador sustentado por documentação estudada pelo autor relativa às administrações municipais de Lyon e de Paris e os respectivos serviços de assistência pública, questão que fora até então negligenciada e até negada em face da desvalorização dos efeitos concretos da legislação social francesa de 1928. Este estudo permite ao autor fazer igualmente a sustentação de que o período entre Guerras em França não correspondeu a um tempo de falhanços a nível político, económico ou social, valorizando mesmo essa conjuntura para

a construção do Estado Social no país após a II Guerra Mundial<sup>35</sup>. Este trabalho revela-se inovador do ponto de vista da forma como aborda a questão da construção de políticas sociais a nível da realidade nacional francesa, partindo de contexto locais e regionais que potenciaram a chegada dessa realidade a nível nacional. Diferindo nesse particular da implementação legislativa a nível nacional no contexto sobretudo da I República onde o gizar central de políticas imperou apesar de diversos esforços no sentido da descentralização, o caso francês não deixa de se revestir de semelhanças com o caso português que pretendemos conhecer aprofundadamente.

Outro exemplo bastante ilustrativo dos modelos de implementação de políticas sociais entendidas como um todo concebido e coordenado pelo Estado é o caso britânico, que apresenta idiossincrasias que o afastam do modelo continental europeu em que se integra o caso nacional da França. Neste caso concreto da conjuntura balizada entre os anos finais do século XIX e os anos de 1930, pensamos dever destacar em primeiro lugar o estudo de Keith Laybourn sob o nome de *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State: c. 1800-1993*. Especialista na história política, económica e social dos séculos XIX e XX, o autor focalizou a sua investigação de forma mais concreta na história do movimento operário britânico, do socialismo, da emergência das políticas sociais na Grã-Bretanha, do Estado Social no país nos séculos XIX e XX e do desemprego feminino na Grã-Bretanha nos inícios da centúria de Novecentos. O autor doutorou-se na Universidade de Lancaster em 1972 subordinando a sua dissertação à história do movimento sindical britânico. Nesta obra, há que destacar para o período que nos interessa os capítulos referentes aos anos da I Guerra Mundial e entre as Guerras (1914-1939). Para Keith Laybourn os anos da Grande Guerra documentam o surgimento mais ou menos definido para a primeira grande ocasião de intervenção do Estado britânico na economia e a sua articulação clara com as organizações voluntárias e filantrópicas que intervinham no plano social há já bastante tempo. Do período anterior, o autor releva o pacote de legislação social da primeira década do século XX, surgindo à cabeça a legislação relativa à segurança social corporizada no *National Insurance Act* de 1911: o decreto concretiza um sistema de cobertura na saúde aos trabalhadores manuais, qualquer que fosse o seu vencimento, tal como aos não manuais, neste caso sempre que os seus proventos salariais descessem abaixo de um limite fixo de rendimento. Previa assim três tipos de benefícios: em situações de doença, invalidez e maternidade, para além da concessão gratuita de cuidados de saúde por um médico de clínica geral. Foram também criados comités locais de saúde. O esquema da lei, porém, era bem mais complexo e contemplou mesmo a frequência gratuita de sanatórios aos tuberculosos durante o decurso da I Guerra Mundial. Diferentes passos foram dados até à aprovação do *Unemployment Assistance Act* em 1934 e a subsequente criação

---

<sup>35</sup> Cf. Timothy Beresford Smith, *Creating the Welfare State in France 1880-1940*, Montréal/ London/ Ithaca, McGill/ Queen's University Press, 2003. Vide pp.3-12, 51-90, 91-124, 193-222.

do organismo do Estado responsável por este sector, o *Unemployment Assistance Board*. Tem particular destaque na análise do autor a situação das mulheres na Grã-Bretanha no período entre as Guerras. O autor percorre depois a evolução das políticas sociais relativas à saúde, à habitação e às pensões de velhice entre 1918 e 1939<sup>36</sup>. Para Keith Laybourn, a análise aos diversos campos de intervenção social do Estado no período merece ser compreendida na base da herança das medidas tomadas de emergência durante a I Guerra Mundial, não descartando as alterações substanciais ocorridas após as reformas levadas a efeito entre 1905 e 1911.

Noutra perspectiva de análise à construção das políticas sociais do Estado na Grã-Bretanha inserimos o exemplo da obra de John Brown, *The British Welfare State: a critical history*. O autor é docente na Universidade de Edimburgo na Escócia, tendo dedicado os seus trabalhos à história das políticas sociais contemporâneas. O seu propósito central é o de analisar a origem e natureza do Estado-Providência britânico. Reconhecendo a própria evolução que o conceito foi sofrendo, John Brown procura dar conta do desenvolvimento que o próprio sistema de políticas sociais do Estado britânico foi patenteando. Esse processo evolutivo conheceu objectivos, forças e interesses muito diversos desde as reformas adoptadas pelos governos do Partido Liberal na Grã-Bretanha antes de 1914 até aos anos de 1970. Destacamos, focando o período cronológico em que situamos o nosso interesse analítico, o capítulo relativo aos problemas de definição e de interpretação do próprio Estado-Providência, já que John Brown não se restringe à questão no pós II Guerra Mundial, mas recua temporalmente aos anos anteriores à I Guerra Mundial, onde aborda igualmente os propósitos adoptados pelos liberais, tradicionalmente defensores de um controlo rigoroso da despesa pública, para implementarem essas primeiras medidas que tiveram como culminar legislativo o *National Insurance Act* de 1911. Outro conceito bastante desenvolvido pelo autor é o da institucionalização da concertação social no quadro das relações entre os sindicatos, as confederações patronais e os governos que se institucionalizou na Grã-Bretanha após 1918<sup>37</sup>. Noutra secção do seu trabalho, dedicada aos efeitos do Plano de William Beveridge (1879-1963) apresentado ao Parlamento em 1942 e na adopção de políticas sociais, o autor coloca em destaque as medidas adoptadas antes da eclosão da II Guerra Mundial. Quer ao nível social, quer ao nível económico, existia já um sólido pensamento relativo à intervenção do Estado na economia e em que termos este papel devia ser desempenhado, no que foi acompanhado pela adopção de legislação social. Para John Brown, esses anos entre Guerras motivaram o ensejo para o Estado adaptar os rudimentos do seu primeiro sistema de seguro na

---

36 Cf. Keith Laybourn, *The evolution of British social policy and the Welfare State: c.1800-1993*, Keele, Staffordshire, UK University Press, 1995, pp.183-208.

37 Cf. John Brown, *The British Welfare State: a critical history*, Oxford, Blackwell, Historical Association Studies, 1995, pp.6-25.

eventualidade de desemprego do trabalhador em situações de desemprego em massa, tal como o alargamento da segurança social às profissões dos serviços e não manuais. Depois, a sua abordagem ao articulado da lei sobre a segurança social de 1911 é articulada com o grosso das políticas adoptadas até ao começo da II Guerra<sup>38</sup>.

Para além destes casos nacionais, pensamos ser interessante referir alguns exemplos contidos em estudos colectivos em que são abordados de forma mais sintética outros casos nacionais. Trata-se do exemplo de John Rogers, professor americano de história radicado na Universidade de Uppsala na Suécia e que se dedicou ao estudo da história dos séculos XIX e XX, sobretudo tendo como foco a história social da Suécia nas suas vertentes da demografia, da família e dos aspectos sociais relativos à medicina. Também estudou as relações externas da Suécia no período entre as Guerras. Intitulado “The Swedish Welfare State: Yesterday, Today and Tomorrow”, este pequeno trabalho integrou a obra colectiva coordenada por Henrik Jensen e Anne Catherine Isaacs intitulada *The Welfare State: Past, Present, Future*, editada pela Universidade de Pisa em Itália em 2002. Trata-se de um trabalho relativo à rede *Clio`s Wokshop* que reuniu diversas contribuições que abordaram a problemática do Estado Social entendido em diversas vertentes e várias perspectivas. Este estudo recorda como as políticas sociais dos Estados se aperfeiçoaram a partir do momento em que estes constituíram como entidades institucionalmente fortes durante todo o século XIX, sendo no seu ocaso que se iniciam as reformas tendentes à construção de legislação de cariz social. O autor John Rogers centra depois a sua análise na introdução às primeiras medidas adoptadas nos Estados da Escandinávia na sequência das reformas de Bismarck na Alemanha do II Império. No caso dos seguros sociais obrigatórios com responsabilidade patronal na cobertura dos acidentes de trabalho dos trabalhadores a Noruega adopta essa obrigatoriedade em 1894, enquanto a Dinamarca e a Suécia aprovaram apenas o seguro social voluntário por parte do patrão com financiamento estatal, respectivamente em 1898 e 1901. Depois, o autor percorre a evolução do Estado social no século XX, revelando como no caso sueco o Partido Social Democrata teve um papel central na construção desse modelo, por contraponto aos seus congéneres dinamarquês e norueguês. O autor encerra o seu trabalho com os desafios colocados ao sistema de protecção social sueco desde os anos de 1970<sup>39</sup>. Outro exemplo interessante tendo em conta a perspectiva do projecto de estudo que pretendemos levar a efeito é a do autor Bent Greve. Doutorado em administração pública pela Universidade de Roskilde na Dinamarca em 1992, publicou igualmente na obra *The Welfare State: Past, Present, Future* o estudo “The Danish Welfare State: The Legislative

---

<sup>38</sup> Cf. *Idem, Ibidem*, pp.38-54.

<sup>39</sup> Cf. John Rogers, “The Swedish Welfare State: Yesterday, Today and Tomorrow”, in *The Welfare State: Past, Present, Future* (ed. Henrik Jensen; coord. Anne Catherine Isaacs), Pisa, Edizioni Plus/ Università di Pisa, *Clio`s Workshop II*, 2002, pp.13-26.

Framework and Future Prospects”, uma vez que tem dedicado os seus estudos à análise do Estado-Providência em perspectiva comparada. Anunciando como objectivo do texto o estudo do desenvolvimento das políticas sociais na Dinamarca, Bent Greve inicia o seu trabalho naquilo que entende por fase de arranque, entre 1880 e 1914, por altura da eclosão da I Guerra Mundial. Neste caso destaca a forma como os governos nomeavam comités de elaboração de estudos e de projectos legislativos que foram aprovados após consultas aos partidos políticos, constituindo uma herança não mais abandonada no país. Na fase posterior, situada no período entre as Guerras, Bent Greve destaca a forma como o processo evolutivo da adopção de políticas sociais na Dinamarca abrandou em grande medida até 1933, correspondendo à reacção estatal à crise económica mundial e às elevadas taxas de desemprego registadas no país. Só após os anos da II Guerra Mundial o autor entende ser correcto tomar a construção do Estado Social no país tendo uma perspectiva universalista, sendo que a consolidação plena do modelo dinamarquês de protecção social só ficou completo nos anos de 1980<sup>40</sup>.

Destaque-se ainda, numa perspectiva diferente, a análise adoptada por Anson Rabinbach no estudo “Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France”. Como professor de história contemporânea na *Cooper Union for the Advancement of Science and Art* em Nova Iorque nos EUA, dedicou-se ao estudo do movimento operário europeu, tendo-se doutorado na Universidade de Madison no Wisconsin nos EUA em 1973. Aborda a formulação do conhecimento social moderno com a noção da demonstração científica e estatística da responsabilidade dos patrões e do Estado na segurança dos trabalhadores na sua profissão que adquiriu os primeiros acolhimentos por parte da administração estatal no final do século XIX. Por outro lado, o autor crê que as concepções de risco e responsabilidade já enformavam as legislações do Império Alemão e da França dos anos de 1880 e 1890, o que motiva Anson Rabinbach a ilustrar o grau de mortalidade atingido nos dois países por acidentes laborais nos anos de 1880 a 1900. O autor vai ao encontro do movimento das associações de socorros mútuos nos dois países que igualmente antecedeu a adopção das primeiras medidas de seguros sociais obrigatórios na eventualidade de acidente de trabalho, que foram aprovadas na Alemanha em 1884 e em França em 1898. A própria terminologia do que é entendido por *acidente de trabalho* é escalpelizada pelo autor, que termina o seu estudo pela demonstração da forma como os primeiros fisiologistas demonstraram cientificamente a relação directa entre a fadiga do trabalhador e os acidentes de trabalho, face revelada da relação entre a

---

<sup>40</sup> Cf. Bent Greve, “The Danish Welfare State: The Legislative Framework and Future Prospects”, in *The Welfare State: Past, Present, Future* (ed. Henrik Jensen; coord. Anne Catherine Isaacs), Pisa, Edizioni Plus/ Università di Pisa, *Clio`'s Workshop II*, 2002, pp.41-57.

fisiologia do trabalhador e o ritmo e organização do trabalho em ambiente industrial<sup>41</sup>. Este estudo é deveras importante pela forma inovadora como coloca a questão do progresso científico para a afirmação do direito ao seguro social obrigatório no mundo do trabalho, usando como exemplo a França e a Alemanha dos finais do século XIX e início do século XX.

Cremos, pois, ter demonstrado o estado actual da questão que pretendemos estudar. Assim, verificámos como é limitada e parcelar a investigação sobre as políticas sociais em Portugal no período compreendido entre 1910 e 1926. Por outro lado, sem pretensão de sermos exaustivos, cremos ter igualmente apontado exemplos da investigação em outros países que possibilitam leituras que nos servem como referências das múltiplas perspectivas a poder adoptar no nosso estudo. Na verdade, cremos que no campo historiográfico urge mesmo progredir no estudo aturado da questão da evolução das políticas sociais em Portugal, remontando às suas origens. Tendo em conta que nos últimos anos os trabalhos académicos de investigação histórica têm vindo colmatando algumas insuficiências centrais relativas a outras áreas do País no período, tal ainda não sucedeu no plano social. O que torna sempre parcelar qualquer leitura acerca da sociedade portuguesa durante o final da Monarquia Constitucional, I República e início da Ditadura Militar, uma vez que o estudo do posicionamento do Estado neste campo assume um lugar central na compreensão plena dessa realidade. É, pois, esse o nosso objectivo, partindo do pressuposto analítico da própria situação dos actores sociais e do Estado nas diferentes conjunturas históricas em causa.

### **III. O estudo do problema**

#### **1. Definição teórica**

Como compreender a pertinência do tema que nos propomos questionar? Procuraremos contribuir para uma visão global acerca das políticas desenvolvidas pelos poderes públicos em matéria social no período considerado: o trabalho; os seguros sociais obrigatórios; a assistência; a saúde; a habitação.

Para explicar a definição do tema que nos propomos estudar torna-se necessário referir que as questões em torno da história social nos acompanharam, enquanto âmbitos de motivação para o estudo académico, desde praticamente o início da formação científica na área. Desta forma, sempre constituiu um motivo do nosso interesse toda a complexa questão da história da sociedade portuguesa no contexto do período contemporâneo, tendo por base uma perspectiva estrutural e globalizante. De

---

<sup>41</sup> Cf. Anson Rabinbach, “Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France”, in *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies* (edited by Dietrich Rueschemeyer; Theda Skocpol), Princeton – New York/ Chicester; Princeton University Press, 1996, pp.48-89.

facto, tal motivação tem também em conta a noção de que a conquista de direitos e princípios sociais basilares e universais na sociedade actual comportam em si mesmos uma história e um passado que no caso português adquirem especificidades próprias e que necessitam de ser analisadas de forma precisa. Neste sentido, temos reforçado a convicção de que o estudo aturado das políticas sociais no período cronológico em causa em Portugal constitui um elo fundamental para o deslindar de toda evolução do País no século XX. Assim, o próprio lastro criado pelas experiências vividas na I República nesta matéria justifica, por si só, um olhar atento do historiador perante a sua inserção no contexto da época.

Reportando-nos ao período cronológico que escolhemos para a abordagem a realizar no nosso estudo, parece-nos claro que o regime da I República Portuguesa se desenvolveu num contexto que patenteou o surgimento de alguns traços de modernização, num quadro de importantes conflitos respeitantes ao reposicionamento das classes dirigentes do País e ao concomitante fortalecimento crescente do proletariado português, onde assumiu particular destaque o movimento operário organizado. Já quanto ao âmbito cronológico que escolhemos para situar o nosso trabalho, pensamos não ser negligenciável o facto da implantação do regime da República em Portugal em 1910 ter sido também alcançada mediante um granjear prévio durante várias décadas de apoio popular ao movimento republicano sobretudo no meio urbano, tendo em conta os propósitos que visava alcançar no contexto de ultrapassagem da herança que considerava nefasta da Monarquia Constitucional, no quadro do ideário e teorização do republicanismo português.

De facto, o estudo das políticas sociais gizadas sob o regime republicano constitui, em nosso entender, um dos elos fundamentais para o conhecimento de todo o processo evolutivo de Portugal no século XX. Nesse sentido, entendemos igualmente aquele período histórico como correspondendo a um *laboratório* de ideias, conceitos, planos e experiências que deram corpo à constituição de um lastro que não mais desapareceu durante décadas, mesmo para além da queda da I República. Dentro da nossa abordagem, esta aceção é plenamente confirmada, por exemplo, tendo em conta todo o processo de construção do regime ditatorial fascista do Estado Novo no que ao corporativismo diz respeito, analisando a forma como aquele modelo foi imposto em termos sociais e implicando a destruição do sindicalismo livre e da autonomia do movimento mutualista.

Neste sentido, pensamos dever fazer menção a algumas pistas que reputamos como válidas para poder sustentar o problema que procuraremos solucionar ao nível do conhecimento histórico. De facto, ao situar-mos o âmago da nossa análise nos anos do regime da I República Portuguesa, estamos a atribuir-lhe um posicionamento central nesta abordagem, o que se justifica pelo entendimento desse período cronológico definido política e institucionalmente como corporizando a assumpção de que para além da alteração de regime, existiriam domínios onde o novo poder político teria forçosamente

de intervir. Nesse plano encontravam-se os sectores sociais que o Estado foi progressivamente encarando como áreas que não podiam permanecer sem intervenção. Trata-se, então, de procurar justificar o problema do nosso estudo através de algumas linhas para aprofundamento futuro e ao qual procuraremos dar resposta.

## **2. Hipóteses e lançamento da investigação**

Desde logo, sustentamos como referência basilar do nosso estudo a noção clara de que não se pode pensar nas políticas sociais gizadas sob a I República como se da construção de um Estado-Providência se tratasse, mas antes constituindo uma mudança de atitude em relação às questões ligadas à intervenção do Estado a nível social, necessidade que a I Guerra Mundial colocou como imperiosa, não sendo por isso resultado directo da mudança de regime ocorrida em 1910. Em quase todos os domínios das políticas sociais foram aprovadas medidas legislativas que no plano teórico representavam projectos avançados para a conjuntura da I República Portuguesa (1910-1926). Mas na grande maioria dos casos a legislação aprovada nunca chegou verdadeiramente a ser aplicada e só em casos pontuais foi concretizada parcialmente. No que concerne às condições de trabalho os avanços registados foram muito limitados, sendo talvez de assinalar a implementação das oito horas de trabalho diário, a introdução do direito do descanso semanal e a regulamentação do trabalho de menores e crianças, se bem que se deva ressaltar que na maioria dos casos, sobretudo fora de Lisboa e Porto, a sua concretização não foi nunca totalmente cumprida. A criação dos seguros sociais obrigatórios, acompanhando as dinâmicas internacionais mais avançadas do seu tempo na Europa, também não chegou nunca a ter uma concretização significativa, marcando sobretudo o seu tempo pela ideia de política social que lhes esteve subjacente, mesmo para o futuro no Estado Novo e o seu modelo corporativo. A intervenção na assistência social deu continuidade à mantida sob a Monarquia, podendo afirmar-se que o seu peso nas despesas totais e em valor do PIB tiveram um aumento durante a I República. Na saúde, para além do Estado assumir maiores responsabilidades neste domínio durante o regime, ocorreu um acréscimo das despesas com o mesmo. No campo da habitação, as opções tomadas conduziram ao congelamento dos preços das rendas e ao rotundo fracasso que constituíram os planos para a construção dos bairros sociais. A divergência entre a legislação aprovada e as práticas efectivamente concretizadas deve também ser compreendida à luz das debilidades organizativas, da falta de meios económicos e financeiros e da instabilidade política, num quadro de desajustamento destes projectos com o grau de desenvolvimento da sociedade portuguesa. Não se pode pensar nas políticas sociais gizadas sob a I República como se da construção de um Estado-Providência se tratasse, mas antes constituindo uma mudança de atitude em relação às questões ligadas à intervenção

do Estado a nível social, necessidade que a I Guerra Mundial colocou como imperiosa, não sendo por isso resultado directo da mudança de regime ocorrida em 1910<sup>42</sup>.

Mas tendo em conta a insuficiência de resultados a nível nacional na concretização das políticas sociais gizadas em Portugal durante a I República, sustentamos que também carecem de um aprofundamento desenvolvido as leituras algo apressadas ou simplistas que justificam esse falhanço apenas e só mediante os traços globais decorrentes da instabilidade governativa ou dos problemas relativos à economia e às finanças públicas. Essas leituras carecem de um aprofundamento analítico permitindo justificar que se esses dados se concretizaram em alguns períodos desses dezasseis anos. Pensamos que devem ser analisadas as despesas sociais no total da despesa pública e dos Orçamentos do Estado português para que essa questão seja enquadrada de uma forma que entendemos como adequada. Não tendo neste momento dados referentes à análise directa dessa informação a partir das fontes primárias disponíveis, socorremo-nos uma vez mais do estudo de Maria Alice Marques Almeida que pensamos ilustrar essa realidade de que não se trataram apenas de insuficiências financeiras as justificações para a exiguidade global dos resultados alcançados. E, assim, a evolução das despesas públicas totais e em particular das despesas sociais constitui um indicador importante acerca da actividade do Estado e do seu grau de empenho na execução de políticas sociais. Aquando da implantação da República, o peso das despesas públicas no PIB era de 8% em 1909-1910, evidenciando que o Estado português tinha pouca importância no conjunto da actividade económica. Não se registaram até grandes alterações coincidentes com o período de mudança de regime político, denotando quiçá algum atraso na concretização de novas políticas anunciadas. Com o início da I Guerra Mundial tal situação alterou-se com as despesas públicas a subirem para cerca de 14% do PIB, mantendo o destino tradicional das funções naturais do Estado na época, como a defesa e as colónias. Já quanto à percentagem das despesas sociais no total das despesas públicas esse valor era de cerca de 20% em 1909-1910 e igualmente em 1925-1926, apesar de ter registado oscilações fortes como o de 1922-1923, em que subiu para 50% do valor das despesas totais do Estado, o que se explica pela necessidade do Estado intervir para contornar a crise económica e o problema das subsistências, durante a Guerra e no seu período imediato posterior. Assim, apesar do aumento do peso das despesas públicas no PIB, não parece credível pensar-se num aumento global da intervenção do Estado na economia, até porque os governos republicanos possuíam um pensamento económico liberal de base e que poucas vezes contrariaram. Já quanto ao peso das despesas sociais no conjunto do PIB, as tendências herdadas não foram substancialmente alteradas pela República, sendo que só com a I

---

<sup>42</sup> Cf. Maria Alice Marques Almeida, *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*, Tese de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1997, pp.147-150.

Guerra Mundial essa situação se começou a alterar: se em 1907-1908 esse valor correspondia a 0,5% do PIB, este manteve-se estagnado até 1918, quando quadruplicou o valor de 1909-1910. O seu valor continuou bastante reduzido nos anos de 1920 (cerca de 1,7%), o que significa que o acréscimo da intervenção do Estado ficou sempre aquém do espírito patenteado na legislação nas áreas em causa, tal como fomos evidenciando. Já no conjunto das despesas públicas portuguesas a situação das despesas sociais só no período do pós-guerra conheceu alterações dignas de registo: subindo sempre entre 1905-1906, com 3,6%, e 1912-1913, com 7,3%, esse valor caiu para níveis inferiores a 5% nos anos do conflito. Após a Guerra esses valores subiram dos 10,8% em 1920-1921 para os 12,5% em 1923-1924, sendo em 1925-1926 de 12,9% (mais do dobro dos 5% de 1908-1909). Tal evolução compreende-se à luz da prioridade de equilíbrio orçamental logo após 1910, e às prioridades com a defesa durante os anos da Guerra. Findo o conflito, criaram-se condições mínimas para dar atenção a problemas que a doutrina republicana erigira como prioritários, como as questões em torno da educação, bem como com outras despesas sociais, comprovando os objectivos de neutralizar a agudeza das lutas do movimento operário. A educação passou de 4,6% do PIB em 1909-1910, para 9,5% em 1925-1926, enquanto as restantes despesas sociais, nos mesmos anos, evoluíram de 1,3% para 3,4%. Já quanto à estrutura das despesas sociais, esta apresentava-se da seguinte forma no final do constitucionalismo monárquico: a educação merecia 78% do seu total, enquanto a saúde cerca de 6% e a assistência social cerca de 16%. A educação, mantendo a primazia durante a *República velha* (1910-1917), revelou um decréscimo que a colocou em 53% do total das despesas sociais já em 1917-1918. No pós-guerra essas despesas cresceram de novo no total das despesas sociais para registarem, já em 1925-1926, 74% do total. Este decréscimo é explicado, durante os anos iniciais da República, pelo aumento das parcelas destinadas à saúde e assistência, bem como devido ao surgimento da autonomização das questões do trabalho e previdência num ministério próprio. Na saúde as despesas cresceram de 3,8% do total das despesas sociais em 1913-1914, para 18,6% já em 1914-1915 e 16,5% em 1925-1926, no que foi seguido de um decréscimo enorme já durante a Ditadura Militar, com 2,4% em 1927-1928. Quer a extrema ligação do sector com assistência, explicando as transferências das administrações hospitalares das misericórdias para o Estado, quer a classificação de despesas com a saúde que eram na realidade do foro assistencial e até as necessidades colocadas pelos anos da I Guerra podem explicar estas oscilações, provando que o Estado manteve o apoio financeiro às misericórdias e outras instituições. Já no caso da assistência social, apenas é possível concluir pelo aumento das suas despesas durante o período em que esteve autonomizada da saúde ou do trabalho e previdência (16,1% do total das despesas sociais em 1909-1910 e 26,7% em 1917-1918). Já nas despesas relacionadas com o trabalho e previdência é após 1916, com a criação do Ministério respectivo, que é possível traçar a sua evolução, que cresce dos 1,6% em 1916-1917 para os 23,5% em 1919-1920, ano das reformas

sociais de criação dos seguros obrigatórios e de toda a estrutura do ISSOPG. Mas após isso o seu valor foi decrescendo até chegar aos 10% do total das despesas sociais em 1925-1926. Tendo em conta que o sistema dos seguros sociais obrigatórios deveria ter uma base de auto-financiamento, parece ter existido um certo empolamento das despesas administrativas, tanto mais que os montantes em causa eram relativamente reduzidos. Da abordagem a todos estes aspectos quantitativos parece ser útil reter que a I República representou um período de efectiva viragem no sentido de uma maior intervenção do Estado no domínio social. Porém, essa alteração não ocorreu logo que se confirmou a mudança de regime em 1910, mas antes após o fim da I Guerra Mundial, sendo esse o momento decisivo para o surgimento dessa dinâmica. Esta ressalva resulta da análise realizada a partir da despesa pública, permitindo confirmar os efeitos de transformação que a ocorrência da I Guerra Mundial representou para a actuação do Estado perante a economia e a sociedade<sup>43</sup>.

Outro aspecto a merecer uma abordagem desenvolvida é o da ocorrência da I Guerra Mundial (1914-1918) e, paralelamente, a opção de entrada no conflito pelo Governo português ao lado dos Aliados em 1916. A compreensão dos seus efeitos económicos e sociais no País permite, por certo, abordar adequadamente o impulso assumido no plano legislativo com a aprovação de medidas no campo social, a que não é alheio o já referido reforço da força e carácter combativo e reivindicativo do movimento operário, tal como o contexto mundial da Europa após o conflito. Na verdade, observamos no decurso dos anos da I República a falta sempre ansiada por tempo para fazer vingar a legislação mais avançada, onde se inserem algumas das peças abordando a questão social. O desfasamento entre as forças republicanas progressistas e as bases conservadoras no País e as grandes assimetrias entre os universos urbano e rural pesaram sempre num Portugal republicano que com quatro anos de vigência se viu confrontado com as consequências da Grande Guerra. Todos os projectos de grande monta se viram relegados na órbita governativa que se viu na contingência de não mais deixar de gerir o quotidiano, significando em termos práticos que a República não se diferenciava assim da Monarquia. Não almejando garantir-se como regime de concretização do progresso e bem-estar colectivos, a República passou a estar em permanente ameaça. Na verdade, mesmo a nível institucional processa-se durante o período da Guerra a transformação da *República velha* ou *forte* (1910-1917) na *República nova* de Sidónio Pais (1917-1919), coincidente no seu ocaso com o Armistício da I Guerra Mundial e o vingar da ordem constitucional de 1911 com a *nova República velha* ou *fraca* (1919-1926)<sup>44</sup>. O

---

<sup>43</sup> Cf. *Idem, Ibidem*, pp.131-140.

<sup>44</sup> As expressões de República *forte* e *fraca* devem-se a Afonso Costa. Cf. António Henrique de Oliveira Marques, “Introdução”; “A Conjuntura”, in *Nova História de Portugal* (dir. Joel Serrão e A.H. de Oliveira Marques), vol. XI – *Portugal da Monarquia para a República* (coord. de A.H. de Oliveira Marques), Lisboa, Editorial Presença, 1991, pp.12; 700.

primeiro terço do século XX onde se integra o regime político da I República consubstanciou, assim, na ilustrativa aceção de Oliveira Marques, a seguinte evolução:

Ao longo de trinta atribulados anos sucederam-se, por vezes vertiginosamente, uma Monarquia constitucional assente num desprestigiado rotativismo partidário, uma Monarquia constitucional renovada, uma Monarquia despótica e autoritária, uma nova Monarquia constitucional assente na multiplicidade dos partidos e na instabilidade sua consequente, uma Ditadura republicana visando um Estado parlamentar, uma República democrática parlamentar, uma Ditadura militar visando a correcção das instituições, uma segunda República democrática parlamentar caracterizada pelo predomínio de um partido, um Regime presidencialista autocrático, uma restauração da Monarquia (em parte do País), uma terceira República democrática parlamentar assente na multiplicidade dos partidos e na instabilidade sua consequente, uma Ditadura militar indecisa visando a correcção das instituições e, por fim, uma Ditadura sabendo já «o que queria e para onde ia»<sup>45</sup>.

É neste quadro que se integra essa alteração de fundo que constituiu todo o conjunto de efeitos económicos e sociais da I Guerra Mundial em Portugal.

A especificidade nacional da aplicação das políticas sociais no contexto do regime da I República é uma realidade igualmente decisiva para entender aquilo a que poderíamos chamar um *perfil português* das mesmas. É verdade que existiram similitudes claras com a legislação britânica subsequente a 1911 (*National Insurance Act*) e com a República Alemã de Weimar após 1919, assim como com a evolução posterior francesa e que corresponderam sempre à tentativa de suprir necessidades pré-existentes. No entanto, parece-nos de sublinhar a produção teórica nacional e o seu carácter também endógeno que justificam um olhar atento ao debate ocorrido no período, independentemente dos perfis ideológicos e políticos em causa. cremos ter dado especial atenção a este aspecto ao abordar o estado da investigação relativa a esta questão que pretendemos estudar, delimitando algumas idiossincrasias específicas dos países cujos trabalhos entendemos dever destacar e por comparação com a forma como foram realizados os estudos sobre a questão em Portugal. Tal como em relação ao posicionamento conceptual que entendemos igualmente dever adoptar.

Tal como nos parece uma pista para futuro aprofundamento a natureza do regime da I República e o perfil que coube ao papel do Estado nas várias conjunturas internas dos dezasseis anos em questão, tal como do contexto económico vivido no período. Como já fizemos referência, a primeira fase do regime (1910-1917) caracterizou-se a nível político por um esforço agressivo e nada contemporizador sobretudo a nível interno, mas também a nível externo, de forma a garantir a ordem recém estabelecida. O segundo momento, marcado pelo Sidonismo dominado pelas forças da direita e revelando as consequências desastrosas da I Guerra (1917-1919), foi revelador da tentativa de subalternização da ordem constitucional de 1911 no sentido de uma experiência ditatorial com traços

---

<sup>45</sup> *Idem, Ibidem*, pp.9-10.

fascizantes que não vingou. Já no terceiro período, entre 1919 e 1926, o regime republicano regressou à ordem estabelecida em 1910, apesar de se apresentar aberta a compromissos múltiplos e a abandonar a feição mais agressiva de implementação do republicanismo em Portugal. Por um lado, as diferentes conjunturas internas do regime republicano entre 1910 e 1926 conviveram sempre com diversos acontecimentos a nível internacional que impediram a I República de se fortalecer e solidificar institucionalmente, sendo o mais marcante, sem dúvida, a I Guerra Mundial e as suas repercussões internas. O regime da I República foi excepcional na Europa de então, apoiado sobretudo nas massas urbanas interpenetradas por contradições imensas reflectindo a instabilidade social nunca resolvida durante o período. Para caracterizar a natureza do regime da I República Portuguesa há que ter em conta a forma como no plano interno se conduziu uma batalha contra a hierarquia da Igreja conservadora e abertamente reaccionária, contra os monárquicos, contra o anarco-sindicalismo e o movimento operário português e contra o caciquismo rural tradicionalista<sup>46</sup>. A nível do contexto económico vivido, há que ter presente o facto do modelo económico vigente à data da queda da Monarquia Constitucional não ter sido alterado durante o período de 1890 e 1930, momentos de crises económicas propiciadores de importantes mudanças a nível nacional. Mantendo-se as características de fundo durante essas quatro décadas, existiram apenas ajustamentos de pormenor em reacção sobretudo a convulsões de ordem política. Até porque a política económica que mais caracteriza o regime é exactamente a busca em vão do grande surto económico que fora prometido repetida e exageradamente durante o período da propaganda republicana antes de 1910: tal concepção era também baseada na convicção de que só um grande surto económico poderia dar ao frágil regime uma forte base social assente na classe média urbana exígua num Portugal essencialmente rural e católico. Na verdade, a República irrompeu num país agrário e tradicional como um fenómeno urbano confinado essencialmente a Lisboa sempre dependente do apoio das camadas populares urbanas e justificado no seu sucesso político porque os defensores do regime deposto se encontravam exasperados, descontentes e desunidos. Tanto assim foi que quando esse bloco social de apoio lhe faltou, em 28 de Maio de 1926, a transmissão do poder para os militares se fez sem oposição armada, num contexto económico de crise não resolvida e cujo ónus pesava sobre o PRP/ PD, contrastando com as sucessivas investidas contra a República que haviam contando com a defesa convicta das camadas populares e do próprio movimento operário de base urbana<sup>47</sup>. O que não inviabilizou a acutilante resistência armada e civil mantida durante, designadamente, a Ditadura Militar (1926-1933).

---

<sup>46</sup> Cf. *Idem*, “A Conjuntura”, in *Ibidem*, pp.699-700.

<sup>47</sup> Cf. António José Telo, “A busca frustrada do desenvolvimento”, in *Portugal Contemporâneo* (dir. António Reis), vol. 2 – 1910-1958, Lisboa, Selecções do Reader’s Digest, 1996, pp.123-124; 170.

Relativamente às forças sociais em presença, o período em análise apresenta também, como já afirmámos, o movimento operário em fortalecimento e promotor, também ele, de propostas que precederam em matéria social a intervenção do próprio Estado no sentido de um maior alcance – como no caso do movimento mutualista –, inspirando-as mesmo no sentido da sua promulgação após 1919, ainda que no plano prático da sua aplicação os resultados tenham sido diminutos e se tenham circunscrito, na grande maioria dos casos, às cidades de Lisboa e do Porto. Tal evidência resulta igualmente mais clara se nos ativermos ao facto da força reivindicativa do movimento operário se ter reforçado e aperfeiçoado no decurso do regime republicano também beneficiando da sua concentração fundamental na cintura urbana de Lisboa, que correspondia igualmente ao núcleo de decisão política do regime e do País. Assim, é um facto que a sua pressão junto do poder político adquiriu ainda um carácter mais decisivo, almejando suscitar em certa medida um maior acolhimento em parte dos responsáveis governativos. Obviamente que este aspecto é também claro se analisarmos o aperfeiçoamento e até certa recomposição dos interesses patronais e económicos dominantes nacionais após a I Guerra Mundial, logrando igualmente um maior ascendente sobre o poder político e as instituições do regime e onde a experiência de governo de Sidónio Pais não é também despreciada.

Assim, parece-nos importante ter em conta que no contexto das políticas sociais implementadas no decurso da I República e, sobretudo após 1919, estamos na presença de um Estado liberal, com previdência social diminuta baseada na verificação de meios e direccionada às classes trabalhadoras de rendimentos mais reduzidos a que se reconhecia um estigma social assumido e preciso. Assim, o Estado potenciava o mercado através da atribuição de um subsídio mínimo e pelo suporte de uma rede de seguros privados, o que apenas se verificou no caso dos acidentes de trabalho, onde o sistema realmente funcionou. Neste contexto, e tendo em conta os pressupostos do regime republicano, o âmbito dos direitos sociais seria sempre muito reduzido. Ao invés desta realidade em matéria social e recusando o legado do Estado Novo baseado no modelo corporativo e conservador que se justificava por uma feição de subsidiariedade em que os direitos variavam segundo a classe social, o Estado português após 1974 aproximou-se do modelo universalista que incluiu as classes médias no sistema de segurança social, operando uma concomitante desmercantilização que revolucionou o acesso aos diferentes serviços mediante o reconhecimento na Constituição da República Portuguesa de 1976 dos direitos sociais, visando promover a igualdade entre os cidadãos<sup>48</sup>. Ora existem, de facto, princípios basilares que diferenciam particularmente esta evolução das políticas sociais em Portugal e que nos

---

<sup>48</sup> Cf. Miriam Halpern Pereira, “As origens do Estado-Providência em Portugal: As novas fronteiras entre público e privado”, in *A Primeira República Portuguesa – entre Liberalismo e Autoritarismo* (coord. Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto), Lisboa, Edições Colibri/ Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Coleção *Cursos de Verão – IHC/UNL*, n.º 3, 2000, p.76.

parecem fulcrais para centrar adequadamente o tema do nosso estudo no contexto da I República Portuguesa (1910-1926).

#### **IV. Investigação Exploratória: As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)**

##### **1. Nota Prévia**

Nesta abordagem necessariamente sintética, pretende-se dar conta de alguns resultados alcançados previamente à concretização da investigação aqui sustentada. Após a abordagem à originalidade e desenvolvimento do crescimento do movimento do mutualismo antes de 1910 e às medidas tomadas ainda antes de 1910 em matérias sociais, percorreremos as diversas áreas que reputamos poder enquadrar nos primórdios da intervenção pública em sectores sociais.

##### **2. O mutualismo e as medidas pontuais do Estado como referência antecedente**

As primeiras tentativas de intervenção do Estado em matéria de assistência social globalmente considerada iniciaram-se após a vitória liberal na Guerra Civil (1828-1834) logo em 1835, com a criação do Conselho Geral da Beneficência por Decreto de 6 de Abril desse ano, onde se reconhece a necessidade de proteger os indigentes. Até à implantação da República em 1910 são dignos de registo nesta área a inclusão das políticas da Assistência Pública na dependência directa da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino em 1868 e a criação do Conselho Superior de Beneficência Pública e a Repartição da Beneficência destinados a organizar a assistência domiciliária e aos trabalhadores e alienados (ministério de Ernesto Hintze Ribeiro de 25.6.1900 a 28.2.1903)<sup>49</sup>. Na ausência de outras medidas globais por parte do Estado para além de algumas medidas sectoriais (a que nos referiremos), coube ao movimento de entreajuda dos trabalhadores o cumprimento da construção de formas de solidariedade que obviassem o completo desamparo em situações de fome, desemprego, doença e velhice, ou qualquer outro tipo de adversidade inerente à sua actividade laboral. Logo após a dissolução da organização corporativa dos mesteres pelo Decreto de 7 de Maio de 1834 (ministro do Reino, Bento Pereira do Carmo), as associações de socorros mútuos ou simplesmente de classe começaram a constituir-se, gizando mesmo planos inovadores como o do descanso pré e pós-parto no caso das mulheres trabalhadoras. Fenómeno essencialmente urbano, o seu número cresceu até às 260 associações mutualistas com 40 000 trabalhadores em 1875, subindo para as 628 em 1909,

---

<sup>49</sup> Cf. Maria de Lourdes Akola Meira do Carmo Neto, “Assistência Pública”, in *Dicionário de História de Portugal* (coord. Joel Serrão), vol. I, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992, p.235; Maria Alice Marques Almeida, *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*, Tese de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1997, pp.69-71.

correspondendo a um total de 380 000 sócios, dos quais 86% exerciam a sua profissão nos distritos de Lisboa e Porto. Entre estas associações de trabalhadores constituíram-se montepios, cooperativas agrícolas e de consumo e caixas de empréstimos, para além das associações de classe e de socorros mútuos. No início da I República, pontificando o seu alargado sucesso e reconhecimento pelas novas autoridades republicanas, é realizado o seu I Congresso entre 18 e 22 de Junho de 1911 em Lisboa, que dará origem à constituição da FNASM, criada por Alvará e com os respectivos Estatutos por Decreto de 9 de Dezembro de 1911 do ministro do Fomento, José Estêvão de Vasconcelos (ministério de Augusto de Vasconcelos de 12.11.1911 a 16.6.1912). Realizado na Sociedade de Geografia de Lisboa, foi seu secretário-geral José Ernesto Dias da Silva, tendo como principais relatores Manuel Inácio Alves Pereira, Jorge Boaventura, Constâncio de Oliveira, Joaquim Eusébio dos Santos, Santos Pousada, Desidério Beça, Armelim Júnior, Carneiro de Moura, Mello de Matos, Francisco Seia, Cassiano Neves, Manuel Martins Contreiras, Simões Ferreira, Manuel José da Silva, Júlio Irwin, Augusto do Castro Azevedo e Samuel Maia. Estiveram presentes cerca de 600 congressistas que representavam associações mutualistas de todo o país. A sessão de abertura foi dirigida pelo presidente do Governo Provisório em funções, Teófilo Braga, estando também presentes os ministros do Interior, Negócios Estrangeiros e Fomento, respectivamente António José de Almeida, Bernardino Machado e Manuel de Brito Camacho<sup>50</sup>. Desde logo, José Ernesto Dias da Silva historiou a evolução das associações de socorros mútuos e o pensamento teórico que lhes esteve subjacente, designadamente desenvolvido por José da Costa Goodolfim, Gomes da Silva e Guedes Quinhones. Já o ministro do Fomento afirmou nesta sessão inaugural do Congresso que o mutualismo comportava em si mesmo a abordagem à questão social, sendo que a presença de quatro membros do Governo atestava a importância que os novos detentores do poder dispensavam à questão. O ministro recordava o quanto fora inferiorizada a questão social durante a Monarquia, ao mesmo tempo que ganhava relevo noutros países europeus, afirmando que com a República a questão política ficara definitivamente resolvida. Afirmou ainda que o Estado deveria actuar como intermediário para dirimir todos os conflitos entre o capital e o trabalho. Já Bernardino Machado acentuou o papel atribuído à República pelo operariado, tal como o compromisso assumido pelos republicanos em estruturarem um regime *para os que trabalham*. Depois, o ministro dos Negócios Estrangeiros referiu as medidas até então decretadas pela República como a legislação da greve, do descanso semanal e da abolição parcial do imposto de consumo em Lisboa, tal como a lei do inquilinato. Foi acentuada a noção de que o *futuro da economia social depende da sorte dos trabalhadores*. O Congresso prosseguiu e na segunda sessão foram felicitados o Governo Provisório e os recém-eleitos deputados constituintes e igualmente congressistas

---

<sup>50</sup> Cf. “Congresso Mutualista”; “Congresso Mutualista. Realisa-se hoje a Sessão de Abertura”, in *O Século*, Trigesimo Primeiro Anno, n.º 10601 e 10602, 17 e 18 de Junho de 1911, pp.1-2 e 1-2.

e activos responsáveis do associativismo mutualista no país, António Santos Pousada e Manuel José da Silva<sup>51</sup>. A tese de criação da FNASM, proposta por José Ernesto Dias da Silva, foi aprovada por aclamação global na sessão da manhã do dia 20 de Junho, ficando com incumbências de fomentar os ideais mutualistas junto da população, tal como os princípios da higiene pública. O papel do Estado perante as associações mutualistas é também definido pelos congressistas, designadamente pelo relator da tese correspondente, Armelim Júnior, que defende que cabe ao Estado actuar de forma a melhorar os destinos da população trabalhadora, não aceitando a noção do Estado como entidade abstracta que se exima a esse papel, tal como defende que as associações de socorros mútuos deveriam ficar isentas de vários encargos pecuniários. A tese é aprovada por unanimidade, tendo sido igualmente debatido no dia seguinte a questão dos acidentes de trabalho e do papel do mutualismo, tal como a questão do Estado e os trabalhadores e a protecção aos menores e às mulheres, sobretudo durante a gravidez. O responsável pela tese foi o médico José Estêvão de Vasconcelos, que como já dissemos assumiria a pasta do Fomento alguns meses depois, no ministério de Augusto de Vasconcelos. Afirmando a urgência de assegurar o seguro contra desastres de trabalho em todas as profissões, o clínico defendia que os estatutos das associações mutualistas deveriam sofrer uma reforma que os articulasse com a prática do seguro social obrigatório nos acidentes de trabalho. Mantendo aquelas a concessão de subsídios, cuidados clínicos e medicamentos aos trabalhadores e cumprindo às entidades patronais respectivas as devidas responsabilidades sobre os trabalhadores a seu cargo, competindo ao Estado o papel de vigilância e regulação do cumprimento estrito da legislação a aprovar. Esse papel deveria ser igualmente escrupulosamente cumprido no que concerne à legislação do trabalho para os menores e mulheres, com idades mínimas de 16 anos para os rapazes e 21 anos para as raparigas no primeiro caso e a proibição do trabalho das mulheres até quatro meses após o parto (Decreto de 16 de Março de 1893). Urgia alargar os serviços públicos de fiscalização, no que concordaram os congressistas presentes, aprovando o conteúdo da tese. Também foi aprovada um tese sobre os serviços médicos e farmacêuticos das sociedades de socorros mútuos na sessão de 22 de Junho, da autoria de Francisco Seia, e que propunha uma articulação federativa desses serviços associada à nova FNASM<sup>52</sup>. No último dia do Congresso o médico Bernardino Roque propôs que fosse aprovado um requerimento a enviar ao Governo para que rapidamente se encetasse a construção de habitações de baixo custo e higiénicas, acompanhadas da baixa das tarifas pagas pela água na rede de Lisboa, de forma a conseguir

---

<sup>51</sup> Eleito nas listas do PSP pelo círculo do Porto, nas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte de 27 de Maio de 1911. Cf. César Nogueira, “Socialista, Partido”, in *Dicionário de História de Portugal* (coord. Joel Serrão), vol. VI, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992, p.17.

<sup>52</sup> “Congresso Mutualista. A sessão inaugural”; “Congresso Mutualista. Realizou-se hontem a 2.ª sessão”; “Congresso Mutualista. Realisaram-se hontem 3 sessões importantes”; “Ultimas Noticias – Congresso Mutualista. 3.ª sessão nocturna”; “Congresso Mutualista. Votaram-se hontem mais algumas theses importantes”; “Congresso Mutualista. Sessão da noite”, in *O Século*, Trigesimo Primeiro Anno, n.º 10603, 10604, 10605 e 10606, 19, 20, 21 e 22 de Junho de 1911, pp.4, 3-4, 3-5, 3-5.

melhores condições de saúde pública e apoiar o combate à tuberculose, flagelo ainda central na vida urbana nacional. Foram também eleitas a Comissão Central da FNASM, assim como as Comissões Executivas de Lisboa e Porto, sendo encerrado o Congresso com a presença do presidente do Governo Provisório e do governador civil de Lisboa, Eusébio Leão<sup>53</sup>. Poucos dias depois a questão operária é discutida largamente na Assembleia Constituinte, onde vários deputados se pronunciam pela redacção de um Código do Trabalho e pela construção de bairros sociais para o operariado em centros industriais como Lisboa, Setúbal e Covilhã. O deputado Eduardo de Almeida vai mesmo ao ponto de afirmar: “A Republica seria uma mentira se não cumprisse o seu dever, attendendo ás fundadas esperanças que as classes obreiras depositam n’ella”. Já o constituinte Alfredo Ladeira apresenta mesmo uma proposta à Assembleia no sentido de desde logo ser decretada a jornada das oito horas de trabalho nos serviços públicos e actividades tuteladas pelo Estado, quer a nível central, quer local, para o Continente e Ilhas adjacentes, sendo que para as possessões ultramarinas a medida deveria ser aplicada com a ressalva de puder ser reduzido o tempo de trabalho diário em caso de clara violência da actividade ou de inadequação das condições climatéricas para a actividade laboral. Esta proposta ficou para segunda leitura. Correspondendo à visibilidade cada vez menos negligenciável da questão social durante os primeiros tempos do regime republicano, foi decidido na sessão parlamentar de 26 de Junho que seria criada uma comissão parlamentar permanente de legislação operária. A acção dos deputados José Estêvão de Vasconcelos e de Ladislau Piçarra, médico alentejano que contribuíra para a fundação de várias associações de classe rurais nos anos anteriores na região, chamara a atenção dos seus colegas para pertinência da resolução da questão operária. Durante os trabalhos constituintes vários foram os argumentos avançados sobre os horários, salários, higiene e segurança no trabalho, assim como a habitação dos trabalhadores<sup>54</sup>. Noutras secções deste texto desenvolveremos a legislação promulgada em algumas destas matérias. Em 1915 eram já 657 associações com um total de 462 000 associados, com igualmente 86% dos sócios de Lisboa e Porto. Com a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social pela Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916 (ministério de António José de Almeida de 15.3.1916 a 25.4.1917)<sup>55</sup>, as organizações existentes foram encontrando legislação específica para o seu funcionamento, nomeadamente pela atribuição de fundos e alargamento de âmbitos, bem como, com o consentimento das instituições, a sua integração em instituições públicas.

---

<sup>53</sup> “Congresso Mutualista. As ultimas sessões”; “Ultimas Noticias – Congresso mutualista”, in *O Século*, Trigesimo Primeiro Anno, n.º 10607, 23 de Junho de 1911, pp.3 e 5.

<sup>54</sup> Cf. “Na Assembléa Constituinte. Trata-se largamente da situação do proletariado”; “A questão operária no Parlamento”, in *O Século*, Trigesimo Primeiro Anno, n.º 10608 e 10611, 24 e 27 de Junho de 1911, p.1 e 1.

<sup>55</sup> Cf. “Legislação – Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916, que criou o Ministério do Trabalho”, in *Boletim da Previdência Social*, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ano I, n.º 1, Outubro a Dezembro de 1916, pp.65-67; “O Novo Governo. O ministro do trabalho e previdencia nacional (sic)”; “Portugal na Guerra. O novo governo. Ministros que tomam posse – O governo e o partido socialista”, in *O Século*, Trisegimo Sexto Anno, n.º 12310 e 12311, 17 e 18 de Março de 1916, p.3 e 1.

Esse caminho, delineado sobretudo após a I Guerra Mundial, acabaria por lhes retirar algum do protagonismo até aí detido, pois o Estado passava a intervir em matéria social. Nos serviços a cargo do Ministério do Trabalho e Previdência Social ficava a Direcção-Geral de Previdência Social, com a 1.<sup>a</sup> Repartição responsável pelas associações de classe e mutualistas, com a sua 1.<sup>a</sup> secção responsável, designadamente, pelas associações de socorro mútuo e federações mutualistas, assim como os tribunais mutualistas<sup>56</sup>. No órgão de imprensa do PRP/PD, *O Mundo*, a criação do novo ministério foi motivo de regozijo, enaltecida por comparação com os tempos da Monarquia em que tudo se prometia ao operariado e nada se cumpria, ao contrário da República, que vinha efectivando os compromissos assumidos durante os anos de propaganda sob o regime monárquico. Pensava o articulista que desta forma se ultrapassariam definitivamente os conflitos entre o capital e o trabalho, através da conciliação alcançada sob os auspícios do Estado<sup>57</sup>. Seguiu-se o II Congresso Nacional de Mutualidade igualmente na capital do país, entre 1 e 4 de Dezembro de 1916, tendo assistido à sessão inaugural o Presidente da República, Bernardino Machado, e os ministros do Interior e do Trabalho e Previdência Social, respectivamente António Pereira Reis e António Maria da Silva. Este discursou de forma a reflectir o que fora feito até então em matéria de incentivo público ao mutualismo, afirmando conhecer os defeitos de que enfermava a legislação existente, apesar de aguardar os contributos formulados pelas próprias associações de socorros mútuos. No seu discurso destacou ainda o facto de em seis anos de República ter sido feito mais que em várias décadas de constitucionalismo monárquico, terminando com algumas críticas a indivíduos que actuavam no movimento mutualista apenas com interesses particulares, o que vinha prejudicando a melhoria e o progresso das actividades mutualistas. Este Congresso decorreu depois com abordagens à questão do mutualismo na prestação de serviços clínicos e fornecimento de medicamentos, função que desde 1911 se fortalecera segundo o congressista Nunes da Silva, mas que com a carestia de vida devido à situação bélica mundial necessitava de uma melhor organização desses serviços. Ainda na terceira sessão de 3 de Dezembro este congressista haveria de propor que se atendesse nos trabalhos às incoerências causadas pela Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913, sobre acidentes de trabalho, uma vez que não se articulava devidamente com o trabalho feito nessa área pelas associações de socorros mútuos, apesar de se restringir a certos sectores fabris. Mas o autor da Lei, José Estêvão de Vasconcelos, igualmente presente naquela assembleia magna do mutualismo nacional, saiu em defesa do texto na sessão de dia 4 de Dezembro, afirmando que os defeitos na execução da cobertura dos acidentes de trabalho não se deviam ao seu articulado legislativo, mas antes aos abusos cometidos em nome da legislação, uma vez que visava exactamente aliviar as

---

<sup>56</sup> Da responsabilidade do novo titular da recém-criada pasta do Trabalho, António Maria da Silva. Cf. “Decreto n.º 2:354, de 21 de Abril, que organizou o Ministério do Trabalho”, in *Ibidem*, Ano I, n.º 1, Outubro a Dezembro de 1916, pp.67-69.

<sup>57</sup> Cf. “O Ministerio do Trabalho e Previdencia Social”, in *O Mundo*, Ano XVI, n.º 5633, 18 de Março de 1916, p.1.

responsabilidades que competiam às associações mutualistas, passando definitivamente as responsabilidades sobre a segurança no trabalho para as entidades patronais. Nessa última sessão houve ainda a possibilidade de Manuel José da Silva apresentar um projecto de instituição de socorro mútuo obrigatório, que consistiu em mais uma formulação nesta matéria em que até então pouco se fizera em termos legislativos<sup>58</sup>. Em 1921, eram já 700 as associações mutualistas no país, tendo diminuído até 1931 esse total, o que se explica pelas fusões justificadas por razões financeiras: eram então 533 as associações, mas o número de associados crescera até aos 575 976 trabalhadores. Estava-se já próximo da institucionalização do Estado Novo, o que implicou a subversão dos princípios que presidiam às associações ou mesmo a sua dissolução à luz do paternalismo e instrumentalização que o corporativismo representou<sup>59</sup>.

### 3. Trabalho

Como já adiantámos em certa medida nas linhas introdutórias, as relações dos governos republicanos com os trabalhadores e as suas organizações de classe foram, salvo raros períodos de acalmia, de constante turbulência e conflituosidade que conduziram invariavelmente ao cerceamento das liberdades e direitos dos trabalhadores, ou mesmo, em casos extremos, à sua prisão ou repressão armada. Inscritos nas prioridades de luta do movimento operário encontravam-se, para além do problema dos salários, os seguintes domínios que constituíram as conclusões do Congresso das Associações de Classe realizado em 25 de Fevereiro de 1891 no Porto: a fixação da jornada de trabalho diário das oito horas; a institucionalização do descanso semanal obrigatório; a regulamentação do trabalho dos menores e das mulheres; a obrigatoriedade da responsabilidade patronal em caso de acidente de trabalho; a fiscalização das condições de higiene e segurança no trabalho; a criação de tribunais do trabalho. Neste campo, porém, a função de arbitragem em conflitos entre operários e patrões fora já alvo de intervenção legislativa, através da Lei de 14 de Agosto de 1889 (ministério de

---

<sup>58</sup> Cf. “Congresso Nacional de Mutualidade”, in *Boletim da Previdência Social*, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ano I, n.º 1, Outubro a Dezembro de 1916, pp.56-60; “Congresso nacional de mutualidade”; “Congresso Nacional de Mutualidade”; “Congresso de Mutualidade”; Congresso Nacional de Mutualidade”, in *O Século*, Trisegimo Sexto Ano, n.º 12569, 12570, 12571, 12572, 3, 4, 5 e 6 de Dezembro de 1916, pp.4, 1-2, 2 e 1; “Congresso Nacional Mutualista. Sessão extraordinária de abertura”; “Congresso Nacional da Mutualidade”; “Congresso Nacional Mutualista”, in *Diário de Notícias*, Ano 52.º, n.º 18346, 18347, 18348, 3, 4 e 5 de Dezembro de 1916, pp.5, 1 e 3.

<sup>59</sup> Cf. Fernando Piteira Santos, “Associação, Direito de”, in *Dicionário de História de Portugal* (coord. Joel Serrão), vol. I, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992, p.237; A. H. de Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues, “A Sociedade e as Instituições Sociais”, in *Nova História de Portugal* (dir. Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques), vol. XI – *Portugal – Da Monarquia para a República* (coord. A. H. de Oliveira Marques), Lisboa, Editorial Presença, 1991, pp.237-238; Miriam Halpern Pereira, “As origens do Estado-Providência em Portugal: As novas fronteiras entre público e privado”, in *A Primeira República Portuguesa – entre Liberalismo e Autoritarismo* (coord. Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto), Lisboa, Edições Colibri/ Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Colecção *Cursos de Verão – IHC/UNL*, n.º 3, 2000, pp.52-58; Maria Alice Marques Almeida, *op. cit.*, pp.71-73.

José Luciano de Castro de 10.2.1886 a 14.1.1890): nela se instituía os tribunais de árbitros avindores destinados a resolver disputas acerca de salários e execuções dos contratos de trabalho: também as questões da qualidade e preço da mão-de-obra deveriam merecer a atenção destes organismos, tal como as indemnizações por abandono da fábrica ou não cumprimento do contrato de aprendizagem, assim como compensações salariais por alteração da matéria-prima fornecida. Pensados para funcionar nos centros industriais mais importantes, procuravam encontrar acordos entre as partes desavindas, através da reunião de representantes do patronato e dos trabalhadores, para além de cidadãos estranhos às partes, escolhidos pelos municípios. Num primeiro momento era procurada a conciliação entre os litigantes e só em caso de não existir acordo era desencadeado o processo de arbitragem propriamente dito, já numa segunda fase. O tribunal de árbitros avindores de Lisboa foi instituído por Decreto de 18 de Março de 1893 (ministério de Ernesto Hintze Ribeiro de 23.2.1893 a 4.2.1897), tendo funcionado com várias interrupções nos primeiros anos, segundo diagnóstico realizado pelo propagandista anarquista João Campos Lima, alguns dias depois da Revolução Republicana<sup>60</sup>. Só depois de 1910 seriam abertos tribunais análogos no Porto, em Coimbra, na Covilhã e em Vila Nova de Gaia. Para além de terem solucionado poucos conflitos de trabalho em que o operariado esteve envolvido devido à sua preferência por outros meios para a solução dessas questões, a maior parte dos processos dirimiram questões entre criados e amos e empregados do comércio<sup>61</sup>. Procurando corresponder às reivindicações do proletariado urbano de forma a não permitir um reforço das fileiras do republicanismo, os governos fizeram aprovar ainda em 1891: uma Lei que instituía a jornada das oito horas de trabalho e fixava uma tabela salarial mínima na indústria no dia 23 de Março; um Decreto que regulamentava o trabalho das mulheres e menores na indústria no dia 14 de Abril; um Decreto que reconhecia as associações de classe, apesar de limitar os seus direitos à esfera exclusivamente profissional e proibir a constituição de uniões ou federações dessas associações, para além de exigir a aprovação governamental dos seus dirigentes no dia 9 de Maio. Estas medidas foram obra do ministério liderado por António de Serpa Pimentel (14.1 a 14.10.1890), apesar de virem a merecer algumas precisões com o Decreto de 16 de Março de 1893 (ministério de Ernesto Hintze Ribeiro de 23.2.1893 a 4.2.1897) que fixava a idade legal mínima para o trabalho dos rapazes nos 16 anos e para

---

<sup>60</sup> Cf. Campos Lima, “Legislação Operaria. O que dispõem as leis portuguezas relativamente a protecção aos operarios”, in *O Século*, Trisegimo Anno, n.º 10357, 12 de Outubro de 1910, p.6.

<sup>61</sup> O PSP esforçou-se por chamar a atenção dos Governos e dos titulares da pasta do Fomento, tal como do operariado em geral para os problemas de funcionamento destas instituições pedindo a realização de uma sindicância às instituições ainda em 1912, uma vez que cabia a essa pasta ministerial a tutela da Direcção-Geral do Comércio e Indústria e da Repartição do Trabalho Industrial. Dez anos depois a situação mantinha-se quase sem alterações. Cf. Eurico de Campos, “Leis Sociaes. O tribunal Árbitros e Avindores”, in *O Socialista*, I Anno, n.º 33, 30 de Julho de 1912, p.1; “Legislação Operaria. O tribunal de Arbitros Avindores”; “Legislação Operaria. O tribunal de Arbitros Avindores”, in *O Socialista*, I Anno, n.º 36 e 43, 2 e 9 de Agosto de 1912, p.2 e 1; António Pereira, “Questões Sociais. Tribunais dos Arbitros Avindores”, in *O Protesto*, Semanário Socialista, Anno 1.º, Numero 2, 18 de Junho de 1922, p.3.

as raparigas nos 21 anos. As mulheres eram proibidas de trabalhar até completarem quatro meses após o parto e deveriam usufruir de um serviço de creche a menos de 300 metros nas fábricas com mais de 50 trabalhadoras. Alguns anos depois, em resposta a um surto grevista na indústria, o ministério de João Franco (19.5.1906 a 4.2.1908) fez aprovar um Decreto que instituía o descanso semanal obrigatório, deixando a sua regulamentação a cada município e a escolha do dia de paragem ao patronato e o superior poder dos governos civis para alterarem as disposições camarárias (7 de Agosto de 1907). Com a queda do governo e a oposição tenaz dos patrões, a lei não foi aplicada. Este caso foi seguido pela legislação de 1891 e 1893, que não foi minimamente respeitada. À data da vitória republicana de 1910, apenas o sector dos tabacos possuía horário de trabalho contratualmente definido, praticando-se o que a tradição ditava nos demais sectores, com jornadas de 12 a 14 horas por dia, sendo que só os funcionários públicos gozavam o descanso semanal de um dia<sup>62</sup>. Cumprida a tomada do poder pelos republicanos, o seu Governo Provisório (presidido por Teófilo Braga de 5.10.1910 a 3.9.1911) fez aprovar o Decreto de 6 de Dezembro de 1910, do seu ministro do Fomento, Manuel de Brito Camacho, que regulamentou a execução da greve e do *lockout*, reconhecendo em pé de igualdade o direito de se coligarem para cessação simultânea do trabalho a operários e patrões. Obrigava à apresentação com uma semana de antecedência do pré-aviso e impedia que os funcionários públicos usufríssem desse direito, tal como proibia a constituição de piquetes de greve<sup>63</sup>. Foi muito mal recebido pelas organizações sindicais, que o alcunharam de *decreto-burla*. Tanto assim era que n' *O Sindicalista*, semanário de tendência sindicalista revolucionária, se titulava “Peor que na Monarchia” em reacção ao referido texto legislativo, referindo-se que no tempo da *ominosa monarchia* a greve era proibida, sendo que após a implantação da República o Governo Provisório reconhecera o direito, sendo este Decreto entendido como *mais reaccionário do que todas as leis coercitivas n'esse sentido feitas pela odiada monarchia*, incitando os trabalhadores a demonstrar ao *governo da republica que não somos um bando de inconscientes* e que se opunham às disposições de tal texto legislativo<sup>64</sup>. Logo após esse período, o Governo Provisório, através do seu ministro do Interior, António José de Almeida, legislou o Decreto de 9 de Janeiro de 1911 que fixou o direito de gozo do descanso semanal obrigatório ao Domingo para todos os assalariados, tendo ficado adiada a questão da regulamentação do horário de trabalho<sup>65</sup>. A 8 de Março de 1911 saiu um Decreto que deixava às câmaras municipais a responsabilidade de especificar localmente as necessidades que a nova legislação impunha. As

---

<sup>62</sup> Cf. Fernando Piteira Santos, art. cit., p.238; David Ferreira, “Trabalho, Leis do”, in *Dicionário de História de Portugal* (coord. Joel Serrão), vol. IV, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992, p.185; A. H. de Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues, *op. cit.*, pp.208-209; Maria Alice Marques Almeida, *op. cit.*, pp.73-74.

<sup>63</sup> Cf. “A Greve”, in *O Século*, Trisegimo Anno, n.º 10412, 7 de Dezembro de 1910, p.1.

<sup>64</sup> Cf. “Peor que na Monarchia”, in *O Sindicalista*, Semanario defensor da classe trabalhadora, Anno I, n.º 5, 11 de Dezembro de 1911, p.11.

<sup>65</sup> Cf. “Conselho de Ministros”, in *O Mundo*, Anno XI, n.º 3662, 10 de Janeiro de 1911, p.1; “Politica e administração”, in *A Lucta*, 6.º Anno, n.º 1819, 10 de Janeiro de 1911, p.1.

entidades patronais resistiram muito à aplicação do descanso semanal, sendo abertos vários regimes de excepção que levaram a que só fosse aplicada em empresas com maior capacidade de luta. Relativamente ao horário de trabalho, só em 22 de Janeiro de 1915, pelas Leis n.º 295 e 296, através do ministro do Interior, Alexandre Braga (ministério de Vítor Hugo Azevedo Coutinho de 12.12.1914 a 25.1.1915), foram estabelecidos os dias de trabalho de sete horas para os empregados de escritório, entre oito a dez horas para os operários de fábricas e oficinas e dez horas para os empregados de lojas, com intervalo de duas horas para almoço. Não estabelecia multas para os infractores ou o encerramento dos locais de trabalho, apesar de estabelecer o pagamento a dobrar nas horas de trabalho nocturno. A 12 de Novembro de 1915, foi regulamentado o horário de trabalho nas fábricas e oficinas agrícolas pelo Decreto n.º 2047 (ministério de Afonso Costa de 29.11.1915 a 15.3.1916). Estas regulamentações foram sucessivamente falhando na sua execução, sobretudo nos meios afastados de Lisboa e Porto, sendo que no imediato pós I Guerra Mundial, através do ministro do Trabalho e Previdência Social, Augusto Dias da Silva (Jorge Nunes substituiu-o no dia 4 de Maio, assinando o diploma<sup>66</sup> – ministério de Domingos Pereira de 30.3 a 29.6.1919), seria aprovado o Decreto n.º 5516, de 7 de Maio de 1919, tendo entrado em vigor no dia 1 de Novembro. Previa a jornada de trabalho das oito horas diárias para o operariado e para os empregados do comércio (semana das quarenta e oito horas) e das sete horas diárias para os bancários e empregados de escritório (semana das quarenta e duas horas). Porém, foram excluídos os trabalhadores agrícolas e da restauração, tal como os pescadores e as trabalhadoras domésticas de tais implicações<sup>67</sup>. Muito contestado de novo pelo patronato e pelos representantes políticos das direitas no Congresso da República, o diploma não foi minimamente cumprido no território nacional e ilhas adjacentes. Esta legislação correspondia à votação feita na Conferência Internacional do Trabalho de Novembro de 1919 em Washington e ao artigo 427.º do Tratado de Versalhes (28.6.1919), e que levou os governos de alguns países a decretarem tais medidas, na senda das reivindicações iniciadas ainda no final do século XIX pelo movimento operário internacional. Ainda antes de tais decisões, o Ministério do Trabalho da Alemanha, em colaboração com delegados patronais e operários bem como com sociólogos, elaborou

---

<sup>66</sup> O ministro Augusto Dias da Silva justificou o seu pedido de demissão por não concordar com a perseguição ao operariado movida pelo Governo e justificada pela ocorrência de actos de violência, que aquele membro socialista considerou injusta e errada por não se provarem quaisquer ligações das associações sindicais aos referidos actos, mas antes de monárquicos, reaccionários, dezembristas e sidonistas como aponta na carta de demissão ao presidente do Ministério, Domingos Pereira. Foi empossado no seu lugar Jorge de Vasconcelos Nunes, anterior titular da pasta da Agricultura. Cf. “Últimas notícias – Ministro do Trabalho. Encontra-se demissionário”; “Ministerio do Trabalho. Tomou hontem posse, interinamente, d’esta pasta o sr. Jorge Nunes”, in *O Século*, Trisegimo Nono Ano, n.º 13430 e 13433, 4 e 7 de Maio de 1919, pp.2 e 2; “Ministro do Trabalho. A posse do sr. Jorge Nunes. Um discurso do sr. Augusto Dias da Silva”, in *Diário de Notícias*, Ano 55.º, n.º 19207, 7 de Maio de 1919, p.1.

<sup>67</sup> Cf. Decreto n.º 5516, de 7 de Maio de 1919, in *Diário do Govêrno*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 95, 7 de Maio de 1919, pp.750-751; “Horário de trabalho”, in *O Século*, Trisegimo Nono Ano, n.º 13434, 8 de Maio de 1919, p.3; “Horário do trabalho”, in *Diário de Notícias*, Ano 55.º, n.º 19208, 8 de Maio de 1919, p.1.

um projecto de código do trabalho mundial a que o recém surgido diário *A Batalha*, futuro órgão da CGT, reagiu com desdém e cepticismo, uma vez que tais propostas eram consideradas pura tentativa de ilusão e engano das massas trabalhadoras, uma vez que os sindicalistas revolucionários defendiam a acção directa como único caminho para a emancipação dos trabalhadores do mundo. De qualquer forma, foi publicado aquele texto que abordava questões como o direito sindical e de associação dos trabalhadores, a mediação do trabalho, os seguros sociais obrigatórios, a protecção no trabalho, a inspecção do trabalho e as instituições internacionais de trabalho<sup>68</sup>. Nos anos seguintes os atropelos à legislação do horário de trabalho seriam imensos, tendo o movimento operário organizado português apresentando várias denúncias ao Governo acerca de tais ilegalidades. O PSP abordou a questão num dos seus órgãos de imprensa quando a pressão do patronato para que a legislação fosse alterada mais se fez sentir devido aos efeitos da crise económica do imediato pós-guerra. O ministro do Trabalho, Vasco Borges (ministério de António Maria da Silva de 6.2.1922 a 15.11.1923) acedeu a alterar a lei, aumentando o horário de trabalho diário por mútuo acordo dos trabalhadores e patrões. Para o socialista António Pereira as disposições do articulado do Decreto eram bem claras ao identificarem que o dia normal de trabalho era de oito horas e que quando o patronato exigisse o desempenho da actividade laboral para além desse limite, esse trabalho deveria ser pago a dobrar<sup>69</sup>. Mas em termos de jornada de trabalho as outras correntes do movimento operário apresentariam propostas vanguardistas e que demorariam largas décadas a ser promulgadas em Portugal, como no caso dos comunistas: no I Congresso do PCP, realizado em Lisboa entre 10 e 12 de Novembro de 1923, o congressista Santos Pessegueiro propôs a luta pela extensão da legislação das oito horas de trabalho aos trabalhadores rurais do país, também eles assalariados. Tal proposta foi aprovada pelo Congresso<sup>70</sup>. Para a CGT, preparando o IV Congresso Operário Nacional (I Congresso Confederal) aprazado para Santarém nos dias 23 a 27 de Setembro de 1925, havia que retomar a defesa da jornada das seis horas diárias de trabalho, tanto mais que tal medida poderia contribuir para o combate à crise de desemprego existente nessa época, tal como os anarco-sindicalistas já vinham defendendo desde 1922. A esta reivindicação juntavam a recusa de trabalho em horas suplementares, sobretudo nos postos de trabalho onde os patrões pagassem a actividade laboral dos seus empregados de forma reduzida no sentido de garantir o trabalho adicional devido a não existir outra alternativa para o aumento do vencimento do trabalhador. Questão integrada na tese “Crise de trabalho e horário” foi defendida por Manuel Joaquim de Sousa e aprovada naquela reunião magna do sindicalismo português, justificando-se a defesa da medida em

---

<sup>68</sup> Cf. “Pedaços de papel...O direito operário no tratado de paz mundial”; “Pedaços de papel...O direito operário no tratado de paz mundial (conclusão)”, in *A Batalha*, Diário da Manhã, Porta-Voz da Organização Operária Portuguesa, Ano I, n.º 17 e 18, 12 e 13 de Março de 1919, p.1 e 2.

<sup>69</sup> Cf. António Pereira, “Questões Sociais. 8 Horas de Trabalho”, in *O Protesto*, Semanário Socialista, Ano 1.º, Numero 8, 30 de Julho de 1922, p.3.

<sup>70</sup> Cf. César Oliveira, *O Primeiro Congresso do Partido Comunista Português*, Lisboa, Seara Nova, 1975, p.56.

analogia à luta pelas oito horas diárias de trabalho no passado exactamente quando muitos trabalhadores chegavam a laborar dezasseis horas<sup>71</sup>. É ainda de referir que apesar de constar do artigo 4.º, n.º 14, da Constituição Política de 1911 o *direito de associação*, só em 27 de Dezembro de 1924, com o Decreto n.º 10 415 (ministério de José Domingues dos Santos de 22.11.1924 a 15.2.1925) foi reconhecido o direito à constituição de federações e uniões de associações de classe, para além de lhes conferir capacidade legal de firmar acordos e contratos colectivos de trabalho, o que já fora precedido pelo reconhecimento formal da CGT por parte do governo<sup>72</sup>. O que significou que vigorou durante grande parte da I República o enquadramento do diploma de 9 de Maio de 1891 a que já nos referimos que proibia as formações de federações e uniões das organizações sindicais. Essa legislação de 1891 permitia que as associações de classe elaborassem agências de colocação de trabalhadores (artigo 4.º), mas as dificuldades foram sempre muitas, já que as quotizações eram diminutas para tais actividades<sup>73</sup>. Já na I República, sob o ministério de Duarte Leite (16.6.1912 a 9.1.1913) saiu o Decreto de 27 de Julho de 1912, da responsabilidade do ministro do Fomento, António Aurélio da Costa Ferreira, que criava uma Agência Oficial de Trabalho, tutelada pela Repartição do Trabalho Industrial a cargo da Direcção-Geral do Comércio e Indústria e que deveria desempenhar essas funções de agência de colocação de assalariados no mercado de trabalho. Mas este organismo veio a ser complementado pelas Bolsas Sociais de Trabalho que receberiam uma reforma nos seus princípios no pacote de medidas sociais de 1919, a que nos referiremos noutra secção deste trabalho. Já quanto ao reconhecimento formal das confederações sindicais pelo Governo, também só com esta legislação houve uma concretização em letra de lei de tal facto, apesar de personalidades como o advogado Carneiro de Moura defender que já o Decreto de 14 de Fevereiro de 1907 (ministério de João Franco de 19.5.1906 a 4.2.1908) previa o direito de associação, bastando remeter ao governo civil respectivo os estatutos da associação pública. Tal posição foi assumida numa entrevista ao jornal *A Batalha*, mas o Governo apenas em 1924 consagrou tal passo na legislação, num contexto de um executivo mais à esquerda no espectro político republicano. Apesar disso, essa era ainda uma bandeira programática comum em agrupamentos políticos desse espectro como no caso do PRR em 1925<sup>74</sup>. Com a criação do

---

<sup>71</sup> Cf. “A crise e o horário de trabalho (tese a discutir no próximo Congresso Confederado)” e “A tese «Crise de trabalho e horário» foi aprovada”, in *A Batalha*, Diário da Manhã, Porta-Voz da Organização Operária Portuguesa, Ano VII, n.º 2088 e 2095, 20 e 29 de Setembro de 1925, pp.4 e 2.

<sup>72</sup> Cf. Decreto n.º 10415, de 27 de Dezembro de 1924, in *Diário do Governo*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 287, 27 de Dezembro de 1924, p.1893.

<sup>73</sup> Cf. “A lei de 1891 e as associações de classe”; “Operários sem trabalho. Agência de colocação”, in *O Socialista*, I Anno, n.º 1 e 34, 14 de Abril e 31 de Julho de 1912, p.2 e 1.

<sup>74</sup> Cf. “Uma opinião insuspeita e autorizada. O reconhecimento da UON”, in *A Batalha*, Diário da Manhã, Porta-Voz da Organização Operária Portuguesa, Ano I, n.º 20, 15 de Março de 1919, p.1. O PRR anunciava a *proteção e aprovação de todo o sindicato de produto, consumo e trabalho incluindo o funcionalismo público administrativo e municipal* no seu programa para o Ministério do Trabalho. Cf. “Projecto de um Programa Radical Atualizado”, in *Os Radicais*, Ano I, n.º 2, 22 de Janeiro de 1925, p.2.

Ministério do Trabalho e Previdência Social, através da Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916, era criada uma pasta governativa responsável pelas áreas do trabalho, previdência social, subsistências e comunicações (exceptuando a viação ordinária), organizando-se posteriormente os serviços do Ministério com o Decreto n.º 2354, de 21 de Abril de 1916, onde se criaram as Direcções-Gerais do Trabalho e da Previdência Social e Subsistências e as correspondentes Inspeções-Gerais. No âmbito do Ministério funcionavam ainda as Administrações da área dos transportes e comunicações, além dos Conselhos Superiores do Trabalho e da Previdência Social, onde tinham assento vogais representantes dos trabalhadores. Com o sidonismo o Ministério recebeu ainda a tutela das Direcções-Gerais da Assistência Pública, da Saúde e dos Hospitais Civis de Lisboa pelo Decreto n.º 4641, de 13 de Julho de 1918. Já em 1925, tendo-se reconhecido a incapacidade do Ministério em atingir os resultados esperados, este foi extinto pelo Decreto n.º 11 267, a 25 de Novembro (ministério de Domingos Pereira de 1.8 a 17.12.1925), uma vez que o surto grevista crescera de novo, juntando-se ao fracasso de medidas como a construção dos bairros sociais, a implementação dos seguros sociais na doença, velhice, invalidez, sobrevivência, das Bolsas Sociais de Trabalho para os desempregados, tal como as ineficiências crassas do sistema de assistência pública. Coube ao Ministério do Interior assegurar a jurisdição do Instituto Social do Trabalho que compreendia as Repartições de Política Social do Trabalho e de Estatística do Trabalho, tal como o Conselho Superior do Trabalho com representantes do patronato e do operariado<sup>75</sup>.

#### 4. Seguros Sociais Obrigatórios

À parte de casos pontuais como os caminhos-de-ferro e a CUF, onde a entidade patronal se comprometia a participar as pensões de sobrevivência, subsídios de funeral e de doença, e da função pública, onde a Caixa de Aposentações recebia 5% do salário dos trabalhadores para as pensões de reforma, não existiam quaisquer formas de seguro social para as restantes profissões até à institucionalização do pacote de reformas sociais de 1919. O governo de Domingos Pereira, através do seu ministro do Trabalho, Augusto Dias da Silva (Jorge Nunes substituiu-o no dia 4 de Maio, assinando os diplomas), implementou uma série de seguros cobrindo situações de doença, invalidez, velhice, sobrevivência, desastres de trabalho e desemprego (Bolsas Sociais de Trabalho) para além de um organismo que deveria superintender todas estas funções, o ISSOPG no dia 10 de Maio de 1919<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Cf. David Ferreira, “Seguros”, in *Dicionário de História de Portugal* (coord. Joel Serrão), vol. VI – *Adenda*, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992, p.523; *Idem*, “Trabalho, Leis do”, in *Ibidem*, pp.185-188; Fernando Piteira Santos, art. cit., p.238; A. H. de Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues, *op. cit.*, pp.209-211; 235-236; A.H. de Oliveira Marques, “O Estado e as Leis”, in *Ibidem*, pp.303-304; Maria Alice Marques Almeida, *op. cit.*, pp.74-79.

<sup>76</sup> Cf. “Últimas Notícias – Conselho de ministros”, in *O Século*, Trisegimo Nonno Ano, n.º 13435, 9 de Maio de 1919, p.3.

Esta obra legislativa constituiu parte das actividades de dois funcionários do Ministério do Trabalho nomeados pelo ministro Augusto Dias da Silva, ainda durante o governo de José Relvas (27.1 a 30.3.1919): João Luís Ricardo da Silva, director-geral da Previdência Social e antigo membro do Conselho Central da FNASM, e José Francisco Grilo, chefe da Repartição de Companhias e Sociedades de Seguros e anteriormente primeiro chefe da Repartição de Mutualidade. Também deu um contributo importante para o gizar destas medidas Luís Mira Feio, chefe da Repartição Técnica do Trabalho, sobretudo em relação ao estudo sobre a duração do trabalho, salário mínimo, desemprego e Bolsas de Trabalho<sup>77</sup>. O novo sistema de seguros sociais passaria a incluir como beneficiários o universo dos assalariados com rendimento inferior a 900\$00 anuais, o que correspondia ao operariado e aos empregados de menores recursos<sup>78</sup>. O ministro do Trabalho, Augusto Dias da Silva, afirmou em entrevista ao *Diário de Notícias*, no dia do Trabalhador, que cabia às Bolsas Sociais de Trabalho o papel de regularização do trabalho, sobretudo ao nível do recenseamento da população trabalhadora e da própria situação profissional por sector, tal como para os seguros sociais assegurava que o patronato teria de contribuir para o fundo de cobertura dos seguros. Elogiando a passagem para o Estado dos fundos mutualistas para doenças e invalidez dos trabalhadores, Augusto Dias da Silva fazia notar que dos três mil contos estimados como seu orçamento apenas 500 contos eram efectivamente utilizados com os sócios, sendo o restante canalizado para despesas de administração. O ministro estimava que seriam necessários cerca de 80 mil contos para que todo este pacote dos seguros sociais obrigatórios pudesse ser implementado, garantindo que os operários seriam chamados a contribuir para a sobrevivência da sua esposa em caso de viuvez e dos seus filhos<sup>79</sup>. Alguns dias depois, já com Jorge Nunes no seu lugar, os seus projectos de lei seriam promulgados.

#### **4.1. Seguro social obrigatório na doença**

Tendo sido instituído pelo Decreto n.º 5636, seria organizado de acordo com os princípios mutualistas e teria uma base concelhia, devendo existir pelo menos uma mutualidade em cada concelho. Naqueles onde existissem associações de socorros mútuos livres, estas podiam transformar-se em obrigatórias ou constituírem-se como privativas de socorro na doença. Seria obrigatória a inscrição para os cidadãos entre os 15 e os 75 anos com o rendimento inferior a 900\$00 anuais, considerados enquanto sócios efectivos. Também os proprietários, funcionários militares, civis e

---

<sup>77</sup> Cf. “Notas oficiais – Trabalho”, in *Republica*, Ano IX, n.º 2789, 8 de Maio de 1919, p.3.

<sup>78</sup> Em 1919, o salário diário de um operário da indústria era cerca de 2\$00, apesar de existirem disparidades entre sectores industriais e a nível regional. Cf. A. H. de Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues, *op. cit.*, p.217.

<sup>79</sup> Cf. “Seguros sociais. Uma entrevista com o sr. ministro do Trabalho sobre o importante assunto”, in *Diário de Notícias*, Ano 55.º, n.º 19202, 1 de Maio de 1919, p.1.

administrativos, comerciantes e lojistas, industriais e capitalistas ou usufrutuários com rendimentos superiores a 900\$00 anuais e residentes no concelho seriam obrigados a inscreverem-se como sócios natos, apesar de só puderem beneficiar do seguro no caso do seu rendimento se alterar abaixo dos 900\$00 anuais. Com inscrição feita nas juntas de freguesia, as câmaras municipais deveriam apurar o número de inscritos e constituir a sede da mutualidade municipal, que deveria possuir um ciurgião-dentista. Para os sócios efectivos após três meses de inscrição ficaria o benefício de acesso gratuito a consultas internas, na residência e medicamentos prescritos, com extensão dos direitos às mulheres, filhos menores de 14 anos e outros dependentes a cargo. Existiam ainda tabelas fixadas com os reembolsos adequados no caso de recurso a médicos externos por impossibilidade de acesso aos mutualistas, tal como das despesas com tratamentos hospitalares ou em clínicas. Passados seis meses de pertença ao seguro adquiriam direito ao subsídio pecuniário na doença e para banhos (limitados a 20 por ano) e para o *uso dos ares do campo* (até 30 por ano). Dois anos de associação efectiva davam direito aos beneficiários a usufruírem do subsídio de funeral. As parturientes tinham direito a hospitalização ou socorros médicos, medicamentos e um subsídio pecuniário nunca inferior a dois meses. O valor destes subsídios podiam variar entre os \$06 e \$30 por dia, de acordo com a classe de sócios e a duração da doença. Ainda se abria espaço aos indigentes, idosos e doentes mentais não abrangidos pelo seguro e que podiam ser alvo de acordos das mutualidades nas localidades onde não fosse assegurada a assistência pública, tal como se esperava que, sempre que os fundos o possibilitassem, as mutualidades instalassem creches e cantinas escolares, bem como prestassem assistência na aprendizagem e nas fábricas aos menores de 14 anos. O financiamento das mutualidades para este seguro na doença seria assegurado pelas quotas mensais dos associados, que seriam de \$30 para os sócios efectivos de 3.<sup>a</sup> classe, \$40 para os de 2.<sup>a</sup> classe e \$50 para os de 1.<sup>a</sup> classe. Já os sócios natos, com rendimentos superiores a 900\$00 por ano, pagariam 1\$00 por mês. Para os trabalhadores rurais e marítimos existia uma isenção de quotas de seis semanas por ano, sendo que os fundos permanentes das mutualidades deveriam ser convertidos em títulos da dívida pública. Os cargos de administração e fiscalização do seguro seriam eleitos pelos sócios e seriam exercidos gratuitamente, para além de tribunais arbitrais de previdência social para solucionar eventuais disputas, prevendo-se penalidades para os sócios em dívida e para os patrões que não entregassem as cotizações recebidas<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Cf. Decreto n.º 5636, de 10 de Maio de 1919, in *Diário do Govêrno*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 98, 8.º Suplemento, 10 de Maio de 1919, pp.1025-1034 (Suplemento distribuído em 17 de Maio de 1919); Rectificação ao Decreto n.º 5636, de 10 de Maio de 1919, in *Ibidem*, n.º 98, 14.º Suplemento, pp.1230-1231 (Suplemento distribuído em 21 de Maio de 1919); “Seguros Sociais Obrigatórios na doença, invalidez, velhice e desastres de trabalho”, in *Boletim da Previdência Social*, Coimbra, Imprensa da Universidade, Secretaria de Estado do Trabalho, Ano II, n.º 7, Outubro a Maio de 1919, pp.266-268.

## **4.2. Seguro social obrigatório nos desastres de trabalho**

Criado pelo Decreto n.º 5637, pretendia estender a cobertura prevista na Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913, a todos os riscos profissionais por conta de outro indivíduo ou entidade, satisfazendo as reivindicações das organizações operárias. Mais uma vez era tornada necessária a obrigatoriedade de constituir em cada concelho uma sociedade mútua patronal ou mista. Os patrões que não se integrassem em mútuas ou seguradoras deveriam depositar no ISSOPG as reservas necessárias à cobertura das suas responsabilidades por desastres, cabendo a este o respectivo pagamento, prevendo-se que os faltosos estivessem sujeitos a multa a reverter a favor do Instituto. Mas não tornando a inscrição numa mútua ou seguradora forçosa para o patrão, o seguro deixava de ser rigorosamente obrigatório. Aos trabalhadores acidentados eram reconhecidos os direitos a assistência clínica, hospitalar e medicamentosa, tal como a uma indemnização: fixada em metade ou dois terços do salário anual em casos de incapacidade permanente parcial ou absoluta, respectivamente, e equivalendo às mesmas percentagens já referidas do salário diário no período de incapacidade temporária. Existia um tecto salarial anual para o cálculo das indemnizações de 700\$00, só contando 50% do restante. O trabalhador podia ainda escolher o seu médico. Em caso de morte do trabalhador, os filhos legítimos, ilegítimos, perfilhados ou ilegítimos com idade inferior a 14 anos teriam direito, até essa idade, a uma pensão que variava entre os 15 e os 40% do salário de acordo com o seu número; os órfãos de pai e de mãe receberiam um valor de 20% do salário por cada filho, podendo crescer até 60%, sendo que para as filhas esse direito de pensão se estendia até aos 16 anos; para as viúvas e viúvos, o valor seria de 20% do salário; os encargos dos funerais eram da responsabilidade do patrão, num valor até 15 vezes o salário diário<sup>81</sup>.

## **4.3. Seguros sociais obrigatórios na invalidez, velhice e sobrevivência**

Instituídos pelo Decreto n.º 5638, visavam completar a cobertura limitada das 122 associações de socorros mútuos livres que em 1919 tinham 83 394 sócios e encargos com pensões na ordem dos 146 contos anuais. Assentes nos concelhos que receberiam o recenseamento dos beneficiários das juntas de freguesia, teriam inscrição obrigatória para todos os assalariados, pequenos industriais e comerciantes, rendeiros, agricultores e trabalhadores por conta própria, com idades entre os 15 e os 65 anos e rendimentos inferiores a 700\$00 anuais. Os funcionários do Estado com direito a aposentação, os militares ocupados como trabalhadores, os doentes que não pudessem ganhar mais de 1/3 do salário

---

<sup>81</sup> Cf. Decreto n.º 5637, de 10 de Maio de 1919, in *Diário do Governo*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 98, 8.º Suplemento, 10 de Maio de 1919, pp.1034-1039 (Suplemento distribuído em 17 de Maio de 1919; Rectificação ao Decreto n.º 5637, de 10 de Maio de 1919, in *Ibidem*, n.º 98, 14.º Suplemento, p.1231 (Suplemento distribuído em 21 de Maio de 1919); “Seguros Sociais Obrigatórios na doença, invalidez, velhice e desastres de trabalho”, in *op. cit.*, pp.270-271.

médio fixado para os outros trabalhadores e as pessoas que não recebessem salários monetários ou com reformas asseguradas pelas entidades patronais seriam abrangidos. Seriam atribuídas pensões de invalidez em caso de incapacidade total, com valores entre 1/6 e a totalidade do salário, de acordo com o tempo de contribuição do beneficiário. O direito à pensão de velhice correspondente ao salário por inteiro vencia-se aos 70 anos, sendo atribuída aos beneficiários com mais de 30 anos de descontos, sendo que transitoriamente se estabelecia o direito a pensões de 25%, 50% e 75% do salário para os beneficiários que à data da inscrição tivessem mais de 60, 50 e 45 anos, respectivamente. No caso da morte dos beneficiários antes da obtenção das pensões de invalidez ou velhice, os filhos ou a viúva e outros dependentes receberiam uma pensão mensal de 10\$00, pagável até seis meses. O financiamento destas pensões era assegurado por cotizações proporcionais ao salário, suportadas pelos trabalhadores e patrões no caso das pensões de invalidez e velhice e exclusivamente pelo trabalhador no caso das pensões de sobrevivência. Estes pagavam 2,5% do seu salário (1% para o seguro de invalidez, 0,5% para o de velhice e 1% para o de sobrevivência) enquanto os patrões pagavam 6% sobre os salários dos seus trabalhadores (4% para o seguro de invalidez e 2% para o de velhice). As quotas eram cobráveis durante um mínimo de 47 semanas por ano, sendo pagas através das compras de selos a colar em cadernetas especiais do ISSOPG. O Estado, para além de pagar a parte correspondente aos seus assalariados não cobertos pela Caixa de Aposentações, pagava 7,5% pelos militares a cumprir serviço militar obrigatório. A gestão dos seguros cabia ao ISSOPG, que podia celebrar acordos com seguradoras nacionais legalmente constituídas para estes fins. Para dirimir reclamações e infracções existiam os tribunais arbitrais de previdência social<sup>82</sup>.

#### **4.4. Seguro social obrigatório no desemprego e Bolsas Sociais de Trabalho**

Formalmente, este seguro foi criado pelo Decreto n.º 5639, que instituía as Bolsas Sociais de Trabalho. No seu artigo 27.º estipulava-se que após dois anos de funcionamento das Bolsas, entraria em exercício este seguro, que nunca chegou sequer a ser regulamentado e muito menos instituído. Já as Bolsas eram definidas como organismos de regulação em bases de justiça mútua do regime de oferta e procura de trabalho, possuindo um carácter regional, devendo ser criadas 100 Bolsas nos concelhos com mais de 10 000 habitantes com a entrada em vigor do Decreto num prazo de seis meses. Cabi-lhes ainda a realização do levantamento estatístico, estudo, informação na área do trabalho e do emprego, bem como a realização de cursos nocturnos para analfabetos e apoio à demais formação.

---

<sup>82</sup> Cf. Decreto n.º 5638, de 10 de Maio de 1919, in *Diário do Governo*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 98, 8.º Suplemento, 10 de Maio de 1919, pp.1039-1044 (Suplemento distribuído em 17 de Maio de 1919); “Seguros Sociais Obrigatórios na doença, invalidez, velhice e desastres de trabalho”, in *op. cit.*, pp.268-269.

Seriam geridas por comissões de cinco membros, em que dois seriam eleitos pelas organizações sindicais e três pelo Governo, que indicava igualmente o seu presidente e o seu secretário, remunerados pelo Estado. O seu financiamento era assegurado pelo ISSOPG através de um funcionário por si nomeado<sup>83</sup>.

#### **4.5. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral**

Enquadrando e promovendo o articulado dos seguros sociais obrigatórios era criado o ISSOPG pelo Decreto n.º 5640. Nele eram integradas as Direcções-Gerais de Previdência Social e de Assistência Pública, sob tutela do Ministério do Trabalho e Previdência Social, de que o ISSOPG dependia, apesar de gozar de autonomia administrativa. Deveria tutelar os diversos seguros sociais obrigatórios, as bolsas de trabalho, os tribunais de desastres de trabalho, as mutualidades livres, as associações profissionais, os serviços de assistência pública, o exercício industrial de seguros pelas mútuas e seguradoras e os serviços de inspecção, fiscalização e estatística ligados a estas áreas. Teria um conselho de administração composto por oito elementos e que era presidido pelo ministro do Trabalho e um conselho fiscal igualmente com oito membros, como o administrador-geral da CGD, seis elementos nomeados pelo Governo e um outro indicado pelas instituições bancárias privadas. Funcionariam ainda os Conselhos de Previdência Social, Seguros e Assistência Pública junto do Instituto. Da sua orgânica, com nove direcções, uma secretaria-geral e sete circunscrições resultava uma estrutura pesada e onerosa, com 220 funcionários distribuídos pelo quadro interno, 42 integrados no quadro externo, 18 no quadro do pessoal subalterno e auxiliar, para além dos contratados destacados a nível concelhio, que chegavam a 600 funcionários. O seu financiamento ficaria dependente do lançamento de um imposto sobre as instituições financeiras, sendo 2% sobre os prémios cobrados pelas seguradoras nacionais, 3,5% sobre seguradoras estrangeiras e de 1,5% sobre o capital das sociedades bancárias, excluindo as que dispunham de caixas de pensões privativas. O Estado suportava a totalidade das despesas com o pessoal interno e externo durante cinco anos e, depois desse período, até 50% do seu montante<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Cf. Decreto n.º 5639, de 10 de Maio de 1919, in *Diário do Govêrno*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 98, 8.º Suplemento, 10 de Maio de 1919, pp.1044-1047 (Suplemento distribuído em 17 de Maio de 1919); “Seguros Sociais Obrigatórios na doença, invalidez, velhice e desastres de trabalho”, in *op. cit.*, pp.271-272.

<sup>84</sup> Cf. Decreto n.º 5640, de 10 de Maio de 1919, in *Diário do Govêrno*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 98, 8.º Suplemento, 10 de Maio de 1919, pp.1047-1060 (Suplemento distribuído em 17 de Maio de 1919); Rectificação e nova publicação do Decreto n.º 5640, de 10 de Maio de 1919, in *Ibidem*, n.º 98, 14.º Suplemento, 10 de Maio de 1919, pp.1230-1244 (Suplemento distribuído em 21 de Maio de 1919); “Seguros Sociais Obrigatórios na doença, invalidez, velhice e desastres de trabalho”, in *op. cit.*, pp.272-273.

#### 4.6. Avaliação dos resultados obtidos

Considerado prioritário, o seguro na doença foi o primeiro a iniciar a organização, ao mesmo tempo que o ISSOPG começou a funcionar em 24 de Maio de 1919, sendo que em 1920 já se encontravam organizadas 235 comissões organizadoras de mutualidades do seguro de doença, apesar de chegados a 1927 só se encontrarem quatro em funcionamento, tendo o antecedente de ser antigas associações de socorros mútuos. De facto, diversos foram os obstáculos levantados pelas entidades patronais, como no caso da AIP, que ainda em Junho de 1920 não havia designado quatro dos seus associados para integrarem as comissões organizadas do seguro social obrigatório na doença, apresentando como justificação aguardar as rectificações necessárias ao funcionamento do seguro, apesar dos esforços do administrador-geral do ISSOPG, João Luís Ricardo, para garantir a representatividade patronal desde o início do funcionamento do seguro<sup>85</sup>. A resistência das associações de socorros mútuos à integração sob tutela pública no ISSOPG pode também explicar algum do falhanço do modelo de seguros sociais, que claudicou sobretudo devido à inflação galopante do pós-guerra que rapidamente desactualizou o escalão que limitava a inscrição, esvaziando o universo de beneficiários e motivando a necessidade de elevar esse tecto para os 1000\$00 anuais já em 1920. Esse problema é bem notório também no caso dos sócios efectivos, com a necessidade de actualizar constantemente os níveis dos escalões contributivos, inicialmente fixados mensalmente em \$30 para os de 3.ª classe, \$40 para os de 2.ª e \$50 para os de 1.ª classe. Em 1921, por exemplo, essas cotas foram aumentadas em 300%, segundo deliberação do Conselho de Administração do ISSOPG após pedido de parecer do director dos Serviços de Seguros Sociais Obrigatórios na Doença, Amadeu de Freitas<sup>86</sup>. Estes dados são-nos confirmados igualmente por um dos vogais do Conselho de Administração do ISSOPG, Mariano de Melo Vieira, que se lamentava nesse ano de 1921 pelas dificuldades e obstáculos encontrados num *País rotineiro e fatalista* e onde a *propaganda acintosa e malévola de muitas associações de «socorro-próprio» que viam malbaratados e malogrados os seus planos de ganância e desenfreada e grosseira espoliação dos seus associados* colocavam entraves à aplicação da legislação nesta matéria. De qualquer forma, este funcionário do ISSOPG dava conta da forma como fora iniciada a implementação do seguro na doença, designadamente começando pela periferia do país até alcançar os centros urbanos, como Lisboa, onde as dificuldades eram maiores e reconhecidas por

---

<sup>85</sup> Cf. Ofício do administrador-geral do ISSOPG, João Luís Ricardo, aos responsáveis directivos da AIP. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e Serviços Externos, Processos S, Seguro Social Obrigatório na Doença, Proc.127, Cx.42, 1919-1933, Ofício 249/1666, N.º Ordem 11, 19 de Junho de 1920.

<sup>86</sup> Cf. Nota do director de Serviços da Secretaria Central, Salvador Sabóia, à Direcção dos Serviços de Seguros Sociais Obrigatórios na Doença. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e Serviços Externos, Processos S, Seguro Social Obrigatório na Doença, Proc.127, Cx.42, 1919-1933, Nota 450/4836, N.º Ordem 12, 1 de Setembro de 1921.

Mariano Vieira<sup>87</sup>. Já no caso dos seguros de invalidez e velhice foi ainda mais acutilante para o seu fracasso os aumentos salariais que oscilaram entre os 1000 e 1500%, tornando impossível qualquer ajustamento até 1925-1926, quando o regresso da estabilidade cambial permitiu um acerto que elevou o limite máximo para o universo de beneficiários nos 6000\$00 anuais. Em 1928 já esse valor subia para os 9000\$00, decuplicando assim o valor fixado em 1919. De facto, nesta área pouco se avançou no primeiro ano após a regulamentação destes seguros nas situações de invalidez, velhice e sobrevivência, a não ser em matéria de impressão dos milhares de cadernetas a distribuir pelo país, para além da propaganda acerca do funcionamento do sistema, junto dos trabalhadores, patrões e suas associações de classe, designadamente acerca do próprio conteúdo da legislação, neste caso para além do mundo laboral, incluindo universidades, escolas, câmaras municipais e juntas de freguesia. Porém não deixava de ser um trabalho preliminar que ainda não caminhara para a concretização do pagamento dos seguros aos futuros beneficiários<sup>88</sup>. Já no final da I República, o repensar do modelo instituído em Portugal ficou bem patente na necessidade do administrador-geral do ISSOPG, João Luís Ricardo, acompanhar os desenvolvimentos no debate parlamentar em França acerca dos seguros sociais na invalidez e velhice em Abril de 1926, tal como dos diversos estudos realizados naquele país nessa matéria através dos contactos diplomáticos luso-franceses do Ministério dos Negócios Estrangeiros<sup>89</sup>. Só no caso dos seguros nos desastres de trabalho parece ter havido um sucesso relativo na aplicação da lei: logo a 14 de Junho de 1919 o director dos Serviços de Seguros Sociais Obrigatórios de Desastres no Trabalho e Sociedades Mútuas, Luís Júlio Dias Soares, propôs ao Conselho de Administração do ISSOPG que se nomeasse uma comissão para proceder à coordenação de uma nota de todos os diplomas e medidas legais que foram adoptadas em Portugal em matéria do regulamento das relações entre o capital e o trabalho, visto não existir no país um Código do Trabalho<sup>90</sup>. Cerca de dois anos após a promulgação da legislação sobre a responsabilidade patronal no seguro contra desastres de trabalho, existiam dezoito tribunais de desastres de trabalho no Continente e Ilhas, quando antes de 1919 apenas haviam funcionado três tribunais sedeados em Lisboa, Porto e Covilhã, e nestes dois últimos casos com bastantes interrupções. Passaram a funcionar igualmente em

---

<sup>87</sup> Cf. Mariano de Melo Vieira (vogal do Conselho de Administração do ISSOPG), “Seguro na doença. Relatório sôbre os serviços dêste seguro” (sem data), in *Boletim da Previdência Social*, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho, ISSOPG, Ano III, n.º 10, Janeiro a Dezembro de 1920, pp.114-115.

<sup>88</sup> Cf. José Aquino Costa, “Seguro na invalidez e velhice. Relatório dos serviços a cargo da 4.ª Direcção”, in *Ibidem*, pp.157-159.

<sup>89</sup> Essa legislação só foi, todavia, promulgada em França em 30 de Abril de 1930. Cf. Ofício do administrador-geral do ISSOPG, João Luís Ricardo, para o director-geral dos Negócios Diplomáticos e Consulares. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e Serviços Externos, Processos S, Seguro Social Obrigatório na Invalidez, Velhice e Sobrevivência, Proc.160, Cx.43, 1919-1932, Ofício 70/143, 6 de Abril de 1926.

<sup>90</sup> Cf. Proposta do director dos Serviços de Seguros Sociais Obrigatórios de Desastres no Trabalho e Sociedades Mútuas, Luís Júlio Dias Soares, ao Conselho de Administração do ISSOPG. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e Serviços Externos, Processos S, Seguro Social Obrigatório dos Desastres de Trabalho, Proc.126, Cx.42, 1919-1924, N.º Ordem 1, 14 de Junho de 1919.

Coimbra, Tomar, Faro, Beja, Évora, Portalegre, Castelo Branco, Setúbal, Leiria, Santarém, Aveiro, Braga, Bragança, Viseu e Ponta Delgada. Esse foi o primeiro objectivo do Conselho de Administração do ISSOPG, tendo-se verificado serem efectivamente os grandes centros de Lisboa e Porto os que registaram maior número de afluência e de processos. Por outro lado, há que referir que as maiores resistências à aplicação da legislação do seguro contra desastres de trabalho foram originadas pela ACAP e pelos sindicatos agrícolas, exactamente representando o sector profissional agrícola que passara a ser incluído legalmente por este seguro e que não fora abrangido pela Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913, que apenas cobria os trabalhadores fabris e que a já nos referimos. Mas segundo um vogal do Conselho de Administração do ISSOPG, Alfredo da Costa Andrade, as diligências e esclarecimentos feitos junto das associações de trabalhadores e dos proprietários agrícolas haviam conseguido convencer muitos daqueles que julgavam inviável o sistema de seguros na situação de acidente de trabalho<sup>91</sup>. No caso das Bolsas Sociais de Trabalho o panorama não foi também modelar, uma vez que até ao final de 1920 já haviam sido criadas em muitos centros importantes no país, com as respectivas comissões directoras já nomeadas, mas muitas Bolsas de Trabalho mantinham-se sem instalações próprias e só no caso de Coimbra se dispunha já de agente oficial nomeado. Era exactamente a não existência de esse agente oficial do Estado em quase todas as Bolsas, assim como os problemas decorrentes das dificuldades em fixar as suas instalações, bem como a aquisição do seu mobiliário que dificultavam o encetar definitivo do seu funcionamento<sup>92</sup>. Mas também devemos juntar a este quadro de falhanço na concretização dos seguros sociais obrigatórios o envolvimento municipal na fase de arranque dos seguros, tal como a forte instabilidade política dos ministérios, que se sucederam até 1926 com diferentes perspectivas e diferentes graus de empenho na concretização do sistema. Comprovando o fracasso generalizado destas medidas, observamos as forças políticas progressistas fixarem na sua imprensa periódica, até 1926: quer a descentralização municipal dos seguros sociais, assistência pública e hospitais civis (como no programa do PRR) no sentido conseguir a sua efectiva concretização; quer a *reforma, ampliação e obrigatoriedade do seguro social na doença*,

---

<sup>91</sup> Cf. Alfredo da Costa Andrade (vogal do Conselho de Administração do ISSOPG), “Desastres no Trabalho e Sociedades Mútuas. Relatório sobre seguro obrigatório contra desastres no trabalho, criado por decreto com força de lei n.º 5:637, de 10 de Maio de 1919” (4 de Abril de 1921), in *Boletim da Previdência Social*, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho, ISSOPG, Ano III, n.º 10, Janeiro a Dezembro de 1920, pp.116-127.

<sup>92</sup> Até ao final de 1920 haviam sido criadas as seguintes Bolsas Sociais de Trabalho: Lisboa – sexo masculino e sexo feminino; Porto; Matosinhos; Tomar; Santarém; Santo Tirso; Penafiel; Póvoa do Varzim; Figueira da Foz; Caldas da Rainha; Guimarães; Braga; Viseu; Gouveia; Faro; Guarda; Marco de Canaveses; Ponte de Lima; Viana do Castelo; Portalegre; Vila Real; Barreiro; Alcobaça; Aveiro; Castelo Branco; Vila do Conde; Coimbra; Covilhã; Setúbal; Évora; Beja; Tondela; Fafe; Lamego; Horta e S. Roque. Cf. José Andrade Saraiva (vogal do Conselho de Administração do ISSOPG), “Bólsas Sociais, Estatística e Defesa Económica. Relatório sobre os serviços das Bólsas Sociais do Trabalho, Estatística e Defesa Económica, Custódio de Mendonça, para o Conselho de Administração do ISSOPG. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e Serviços Externos, Processos B, Bolsas Sociais do Trabalho, Proc.15, Cx.30, 1919-1929, N.º Ordem 53, 8 de Novembro de 1922.

na invalidez e na infância no momento em que se concretizasse o *Governo dos Operários e dos Camponeses* em Portugal, como surge na tese a apresentar ao I Congresso do PCP de 10 a 12 de Novembro de 1923, ou em contexto de eleições como em 1925 no caso do programa eleitoral comunista; quer denunciando o não assegurar da responsabilidade da cobertura do seguro nos desastres de trabalho pelo patronato que se escudava no facto de não ser obrigatória a inscrição numa mútua ou seguradora segundo a própria legislação, como surge n`*A Batalha*<sup>93</sup>. Aliás, como vimos, o Decreto n.º 11 267, de 25 de Novembro de 1925, que extingue o Ministério do Trabalho e Previdência Social reconhece estas evidências<sup>94</sup>.

## 5. Assistência

A I República ocupou-se, desde o início, com a reforma profunda dos serviços de assistência pública. Já a Constituição de 1911 reconhecia o *direito à assistência pública* que, aliás, provinha já da Carta Constitucional vigente na Monarquia Constitucional, embora redigida de forma um tanto mais vaga. A expulsão das ordens religiosas pôs, desde logo, problemas de premente resolução, sobretudo no que respeitava a asilos, recolhimentos, hospitais e cozinhas económicas dependentes de pessoal religioso. Da responsabilidade do ministro do Interior do Governo Provisório, António José de Almeida, saiu o Decreto de 25 de Maio de 1911 que reorganizou a Assistência Pública. Dependendo do Ministério do Interior era criada a Direcção-Geral de Assistência com tarefas de organização e fiscalização de todas as instituições de beneficência públicas e privadas. Possuiria dependências distritais, municipais e paroquiais, através de comissões. Para Lisboa era reservada a actuação da Provedoria Central da Assistência, onde foram integrados todos os estabelecimentos congêneres, incluindo os Hospitais Civis, a Casa Pia e a Misericórdia. Como elo financiador instituíam-se o Fundo Nacional da Assistência também gerido pela Direcção-Geral criada pelo diploma, com subsídios do Estado e uma percentagem fixa sobre os bilhetes da lotaria, sobre os bilhetes dos caminhos-de-ferro e num selo a ser usado em certos sectores de actividade. Os beneficiários da assistência (idosos, crianças e inválidos) seriam internados em asilos e associados a Colónias Agrícolas fora dos grandes centros urbanos e em terrenos públicos ou baldios, onde o asilado poderia desenvolver actividades de acordo

---

<sup>93</sup> Cf. “Projecto de um Programa Radical Atualizado”, in *Os Radicais*, Ano I, n.º 2, 22 de Janeiro de 1925, p.2; Ferreira Fontes, “Organização Comunista. Meios e Fins”; “O Governo dos Operários e dos Camponeses. Tese para o 1.º Congresso do Partido Comunista Português”; “Programa Eleitoral do Partido Comunista Português”, in *O Comunista*, Órgão do Partido Comunista Português (SPIC), 2.ª série, Anos I e II, n.º 4, 5 e 43, 15 de Julho de 1923, 10 de Setembro de 1923 e 8 de Novembro de 1925, pp.3, 3 e 2; “Os Acidentes do Trabalho”, in *A Batalha*, Diário da Manhã, Porta-Voz da Organização Operária Portuguesa, Ano VI, n.º 1866, 23 de Dezembro de 1924, p.1.

<sup>94</sup> Cf. David Ferreira, “Trabalho, Leis do”, in *op. cit.*, p.188; A. H. de Oliveira Marques e Luís Nuno Rodrigues, *op. cit.*, pp.210-211; Miriam Halpern Pereira, art. cit., in *op. cit.*, pp.68-73; Maria Alice Marques Almeida, *op. cit.*, pp.79-92; José Luís Cardoso e Maria Manuela Rocha, “Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962)”, in *Ler História*, n.º 45, 2003, pp. 114-115.

com a sua idade e capacitação física. O quase permanente problema financeiro, agravado com a I Guerra Mundial, levou a que a escassez dos bens alimentares e aumento generalizado dos preços se juntassem ao drama das vítimas da guerra e suas famílias, o que levou o ministério de Afonso Costa (15.4 a 8.12.1917) a conceder uma dotação especial de 100 contos anuais para o período bélico em matéria de assistência pelo Decreto n.º 3422, de 5 de Outubro de 1917. Após o conflito as dificuldades agravaram-se, e foram implementadas taxas sobre os cigarros e charutos de origem estrangeira (22 de Abril de 1919) e sobre todo o tabaco de qualquer proveniência (27 de Setembro do mesmo ano). Nesse ano Manuel de Vasconcelos escrevia no *Boletim da Previdência Social* que a *Lei da Assistência* centralizara-a no poder central e *a avaliar pelo que vemos, [os seus resultados] não são satisfatórios*. Assim, preconizava que *da acção combinada dos particulares e do Estado é que se pode esperar a realização do desideratum: sustentar os inválidos, auxiliar os débeis e colocar os válidos*<sup>95</sup>. Outros aumentos das fontes de receita foram atribuídos nos anos seguintes, o que não alterou muito o quadro deficitário do sector, que não foi marcado por um claro quadro de ruptura para com a situação herdada dos últimos tempos da Monarquia.

### **5.1. Protecção à Infância e Juventude**

Com antecedentes históricos na criação da Casa Pia de Lisboa em 1780 e da Associação das Casas de Asilo da Infância Desvalida em 1834, a República desejou criar formas alternativas de apoio ao internamento de crianças e jovens em asilos e outras instituições. Dada a exiguidade das oito creches em funcionamento no país em 1910, foi criada por Decreto de 22 de Fevereiro de 1911 a primeira maternidade portuguesa, que deveria funcionar em anexo à Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra. Destinava-se ao acolhimento de mães pobres e ao acompanhamento de crianças nascidas de pais incógnitos, desvalidas ou abandonadas. Podia recolher crianças abandonadas até aos 7 anos de idade. Até 1926 foram criadas mais maternidades em Lisboa, Guarda e Angra do Heroísmo, sendo que se contavam ainda 26 creches e 11 lactários de distribuição gratuita do leite e subsídios de aleitamento às mulheres desfavorecidas. Também a Casa Pia de Lisboa, com cerca de 850 alunos em 1910, proporcionava em regime de internato a educação a jovens órfãos e desamparados, com financiamento estatal. Pelo Decreto n.º 2053, de 18 de Novembro de 1915, seria criado o Instituto de Assistência Semi-Internato de Infância, tendo como universo os jovens entre os 12 e 16 anos do sexo masculino expostos a maus-tratos, desamparo e abandono. Deveria receber até 100 crianças, sendo depois os menores colocados no desempenho de actividades em oficinas, casas comerciais ou

---

<sup>95</sup> Cf. Manuel de Vasconcelos, “Problemas de assistência – A mendicidade”, in *Boletim da Previdência Social*, Coimbra, Imprensa da Universidade, Secretaria de Estado do Trabalho, Ano II, n.º 7, Outubro a Maio de 1919, p.301.

indústrias em função da sua idade, robustez física e aptidão. Os menores aufeririam vencimentos que seriam recolhidos por um fundo de reserva que seria entregue em um terço ao jovem à saída do internato, outro tanto para a sua alimentação e um terço para o seu calçado e vestuário. Existiria uma aula nocturna de instrução primária de 1.º e 2.º grau, funcionando em anexo um Albergue Nocturno de acolhimento de indigentes do sexo masculino até seis noites consecutivas, apenas para situações transitórias<sup>96</sup>.

## 5.2. Mendicidade e Delinquência

Neste particular, a República manteve um carácter particularmente repressivo na actuação para com as crianças e adultos nestas condições, definindo no entanto um enquadramento diferente do herdado do passado. Foi organizada uma rede de instituições de acolhimento de menores delinquentes, desamparados, abandonados, órfãos e em perigo moral que se incluíam no disposto do Decreto de 27 de Maio de 1911 (Lei de Protecção à Infância) que institucionalizou os tribunais de infância (Tutorias), os seus Refúgios anexos e o organismo de enquadramento e tutela destes, a FNADC, directamente subordinada ao Ministério da Justiça (ministro Afonso Costa do Governo Provisório). Alterou igualmente a designação da Casa de Detenção e Correção de Lisboa para Escola Central de Reforma de Lisboa. Definiram-se várias categorias de menores em risco e estabeleceram-se os mecanismos de protecção e de intervenção sobre estes. Foi regulamentada a acção da Tutoria Central da Infância de Lisboa, do Refúgio da Tutoria Central da Infância de Lisboa e da Escola Central da Reforma de Lisboa. A FNADC tinha por objectivo congregar indivíduos, instituições públicas e privadas de propaganda, educação e patronato no sentido de aperfeiçoar o sistema social encarado como verdadeiro sistema de higiene moral e social, que motivava sua comparação, pela sua acção *terapêutica*, a um sanatório. Por outro lado, eram criadas as Tutorias para a Infância, ou seja, tribunais centrais de menores de 16 anos segundo a classificação de crianças delinquentes, indisciplinadas e em perigo moral. Em 10 de Maio de 1919, pelo Decreto nº 5611, é criada a Inspeção-Geral dos Serviços de Protecção a Menores, entidade destinada a fiscalizar o funcionamento dos estabelecimentos já existentes no país e a orientá-los de forma a cumprirem os fins a que se destinavam. Surge, posteriormente, a 15 de Maio de 1925, o Decreto nº 10 767 que ambiciona elaborar uma *nova ordenação interna dos serviços* e uma *caracterização mais precisa dos seus órgãos e funções*. Em primeiro lugar, salienta-se, ao nível orgânico, a institucionalização de três níveis de intervenção das instituições e entidades que compunham os agora chamados Serviços Jurisdicionais e Tutelares de

---

<sup>96</sup> Cf. “Protecção a infancia. Vae ser creado um semi-internato destinado a receber 100 menores”, in *O Século*, Trisegimo Quinto Anno, n.º 12184, 18 de Novembro de 1915, p.4.

Menores, dependentes do Ministério da Justiça e dos Cultos (um nível de coordenação e fiscalização superior, que passou a ser assegurado pela Administração e Inspeção-Geral; um nível jurisdicional, a cargo de três categorias de tribunais especiais: um tribunal superior de recurso – o Conselho Superior –, Tutorias Centrais da Infância e Tutorias da Infância Comarcãs; um conjunto de serviços que garantiam a detenção provisória – Refúgios das Tutorias Centrais –, a detenção disciplinar – Reformatórios – e a detenção correcional – Colónias Correccionais – dos menores delinquentes. A FNADC, que a 20 de Setembro de 1919 passara a designar-se FNAC, foi de novo reformulada na sua designação, acompanhando as reestruturações internas, passando a designar-se FNIPI. Ainda em 1925, a 2 de Novembro e pelo Decreto n.º 11 176, foi criado o Instituto de Orientação Profissional na dependência do ISSOPG que deveria seleccionar os jovens a integrar nas Colónias Agrícolas ou outros estabelecimentos em regime de internato, para além do seu estudo psico-pedagógico. Para os adultos foram criadas igualmente Colónias Rurais Agrícolas e Casas Correccionais de Trabalho que procuravam desviar os mendigos detidos nas cadeias comuns, apesar de em número sempre insuficiente: o Decreto n.º 1506, de 19 de Abril de 1915 previu o princípio do trabalho obrigatório para os mendigos e indigentes, estipulando-se para os mendigos em Lisboa o trabalho nas propriedades do Ministério da Justiça nessas instituições rurais e urbanas.

### **5.3. Cozinhas Económicas, Albergues Nocturnos e Balneários Públicos**

Surgidas por iniciativa da duquesa de Palmela em 1892, as Cozinhas Económicas forneciam refeições gratuitas ou com baixo preço aos indigentes, funcionando nove estabelecimentos em Lisboa já em 1909, a que estava associada a *sopa da caridade*. Com a República, a pobreza e indigência aumentou também fruto do êxodo rural e da depauperação após o início da I Guerra Mundial, acompanhada da carestia de vida. O maior incremento neste domínio foi dado pela Obra de Assistência *5 de Dezembro*, criada no consulado de Sidónio Pais pelo Decreto n.º 4031, de 30 de Março de 1918, fazendo crescer o número de cozinhas económicas para 35 em Lisboa, 15 no Porto e 6 no resto do país em 1926. Já os Albergues Nocturnos funcionavam para os indigentes pernoitarem, sendo 7 em 1910 e tendo crescido durante o regime republicano (12 em 1911, 31 em 1922 e 32 em 1926). Nestes casos o seu cunho caritativo nunca foi afastado, tendo sido mantido apesar de se não conjugar em termos teóricos com certas propostas do republicanismo. Enquanto equipamentos colectivos, os balneários públicos tornaram-se essenciais em cidades onde a grande maioria das pessoas não dispunha de casa

de banho nas suas habitações, tendo o seu número subido de 2 em 1910, para 12 em 1921 e 16 em 1926, na cidade de Lisboa<sup>97</sup>.

## 6. Saúde

Na saúde e higiene pública foram dados alguns passos prévios na melhoria da sua situação antes da institucionalização do regime republicano: em 1836 foi instituído o Conselho de Saúde Pública e a rede de delegados (nos distritos), subdelegados (nos municípios) e regedores (nas paróquias) de Saúde dependentes daquele órgão. Em 1851, o Hospital de S. José foi retirado da tutela da Misericórdia de Lisboa sendo atribuído à tutela pública, à imagem do que já acontecia com os Hospitais da Universidade de Coimbra. O Decreto de 22 de Junho de 1870 centralizou os serviços hospitalares e atribuiu a estes valências sanitárias, de vacinação e de ensino médico. No domínio da saúde e higiene pública mencionem-se ainda os Decretos de 4 e 28 de Dezembro de 1899 (ministério de José Luciano de Castro de 18.8.1898 a 25.6.1900) que, respectivamente, criaram a Direcção-Geral de Saúde e Beneficência Pública sob tutela do Ministério do Reino (pasta assegurada por Luciano de Castro) e o Instituto Central de Higiene. Associado a estas instituições foi criado um fundo de beneficência pública no sentido de combater o flagelo social que era a tuberculose e foi criada a ANT, financiada pelo Estado. Cabia-lhe o financiamento da rede hospitalar, cobrindo as despesas com os indigentes através dos municípios, já que todos os outros cidadãos arcavam com todas as despesas nos hospitais. A situação neste sector em 1910 apresentava 243 unidades hospitalares no país, sendo a grande maioria da responsabilidade da Igreja e das Misericórdias. Porém, cabia ao Estado a administração das unidades mais modernas e bem apetrechadas: os dez Hospitais Civis e os Institutos Bacteriológico *Câmara Pestana*, Central de Higiene, Oftalmológico e a Escola de Medicina Tropical em Lisboa, para além de seis estabelecimentos no Porto e os Hospitais da Universidade de Coimbra. A grande maioria das unidades do país só com muita benevolência podia designar-se de hospital, uma vez que correspondia mais a um dispensário ou posto clínico mal equipado, com um quadro clínico diminuto e prestando cuidados de má qualidade. Serviam sobretudo os pobres e indigentes, uma vez que as restantes camadas populacionais recorriam à medicina privada, sempre que podiam arcar com as suas despesas. A retirada forçada da hegemonia da Igreja Católica no sector da saúde obrigou os

---

<sup>97</sup> Cf. Maria de Lourdes Akola Meira do Carmo Neto, art. cit., p.235; A. H. de Oliveira Marques; Luís Nuno Rodrigues, *op. cit.*, pp. 235-237; *Idem*, “O Estado e as Leis”, in *Ibidem*, pp.331-333; Maria de Fátima Caldeira, *Assistência Infantil em Lisboa na 1ª República*, Lisboa, Caleidoscópio, 2004, pp.199-201, 204-205; Maria Alice Marques Almeida, *op. cit.*, pp.92-105.

governos republicanos a reestruturarem o sector, o que foi sendo realizado durante os vários anos do regime a nível do funcionamento, administração e pessoal<sup>98</sup>.

## **7. Habitação**

Sendo um problema de ampla monta à data da implantação da República, esta questão era já antiga e de ainda maior eco nos casos de Lisboa e Porto. As casas com as rendas mais baratas tornaram-se as mais procuradas, encontrando-se num momento de quebra na oferta devido ao facto de muitas antigas habitações de baixo custo virem a ser demolidas para dar lugar a casas de mais alto custo devido aos materiais de construção mais onerosos e aos preços dos terrenos. Assim, a maioria dos operários e trabalhadores em geral vivia em habitações de má qualidade, muitas vezes sem casa de banho ou cozinha, e insalubres e mal conservadas. As rendas eram, ainda assim, muitas vezes inacessíveis aos que chegavam de outras proveniências e aos desempregados, com contratos de arrendamento de curta duração, entre os três e os seis meses, à luz da Lei de 21 de Maio de 1896 (ministério de Ernesto Hintze Ribeiro de 23.2.1893 a 4.2.1897). Chegado João Franco ao poder (19.5.1906 a 4.2.1908) foi publicado o Decreto de 30 de Agosto de 1907, que simplificava ainda mais os processos de despejo dos inquilinos, atribuindo uma premência ainda maior à questão do inquilinato, que os republicanos não esqueceram quando tomaram o poder.

### **7.1. Leis do Inquilinato**

Ainda durante a vigência do Governo Provisório, o ministro da Justiça, Afonso Costa, fez aprovar o Decreto de 12 de Novembro de 1910, que instituía o pagamento mensal das rendas, abrindo espaço ao aumento periódico do seu valor logo que findasse o período acordado do arrendamento, nunca inferior a um ano. Os senhorios reagiram afirmando que o pagamento mensal das rendas não lhes dava quaisquer garantias, apesar da legislação ter entrado mesmo em vigor<sup>99</sup>. Não resolvendo o problema do aumento do preço das rendas, realizaram-se uma série de manifestações contra essa situação já em Maio de 1913. Motivado também pelas implicações negativas de agravamento social que a I Guerra Mundial comportara, o ministério de Bernardino Machado (9.2 a 12.12.1914) procedeu a alterações às disposições na matéria através do Decreto n.º 1079, de 24 de Novembro de 1914, que obrigava a que o arrendatário fosse consultado sempre que o senhorio projectasse um aumento da renda nas casas de baixo valor, optando-se ainda pela proibição de aumentos aquando da celebração de

---

<sup>98</sup> Cf. Maria Alice Marques Almeida, *op. cit.*, pp.105-110.

<sup>99</sup> Cf. “Últimas Notícias – O Inquilinato”, in *O Século*, Trisegimo Anno, n.º 10388, 12 de Novembro de 1910, p.5.

novos contratos de arrendamento, equivalendo ao congelamento das rendas das casas. Proibia-se ainda a rescisão unilateral dos contratos e a recusa de aluguer de habitações devolutas, exceptuando as que estivessem autorizadas pelas câmaras municipais, comprovando a necessidade de obras inadiáveis. Já com Sidónio Pais, o Decreto n.º 4449, de 23 de Junho de 1918, abria espaço para os despejos em nome da invocação por parte dos senhorios de que necessitavam das casas para sua habitação. Já após a I Guerra, com o ministério de Domingos Pereira (ministro da Justiça António Granjo de 30.3 a 29.6.1919) foi aprovado o Decreto n.º 5411, de 17 de Abril de 1919, que veio revogar muita da legislação anterior, impedindo as situações mais injustas que se mantinham contra os inquilinos mais desfavorecidos. Todos os problemas vividos pelos inquilinos mereceram nestes anos a atenção dos comunistas, que elegiam a luta contra os aumentos das rendas das casas como prioritária, assim como a denúncia de situações de sublocação de divisões da casa a vários inquilinos por quantias elevadas<sup>100</sup>. Acompanhando a inflação galopante do pós-guerra, acabou por ser proibida a realização do pagamento das rendas em moeda estrangeira ou mesmo em espécie, já em 1924, quando o ministério de Alfredo Rodrigues Gaspar (6.7 a 22.11.1924), por intermédio do titular da Justiça, João Catanho de Meneses, retomou a questão do inquilinato. Mas este corpo de leis pouco melhorou a situação dos inquilinos menos favorecidos, já que o congelamento do preço das rendas acabou por conduzir a uma concentração da oferta nas casas de rendas médias e elevadas. Reagindo à nova legislação, João Campos Lima, propagandista anarco-sindicalista, procurava chamar a atenção dos inquilinos para os vários pressupostos da legislação que dava a garantia de o inquilino não ser despejado desde que pagasse a renda em atraso *em quintuplo*, o que impedia situações de má-fé por parte dos senhorios que iludiam os inquilinos não lhes passando o respectivo recibo comprovativo, permitindo-lhes exigir o pagamento de mensalidades efectivamente já pagas, para além de restringir fortemente as acções de despejo<sup>101</sup>. Durante estes anos não existiram propriamente subsídios para construção de casas económicas ou até o fomento do cooperativismo. Nesta matéria o PCP inscreveu no seu *programa de acção* as tarefas a elaborar no sentido de fomentar essa actividade entre o proletariado, de forma a substituir definitivamente as *agregações burguesas* no campo da distribuição e consumo dos produtos. Cometiam-se os comunistas a *interessar-se pelo estudo e solução deste problema criando uma comissão especial partidária* que concretizasse a difusão dos princípios ideológicos do PCP junto dos cooperadores, ainda em 1923. Dois anos depois o secretário-geral do PCP, José Carlos Rates, redigia o seu *Relatorio* para o II Congresso (29 e 30 de Maio de 1926 em Lisboa) onde registou o

---

<sup>100</sup> Cf. “A questão do inquilinato”, in *O Comunista*, Órgão do Partido Comunista Portuguez (SPIC), 2.ª série, Ano I, n.º 3, 25 de Junho de 1923, p.6.

<sup>101</sup> Campos Lima, “A nova lei do inquilinato. Notas elucidativas e comentários necessários para a conduta do inquilino”, in *A Batalha*, Diário da Manhã, Porta-Voz da Organização Operária Portuguesa, Ano VI, n.º 1775, 6 de Setembro de 1924, p.1.

sucesso do trabalho partidário no sector, com *acentuada preponderância de elementos comunistas* na Caixa Económica Operária de Lisboa<sup>102</sup>.

## **7.2. Bairros sociais e fomento da construção de habitações económicas**

Nas vésperas da República, em 1909, existiam 25 bairros operários com 782 casas e cerca de 5100 moradores onde talvez mereçam referência os bairros operários de maior dimensão como o da Companhia Lisbonense de Estamparia e Tinturaria de Algodões (Alcântara, Lisboa) com 111 habitações, o da Companhia da Fábrica de Algodão (Xabregas, Lisboa) com 106 casas e o da CUF (Barreiro) com 92 habitações. Já na República, e após uma pressão popular referente às manifestações de Maio de 1913, o Governo permitiu a contracção de empréstimos pela Câmara Municipal de Lisboa para a construção de infra-estruturas deste tipo em Campo de Ourique, tal como para o município do Porto, intenções que se malograram. Mas nesses anos houve também contributos teóricos importantes nesta matéria: o construtor José Thomaz de Souza escrevia n`*O Socialista*, um ano antes ainda dessas manifestações, que cabia à República concretizar *esse grande melhoramento social referente á habitação económica e hygienica como foi promettido aos operarios*. Desde logo propunha que os terrenos dos antigos conventos religiosos pudessem ser utilizados para construir esses bairros sociais, garantido o Governo uma quantia de 600 contos para erigir 3000 casas que podiam ter rendas que amortizassem os juros em seis anos, podendo o operário tornar-se proprietário do imóvel num prazo de dez anos. Este construtor garantia que bastava boa organização e método para conseguir implementar essa obra<sup>103</sup>. Seria já durante o sidonismo que surgiriam os primeiros Decretos nesta área (n.º 4137, 4301, 4405, 4415, 4440, 4447), respectivamente de 24 de Abril, 24 de Maio, 8 de Junho, 12 de Junho e 19 de Junho de 1918. No seu articulado apontava-se a competência do Estado em realizar directamente essas construções ou motivar o incentivo de as construírem particulares, empresas, misericórdias, instituições de beneficência, cooperativas, mutualidades e corpos administrativos do Estado. Seriam facultados empréstimos na CGD com taxa de juro de 4% e amortizáveis em 30 anos, para além de cedências e vendas de terrenos ao Estado e isenções fiscais. Pensava-se poder assim resolver o problema da falta de habitação e a criação de novos postos de trabalho. Nos textos legislativos estipulava-se modelarmente as dimensões das casas económicas, com ruas macadamizadas com

---

<sup>102</sup> No sector cooperativo o PSP mantinha desde há várias décadas um ascendente entre os trabalhadores, existindo igualmente membros anarco-sindicalistas neste campo, justificando-se por isso a atenção reflectida pelo recém-constituído PCP nesta matéria. Cf. “O programa de ação do Partido Comunista”; “Relatorio do Secretario Geral”, in *O Comunista*, Órgão do Partido Comunista Portuguez (SPIC), 2.ª série, Anos I e II, n.º 2 e 33, 10 de Junho de 1923 e 9 de Maio de 1925, p.6 e 3.

<sup>103</sup> Cf. José Thomaz de Souza (construtor), “Casas baratas para operarios. Como ellas se pódem levar á pratica em Portugal”, in *O Socialista*, I Anno, n.º 9, 9 de Junho de 1912, p.3

larguras definidas, iluminação, água, limpeza, esgotos, fontes, lavadouros, creches, escolas e transportes, para além de se estabelecer as condições de acesso por parte dos inquilinos. Mas os resultados foram mínimos, resumindo-se ao financiamento para a construção de 20 casas em Viana do Castelo e à autorização dada à Câmara Municipal do Porto para a contracção de um empréstimo para este fim. Finda a I Guerra, lançaram-se medidas legislativas por iniciativa do ministro do Trabalho, Augusto Dias da Silva, nos ministérios de José Relvas e Domingos Pereira. Por iniciativa do ministro do Trabalho foi anunciada a construção de bairros sociais em Braço da Prata, Campo Pequeno e Alcântara à medida que iam saindo os diplomas que regulamentavam as expropriações e os créditos para a sua construção. Também a Covilhã iria merecer a atenção do Estado nesta matéria. O ministro, instado por um jornalista de *A Batalha*, procurou definir bem a noção do projecto, que se direccionava para a manutenção do imóvel na posse do Estado e no usufruto completo por parte do locatário, recusando o modelo das propostas falhadas anteriores de garantir a breve trecho a posse da casa ao operário. Para mais, o operário acederia ao benefício dos lucros reunidos dos pagamentos das rendas. Mas o projecto do ministro socialista ia mais além, com a afectação de infra-estruturas de apoio como creches, maternidades, postos de saúde, escolas profissionais e primárias e infra-estruturas de lazer e cultura. A gestão dos bairros seria feita pelos moradores e por delegados do Governo. As ideias eram luminosas, mas o processo ainda estava por cumprir<sup>104</sup> ... Ainda antes da demissão do ministro a 4 de Maio de 1919, foram aprovados: o Decreto n.º 5215, de 6 de Março, que abria um crédito de 100 contos para a construção estatal de bairros operários na margem Sul do Tejo; o Decreto n.º 5397, de 14 de Abril, que abria um crédito para um bairro operário em Lisboa com 1000 habitações independentes; o Decreto n.º 5443, de 26 de Abril, que autorizava o Governo a negociar um empréstimo de 10 000 contos com a Caixa Geral de Depósitos para a construção de cinco bairros operários, a situar no Arco do Cego, Alcântara e Ajuda (Lisboa), dois no Porto e um na Covilhã. Dois dias depois, em cerimónia solene com a presença do Presidente da República, João do Canto e Castro, do ministro do Trabalho e do tenente Armando Agatão Lança, foi lançada a primeira pedra do Bairro Social do Arco Cego, com ampla presença de operários e saudações à República, ao PSP, à UON e à emancipação dos trabalhadores. Para Sobral de Campos, do Conselho Jurídico da UON, esta era a maior obra realizada pela República Portuguesa. E João de Almeida, do Conselho Central do PSP, afirmou mesmo que esta primeira pedra lançada equivalia ao lançamento da verdadeira República Social. Esteve também presente o presidente da Comissão Técnica, arquitecto Adães Bermudes, responsável pelo projecto em

---

<sup>104</sup> Cf. “No Mundo Oficial – Trabalho”; “Iniciativas ministeriais. Os Bairros Operários. Uma entrevista com o ministro do trabalho”, in *A Batalha*, Diário da Manhã, Porta-Voz da Organização Operária Portuguesa, Ano I, n.º 52 e 54, 16 e 18 de Abril de 1919, pp.3 e 4.

causa<sup>105</sup>. Após tão auspicioso lançamento das obras seguir-se-iam diversos problemas que levariam ao baquear de tais projectos. As obras foram suspensas em Junho de 1921 por falta de verbas, exceptuando as dos Arco do Cego, dando lugar à demissão e despedimentos dos funcionários e assalariados que nelas laboravam, pela Lei n.º 1258, de 5 de Maio de 1922 (ministério de António Maria da Silva). Nesse mesmo governo foi renegociado novo empréstimo para o Arco do Cego (Lei n.º 1367, de 19 de Setembro), o único projecto levado à concretização, no que foi confirmado pelo Decreto n.º 11 174, de 23 de Outubro de 1925 (ministério Domingos Pereira de 1.8 a 17.12.1925) que narra os sucessivos falhanços da habitação social, liquidando todos os projectos à excepção do já referido do Arco do Cego, restituindo aos antigos proprietários a posse dos terrenos e as respectivas indemnizações a pessoas lesadas. O Relatório que precede esse diploma é bem explícito ao afirmar que em todos os casos se avançou para as terraplanagens e trabalhos de remoção de terras antes mesmo dos pareceres e projectos definitivos das comissões técnicas respectivas. Geraram-se igualmente problemas na exploração da madeira proveniente do pinhal de Leiria e da pedra existente no Parque Eduardo VII em Lisboa, materiais que seriam usados nas construções. A Lei n.º 1277, de 30 de Junho de 1922 acabou por nomear uma Comissão Liquidatária dos Bairros Sociais, sediada nas instalações do Arco do Cego. Nesse ano as obras seriam também suspensas neste local, projecto de 72 casas com 524 fogos, sendo só completado já em pleno Estado Novo. Nos casos dos Bairros da Ajuda e Alcântara (Lisboa), bem como do de *12 de Outubro* (Porto) e da Covilhã foi dada aos municípios a possibilidade de prosseguir as obras, mas as câmaras recusaram tal possibilidade<sup>106</sup>. Em Julho de 1922, em artigo publicado sob pseudónimo, um membro do PSP saiu a terreiro para glorificar a obra de Augusto Dias da Silva como titular da pasta do Trabalho ao ter encetado o caminho para os seguros sociais e para os bairros sociais. Porém, em face de acusações de que os socialistas teriam responsabilidades nos problemas surgidos com os seus processos de construção, este articulista acusava serem da responsabilidade de quem andava *á caça de luvas de bons centenas de contos por entre os Sindicatos capitalistas, já ofertando de 15 e 20.000 contos pelos Bairros em que ainda mal se dispenderam 9.000!*<sup>107</sup>. Até 1925 foram arrematados e cedidos os materiais de construção, a lenha e o mobiliário já adquirido a particulares e instituições públicas, tendo a Comissão Liquidatária dos Bairros Sociais essa tutela<sup>108</sup>. Já em 1925, a imprensa foi dando notícia da opção do Governo pela liquidação destas

---

<sup>105</sup> Cf. “Bairros Operarios. Lança-se a primeira pedra no do Campo Pequeno”, in *Diário de Notícias*, Ano 55.º, n.º 19199, 28 de Abril de 1919, p.1; “Bairro Social. Lançou-se ontem a primeira pedra”, in *O Mundo*, Ano XVIII, n.º 6533, 28 de Abril de 1919, p.2.

<sup>106</sup> Decreto n.º 11 174, de 23 de Outubro de 1925, in *Diário do Govêrno*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, n.º 228, 23 de Outubro de 1925, pp.1324-1327.

<sup>107</sup> [Lusiadal], “A acção socialista. O Instituto Geral dos Seguros Sociais Obrigatorios e os Bairros Sociais”, in *O Protesto*, Semanário Socialista, Ano 1.º, Numero 4, 2 de Julho de 1922, p.1.

<sup>108</sup> Cf. Ofício do director dos Serviços da Secretaria Central, Salvador Sabóia, ao administrador-geral do ISSOPG, João Luís Ricardo. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e

construções, confirmando o percurso decadente desta área, tão pomposamente iniciada, mas com um final de desilusão<sup>109</sup>. Só a desolação pode espelhar o que ocorreu na área dos bairros sociais onde a República não conseguiu ultimar um único empreendimento, tendo nascido antes novos projectos por iniciativa de alguns patrões, deixando sobretudo uma nova forma de encarar o problema por parte dos poderes públicos<sup>110</sup>.

## 8. Aspectos finais

Tratando-se de uma exposição exploratória que acompanha esta memória escrita, estes são sempre resultados da investigação que carecem de aprofundamento que entendemos adequado a ser realizado na investigação futura, sustentada por diversas pistas que fomos enunciando. De qualquer forma, parece-nos que fica perfeitamente comprovada a centralidade relativa à necessidade da investigação da questão das políticas sociais em Portugal no período em causa.

## V. Planificação Metodológica: levantamento e análise da informação

### 1. Nota Prévia

Nesta secção, procuraremos dar conta do trabalho que realizámos no sentido de suportar uma investigação como a que pretendemos desenvolver. Nesse sentido, referimo-nos aos instrumentos documentais que utilizaremos para elaborarmos o nosso estudo, compreendendo nesse âmbito: as fontes – documentação de arquivo, documentação da imprensa periódica, publicações periódicas oficiais, produção teórica do período em causa –; a bibliografia – obras de enquadramento e referência, obras de enquadramento político, económico e social acerca da I República Portuguesa, obras sobre as políticas sociais –. Neste caso, tendo em conta que já abordámos de forma desenvolvida a bibliografia produzida em Portugal sobre a temática no sentido de situar o contributo que a nossa investigação pode comportar para o estado actual da investigação, vamos deter-nos no campo das fontes de que pretendemos dispor para a elaboração do nosso estudo.

---

Serviços Externos, Processos *B*, Bairros Sociais (Comissão Liquidatária, Correspondência), Proc.11, Cx.30, 1919-1925, N.º Ordem 29, 25 de Março de 1924; Pedido do administrador-geral do ISSOPG, João Luís Ricardo, à Comissão Liquidatária dos Bairros Sociais. Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e Serviços Externos, Processos *B*, Bairros Sociais (Comissão Liquidatária, Correspondência), Proc.11, Cx.30, 1919-1925, N.º Ordem 28, 19 de Novembro de 1924.

<sup>109</sup> Cf. “Bairros Sociais”; “Os Bairros Sociais”, in *O Século*, Ano 46.º, n.º 15675 e 15677, 21 e 23 de Outubro de 1925, pp.6 e 3; “Bairros Sociais. A restituição dos terrenos aos seus proprietários”, in *Diário de Notícias*, Ano 61.º, n.º 21466, 23 de Outubro de 1925, p.1; “Bairros Sociais”, in *O Protesto*, Semanário Socialista, Ano IV, n.º 163, 25 de Outubro de 1925, p.1.

<sup>110</sup> Cf. David Ferreira, “Inquilinato”, in *Dicionário de História de Portugal* (coord. Joel Serrão), vol. III, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992, pp.327-328; A. H. de Oliveira Marques; Luís Nuno Rodrigues, “A Sociedade e as Instituições Sociais”, in *op. cit.*, pp.211-214; Cf. Maria Alice Marques Almeida, *op. cit.*, pp.110-117.

## **2. Inventário das Fontes necessárias para a Investigação**

Neste caso, trata-se do registo das pastas, maços e outras formas de arrumação arquivística através dos instrumentos de descrição documental disponíveis nos diferentes organismos que possuem acervos documentais que entendemos serem necessários para a nossa investigação<sup>111</sup>.

### **2.1. Direcção-Geral de Arquivos**

Correspondendo ao Arquivo Nacional de Portugal, localizado no edifício da Torre do Tombo, esta instituição possui à sua guarda diferentes acervos documentais que necessitámos de inventariar no sentido de almejar identificar todos os elementos que baseiam a nossa proposta de abordagem científica à questão. Nesse campo encontram-se várias séries documentais integrantes da documentação produzida pelos organismos da administração central do Estado, destacando-se os próprios Ministérios.

#### **2.1.1. Ministério do Reino/ Ministério do Interior**

Na Direcção-Geral de Arquivos encontram-se depositadas 869 pastas que inventariámos relativas a documentação afecta ao Ministério do Reino (até ao Decreto de 8 de Outubro de 1910) e ao Ministério do Interior (após o Decreto de 8 de Outubro de 1910), compreendidas entre 1880 e 1933. Entendemos a análise a esta documentação como vital para a compreensão de um dos ministérios com mais responsabilidades durante o período, onde as tutelas da administração pública, civil, das forças policiais, da saúde, da assistência pública entre outras estiveram sobre a sua alçada. Pensamos dar o devido realce ao tratamento analítico desta documentação, uma vez que servirá para centrar a questão das políticas sociais no período.

##### **2.1.1.1. Assistência Nacional aos Tuberculosos**

Com tutela do Ministério do Reino, algo que foi reforçado após a criação da Comissão Permanente de Profilaxia da Tuberculose, pelo Decreto de 17 de Julho de 1911, e superintendência do Ministério do Interior durante a I República, esta instituição possui igualmente documentação à guarda da Direcção-Geral de Arquivos, sendo que para o período compreendido entre 1899-1934 existem disponíveis 3 Livros e 2 Caixas.

---

<sup>111</sup> Para informações mais detalhadas *vide* Fontes e Bibliografia.

Não se trata de documentação abundante, sendo que a sua relevância não é central no nosso estudo. Isto apesar deste fundo arquivístico conter informação mais profusa para períodos cronológicos subsequentes que ultrapassam a conjuntura a que nos pretendemos remeter.

#### **2.1.1.2. Polícia Cívica de Lisboa/ Polícia de Segurança Pública de Lisboa**

Tutelada igualmente pelo Ministério do Reino e pelo Ministério do Interior, a Polícia Cívica de Lisboa, depois Polícia de Segurança Pública possuía poderes de repressão criminal e dos comportamentos à margem da ordem pública, onde se incluía a mendicidade e a própria vida ociosa dos indivíduos que não se encontravam ocupados profissionalmente. Neste caso, identificámos 21 Livros no fundo à guarda da Direcção-Geral de Arquivos para o período de 1900-1928, contendo correspondência de ofícios saídos da instituição.

Trata-se de informação importante relativa à cidade de Lisboa e que pensamos ser-nos útil, tendo em conta o estudo que pretendemos realizar onde a capital do País, apesar de não poder representar a diversidade regional nacional, assume particular destaque.

#### **2.1.1.3. Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa**

Este fundo, preservado integralmente na Direcção-Geral de Arquivos, reveste-se de particular importância para o estudo das políticas sociais em Portugal, uma vez que pelo Decreto n.º 126, de 9 de Setembro de 1913, os serviços de Assistência Médica e de Administração e Contabilidade passavam a ter autonomia interna no Hospital de S. José e Anexos, ficando a direcção clínica, higiénica e farmacêutica dos serviços hospitalares a ser exercida pela Comissão Médica criada por este diploma. Já a Comissão Directora dos Hospitais foi criada pelo Decreto n.º 1137, de 27 de Novembro de 1914, que criou os Hospitais Civis de Lisboa, ficando a sua administração entregue a esta Comissão. Relativamente ao Hospital Real de S. José e Anexos (até 1910), ao Hospital de S. José e Anexos (até 1913) e aos Hospitais Civis de Lisboa (após 1913) a sua tutela ministerial foi sempre a do Ministério do Reino e do Ministério do Interior. Após a criação da Direcção-Geral de Saúde (Decretos de 9 de Fevereiro e de 26 de Maio de 1911), essa tutela foi subordinada a este organismo. Identificámos 347 pastas relativas a esse fundo compreendidas no âmbito cronológico de 1880-1933.

Não esgotando obviamente toda a informação relativa aos primórdios da administração pública dos serviços de saúde em Portugal, cremos poder aproveitar em grande medida a informação relativa a este fundo documental.

### **2.1.2. Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça/ Ministério da Justiça/ Ministério da Justiça e dos Cultos**

Igualmente em depósito na Torre do Tombo, esta documentação é sobretudo rica quando estão em causa as centúrias de Setecentos e Oitocentos. Ainda assim, resolvemos não negligenciar totalmente este acervo, tendo em conta que contém maços com documentação relativa às instituições de detenção e reeducação de menores sob alçada do Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça antes de 1910, da FNADC (após 1911) e da FNIPI (após 1925), nestes casos tuteladas pelo Ministério da Justiça. Assim, inventariámos 26 maços que contêm diversa documentação.

Apesar de se tratar de informação truncada, tendo em conta que se encontra fragmentada e não autonomizada face a outras áreas tuteladas pelo Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça e pelo Ministério da Justiça que já não se incluem em questões relativas à intervenção do Estado em matéria social, não deixa de ter importância no contexto da transição da Monarquia para a República. Ainda assim, não constitui um núcleo fundamental do nosso trabalho a nível arquivístico, o que não inviabiliza a sua inclusão nesta memória relativa ao projecto a que pretendemos dar seguimento.

### **2.1.3. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria**

Neste caso, trata-se de documentação anterior a 1910. Só em alguns casos excepcionais a documentação relativa a este núcleo integra espólio que remeta para a conjuntura política da I República. De qualquer forma, a Direcção-Geral de Arquivos tem à sua guarda apenas uma parte do espólio deste Ministério que mantém um Arquivo próprio que abordaremos mais à frente. Não se trata de documentação prioritária para a nossa investigação, compondo-se sobretudo de correspondência de alguns organismos do distrito de Lisboa do Ministério e processos relativos a obras em edifícios públicos que tinham a seu cargo funções sociais como tribunais, cadeias, asilos, hospitais e escolas. Identificámos 53 unidades de instalação que entendemos serem de importância para o âmbito do nosso trabalho.

Verificando-se não se tratar de documentação essencial para o projecto de estudo que pretendemos aqui sustentar, não deixar de se revestir de interesse no contexto da gestão e manutenção de infra-estruturas que compunham a administração pública do período em que se concebem as primeiras medidas tendentes a garantir ao Estado a intervenção no sector social.

#### **2.1.4. Ministério do Fomento/ Ministério do Trabalho e Previdência Social/ Ministério do Comércio/ Ministério do Comércio e Comunicações**

Esta secção apenas se justifica pelas sucessivas reformas nas orgânicas ministeriais relativas à tutela da Administração dos Armazéns Gerais Industriais, sendo nessa condição que aqui surgem associadas denominações de ministérios de períodos diferentes. A Administração dos Armazéns Gerais Industriais foi tutelada: entre 1915 e 1916 pelo Ministério do Fomento; entre 1916 e 1917 pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social; entre 1917 e 1919 pelo Ministério do Comércio; entre 1919 e 1932 pelo Ministério do Comércio e Comunicações.

##### **2.1.4.1. Administração dos Armazéns Gerais Industriais**

No seu âmbito, a Comissão Administrativa dos Armazéns Gerais Industriais foi criada pelo Decreto n.º 1883, de 14 de Setembro de 1915. Constituía um Serviço Diverso com Administração Autónoma. Tinha como função a administração superior dos armazéns desta espécie existentes no País e a gestão de todos os seus fundos e receitas próprias. Entre 1920-1932, a Administração dos Armazéns Gerais Industriais tinha um Conselho de Administração presidido por um administrador-geral e um Conselho Fiscal análogo aos das sociedades anónimas, ambos com o poder executivo. Podia funcionar junto de si um Conselho Geral com orçamento privativo e contabilidade pública. Tendo em conta estas características, revestiu-se de importância central na questão dos abastecimentos e subsistências a partir do momento em que eclodiu a I Guerra Mundial, com a economia portuguesa a não escapar às consequências internacionais do conflito. Identificámos 9 caixas referentes a esta documentação, ainda que as pastas que as compõem não se refiram apenas aos anos que pretendemos estudar.

#### **2.2. Arquivo Distrital de Lisboa (Direcção-Geral de Arquivos)**

Sedeado nas mesmas instalações que albergam a Direcção-Geral de Arquivos no edifício da Torre do Tombo, o Arquivo Distrital de Lisboa tem à sua guarda relevante informação relativa ao distrito, nomeadamente a correspondente aos organismos do Governo Civil de Lisboa.

### **2.2.1. Governo Civil de Lisboa**

Trata-se de documentação relativa às diferentes repartições do Governo Civil de Lisboa, com especial incidência nas que lidaram com a questão laboral e social (4.<sup>a</sup> Repartição, 1.<sup>a</sup> Secção). O âmbito que nos interessou está compreendido nos anos de 1885-1933, correspondendo a 160 livros.

Dada a riqueza do espólio, de que destacámos a relativa à correspondência e à tutela sobre as associações de classe e associações de socorros mútuos e aos asilos municipais e demais questões de beneficência, pensámos constituir um fundo a aproveitar no trabalho que pretendemos realizar.

### **2.3. Arquivo do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – Gabinete de Estudos e Planeamento**

Dependente do actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, tem à sua guarda o espólio completo relativo ao ISSOPG.

#### **2.3.1. ISSOPG**

Criado e organizado pelo Decreto n.º 5640, de 10 de Maio de 1919. Este organismo superintendia, financiava e fiscalizava as instituições de beneficência do país, funcionando na dependência do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Extingue igualmente a Direcção-Geral de Assistência e atribui as suas funções à Direcção dos Serviços de Tutela dos Organismos de Assistência Pública e Beneficência Privada, criados pelo mesmo diploma.

Este acervo documental tem uma centralidade na documentação que teremos de analisar devido ao facto de reproduzir a tutela pública dos seguros sociais obrigatórios e demais legislação social do pacote de medidas aplicadas em 1919. Comporta, por isso, uma importância que pensamos dever ter em conta no nosso planeamento da investigação a levar a cabo.

### **2.4. Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**

Dependente do mesmo ministério, tem à sua guarda sobretudo documentação relativa ao século XIX. Porém, não deixa de apresentar algum interesse complementar ao espólio relativo ao Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria à guarda da Direcção-Geral de Arquivos.

#### **2.4.1. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento/ Ministério do Comércio/ Ministério do Comércio e Comunicações**

Estas denominações reportam-se aos diferentes períodos contidos na documentação que inventariámos, referente ao período de 1868-1931: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria antes de 1910; Ministério do Fomento entre 1910 e 1917; Ministério do Comércio entre 1917 e 1919; Ministério do Comércio e Comunicações entre 1919 e 1932. Inventariámos 130 volumes relativos a esta documentação.

### **3. Publicações Oficiais**

Tratam-se de fontes impressas fundamentais para o estudo da questão, uma vez que correspondem a veículos oficiais de comunicação da informação relativamente: à legislação e reflexão científica relativa à previdência social (*Boletim da Previdência Social*, 1916-1927) e ao trabalho na indústria (*Boletim do Trabalho Industrial*, 1906-1930); à discussão parlamentar nas duas câmaras do Congresso da República Portuguesa (*Diário da Câmara dos Deputados*, 1910-1926; *Diário do Senado*, Lisboa, 1911-1926); à legislação aprovada e em vigor (*Diário do Governo*, 1910-1914; I série, 1914-1926); ao debate municipal (*Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1886-1926); à síntese analítica sobre a situação do sector produtivo nacional e da sociedade em geral (*Notas sobre Portugal*, 1908-1909).

### **4. Periódicos**

Relativamente à imprensa periódica, apenas apontamos alguns exemplos, já que existem outros periódicos e órgãos de associações, federações ou confederações sindicais e patronais, órgãos de partidos ou facções políticas que só a investigação posterior poderá referenciar como importante para o nosso trabalho<sup>112</sup>.

### **5. Fontes Manuscritas e Impressas**

Nesta secção contam-se diversos trabalhos que reproduzem a reflexão científica e teórica da época, representando igualmente diferentes posicionamentos económico-sociais e nas relações de trabalho, para além do próprio campo do confronto político e ideológico.

---

<sup>112</sup> Para mais informações *vide* Fontes e Bibliografia.

### **5.1. Biblioteca Nacional de Portugal**

Para além de alguns exemplares manuscritos, contam-se ainda à guarda desta instituição espólios e colecções patrimoniais que também interessam para o estudo das políticas sociais entre 1910 e 1926. De entre as obras identificadas incluem-se as de: deputados; políticos; militantes políticos; titulares de cargos públicos de âmbito nacional, regional e local; funcionários públicos; militares; juízes; juristas; médicos; historiadores; criminologistas; professores; industriais; capitalistas; financeiros; publicistas; propagandistas; dirigentes do movimento mutualista; dirigentes sindicais; operários industriais<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Para mais informações *vide* Fontes e Bibliografia.

## Conclusão

Chegados a este ponto, cremos ter sustentado adequadamente a investigação a que pretendemos dar corpo no futuro. Assim, verificámos como a análise a uma questão estrutural como a da definição de políticas sociais por parte do Estado, tendo em conta a conjuntura temporal a que nos referimos, envolve o questionamento de aspectos transversais a essa mesma realidade. De facto, para aprofundarmos esta questão das políticas sociais em Portugal entre 1910 e 1926 necessitamos de conhecer fundamentadamente o enquadramento político e institucional do regime em causa. Por sua vez, a I República não pode ser entendida igualmente sem ser enquadrada no complexo temporal em que se inclui tendo em conta a análise às estruturas económicas do País. Para além destes aspectos, são também chamados a esta análise os elementos de Portugal a nível cultural e na definição dos traços relativos à idiossincrasia e mentalidade da sua população. De qualquer forma, e cremos também ter atravessado essa realidade ao procurar justificar o nosso tema, neste como em todos os períodos torna-se impossível questionar a realidade a partir do âmbito da investigação histórica sem ter em conta as contradições inerentes às sociedades, sobretudo num contexto como o do Portugal recém entrado no século XX. As assimetrias entre as classes dominantes e as dominadas, entre o mundo rural e o mundo urbano, entre o laicismo e a religiosidade, entre os fundamentos democráticos e antidemocráticos do regime, entre o pulsar da descentralização e o pulsar da centralização administrativa, entre muitas outras contradições de fundo estão em debate e latentes na análise a fazer ao período compreendido nos anos de 1910 a 1926.

Em nosso entender, não existindo ainda qualquer estudo que invoque os aspectos que pretendemos ter em conta no nosso trabalho partindo do olhar do historiador, parece-nos que a nossa investigação adquire pertinência e importância de ser levada a bom porto. Assim tenhamos *arte e engenho* para o conseguir.

## **Fontes e Bibliografia**

### **I. Fontes Manuscritas e Impressas**

#### **1. Direcção-Geral de Arquivos**

##### **1.1. Ministério do Reino/ Ministério do Interior**

- Secretaria-Geral, 1900-1933.
- Gabinete do Ministro, 1900-1933.
- Direcção-Geral da Administração Política e Civil, 1.<sup>a</sup> Repartição, 2.<sup>a</sup> Repartição e 3.<sup>a</sup> Repartição, 1900-1933.
- Registo de correspondência da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino para os Governos Civis, 1880-1930.
- Registo de correspondência (ofícios) da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino para os diversos Ministérios, 1880-1933.
- Registo de correspondência da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino para diversas entidades, 1900-1933.
- Registo de ofícios da Direcção-Geral da Administração Política e Civil para diversas entidades, 1880-1933.
- Contadoria/ Repartição de Contabilidade, 1890-1926.

##### **1.2. Assistência Nacional aos Tuberculosos**

- Assistência Nacional aos Tuberculosos, Contas Correntes, 1899-1934.
- Assistência Nacional aos Tuberculosos, Correspondência e Documentação Diversa, 1900.
- Assistência Nacional aos Tuberculosos, Inventário/ Orçamentos, 1916, 1927.

##### **1.3. Polícia Cívica de Lisboa/ Polícia de Segurança Pública de Lisboa**

- Polícia Cívica de Lisboa/ Polícia de Segurança Pública de Lisboa, Registo de Correspondência Expedida de Ofícios Saídos, 1900-1928.

#### **1.4. Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa,**

- Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa, Serviços de Administração Geral/ Secretaria, 1.<sup>a</sup> Repartição e 2.<sup>a</sup> Repartição, 1880-1933.
- Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa, Serviços de Administração Geral/ Secretaria, Repartição de Fiscalização e Polícia Hospitalar, 1889-1909.
- Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa, Comissão Administrativa das Obras, 1902-1911.
- Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa, Serviços Clínicos, Repartição de Aceitação de Doentes, Registo dos Offícios Expedidos pela Repartição, 1903-1911.
- Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa, Serviços Farmacêuticos, Correspondência Expedida, 1904-1920.
- Hospital Real de S. José e Anexos/ Hospital de S. José e Anexos/ Hospitais Civis de Lisboa, Comissão Médica dos Hospitais/ Comissão Directora dos Hospitais, Registo de Actas, 1913-1927.

#### **1.5. Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça/ Ministério da Justiça/ Ministério da Justiça e dos Cultos**

- Direcção-Geral dos Negócios da Justiça, Casa de Correção do Extinto Convento das Mónicas, 1874-1875.
- Direcção-Geral dos Negócios Eclesiásticos, 1.<sup>a</sup> Repartição, Cadeias, reformatórios, colónias penais, 1893.
- Direcção-Geral da Justiça, 1.<sup>a</sup> Repartição, Escola Central de Reforma de Lisboa, Mapas do movimento dos alunos, 1911.
- Direcção-Geral da Justiça, Comissão de Reforma Penal e Prisional, Offícios, 1914.
- Direcção-Geral da Justiça, Comissão de Reforma Penal e Prisional, Questões para serem presentes à dita Comissão, 1913-1914.

- Direcção-Geral da Justiça, Reforma Penal e Prisional, Pareceres de Comissão, 1914.
- Relatório sobre a reforma da Escola da Casa de Detenção e Correção por Luís de Sousa, 1877.
- Escola e Colónia Agrícola Correccional de Vila Fernando: mapas dos trabalhos em que se ocupavam os colonos e dos castigos sofridos; boletim do movimento dos colonos; officios, etc., 1901-1902.
- Direcção da Colónia Agrícola Correccional de Vila Fernando, movimento de menores, etc, 1907-1908.
- Movimento dos menores da Colónia de Vila Fernando, 1909.
- Vadios: respostas das Casas de Correção para receberem menores vadios, recomendações, etc., 1910-1911.
- Cadeias, vadios, menores, etc: relações de presos, pedidos de indulto, etc., 1908, 1914.
- Escola Central de Reforma de Lisboa, Fornecimentos de géneros e resoluções do ministro da Justiça a este respeito, 1914.

#### **1.6. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria**

- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Direcção de Obras Públicas do Distrito de Lisboa, Correspondência Recebida, 1881-1910.
- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Direcção de Obras Públicas do Distrito de Lisboa, Serviços de Obras Públicas do Distrito de Lisboa, Secção de Posturas Municipais, Copiador de Correspondência Expedida, 1902-1912.
- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Comércio, 3.<sup>a</sup> Secção, Conselho Regional, Registo de Processos relativos a Associações de Socorros Mútuos, 1897-1916.
- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Comércio, 3.<sup>a</sup> Secção, Associação de Socorros Mútuos *Lisboa Operária*, Copiador de Offícios Expedidos, 1903-1905.
- Direcção-Geral de Obras Públicas e Minas, Direcção de Edifícios Públicos e Fornecimento de Materiais, Edifícios Públicos, Processos relativos a Tribunais, 1902.
- Direcção-Geral de Obras Públicas e Minas, Direcção de Edifícios Públicos e Fornecimento de Materiais, Edifícios Públicos, Processos relativos a Cadeias, 1880.

- Direcção-Geral de Obras Públicas e Minas, Direcção de Edifícios Públicos e Fornecimento de Materiais, Edifícios Públicos, Processos relativos a Asilos, 1888-1889; 1891-1893.
- Direcção-Geral de Obras Públicas e Minas, Direcção de Edifícios Públicos e Fornecimento de Materiais, Edifícios Públicos, Processos relativos a Hospitais, 1875-1906.
- Direcção-Geral de Obras Públicas e Minas, Direcção de Edifícios Públicos e Fornecimento de Materiais, Edifícios Públicos, Processos relativos a Escolas, 1882-1900.
- Direcção-Geral de Obras Públicas e Minas, Repartição de Obras Públicas, 3.ª Secção, Edifícios Públicos, Asilos, 1855-1917.
- Direcção-Geral de Obras Públicas e Minas, Repartição de Obras Públicas, 3.ª Secção, Edifícios Públicos, Hospitais, 1875-1915.

## **1.7. Ministério do Fomento/ Ministério do Trabalho e Previdência Social/ Ministério do Comércio/ Ministério do Comércio e Comunicações**

### **1.7.1. Administração dos Armazéns Gerais Industriais**

- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Livro de Actas das Sessões da Comissão Administrativa dos Armazéns Gerais Industriais, 1915-1933.
- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Processos Individuais de Funcionários dos Armazéns Gerais Industriais (Demitidos, Exonerados, Falecidos), 1914-1938.
- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Comissão Administrativa dos Armazéns Gerais Industriais, Processos de Vários Armazéns (Faro), 1914-1924.
- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Armazém Geral Industrial de Faro, Correspondência, 1914-1926.
- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Armazém Geral Industrial de Setúbal, Correspondência, 1914-1918.
- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Armazém Geral Industrial de Évora, 1918-1919.
- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Ordens de Serviço do Armazém Geral Industrial de Portimão, 1914-1933.

- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Processos do Armazém Geral Industrial de Olhão, 1916-1940.
- Administração dos Armazéns Gerais Industriais, Processos de Saídas do Armazém Geral Industrial de Évora, 1914-1933.

## **2. Arquivo Distrital de Lisboa (Direcção-Geral de Arquivos)**

### **2.1. Governo Civil de Lisboa**

#### **2.1.1. Governo Civil de Lisboa, Repartição Central**

- Repartição Central, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Superiores, 1895-1903.
- Repartição Central, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Avulsas, 1896-1900.
- Repartição Central, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Subalternas, 1893-1908.
- Repartição Central, Registo de Correspondência Recebida, 1893-1912.
- 1.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para autoridades superiores *Ministérios*, 1888-1899.
- 1.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para autoridades subalternas, 1887-1901.
- 1.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Confidencial Expedida, 1887-1926.
- 1.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Recebida, 1886-1900.
- 1.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Alvarás e Portarias de licenciamento e de ordens para as cadeias, 1890-1900.
- 1.<sup>a</sup> Repartição, Registo de caldeiras a vapor (declarações apresentadas pelos proprietários, n.º 1-397), 1884-1898.
- 1.<sup>a</sup> Repartição, Registo de subsídios mensais por pobreza (informações da 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> Divisões Policiais), 1885.
- 2.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Avulsas, 1871-1899.

- 2.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Subalternas, 1889-1899.
- 2.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Circulares Expedidas, 1864-1899.
- 2.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Recebida, 1893-1899.
- 2.<sup>a</sup> Repartição, 2.<sup>a</sup> Secção, Registo de Correspondência Recebida, 1894-1899.
- 3.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Superiores: *Ministérios*, 1887-1895.
- 3.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Avulsas, 1885-1898.
- 3.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Subalternas, 1890-1898.
- 3.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Recebida, 1889-1900.
- 3.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Alvarás Expedidos, 1877-1898.
- 3.<sup>a</sup> Repartição, *Livro de Receita do Cofre do Governo Civil de Lisboa*, 1880-1922.
- 3.<sup>a</sup> Repartição, Contas Correntes, 1894-1922.
- 4.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Superiores, 1883-1892.
- 4.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Avulsas, 1874-1892.
- 4.<sup>a</sup> Repartição, 1.<sup>a</sup> Secção, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Subalternas, 1889-1895.
- 4.<sup>a</sup> Repartição, 1.<sup>a</sup> Secção, Asilos, 1902-1914.
- 4.<sup>a</sup> Repartição, 1.<sup>a</sup> Secção, Conselho Regional das Associações de Socorros Mútuos do Sul, Registo de Correspondência Recebida, 1897-1920.
- 4.<sup>a</sup> Repartição, 1.<sup>a</sup> Secção, Conselho Regional das Associações de Socorros Mútuos do Sul, Montepios e Associações de Classe e de Socorros Mútuos, Associações de Classe e Associações de Socorros Mútuos, 1873-1933.
- 5.<sup>a</sup> Repartição, Registo de Correspondência Expedida para Autoridades Subalternas, 1862-1866.

### **3. Arquivo do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – Gabinete de Estudos e Planeamento**

#### **3.1. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral**

- Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços da Secretaria Central e Serviços Externos, 1919-1933.
- Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços de Desastres do Trabalho e das Sociedades Mútuas, 1919-1933.
- Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços de Inspeção, Estatística e Cadastro de Assistência, 1919-1933.
- Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção de Serviços das Bolsas Sociais do Trabalho, Estatística e Defesa Económica, 1919-1933.
- Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção dos Serviços Externos, 1919-1933.
- Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, Direcção dos Serviços de Contabilidade Social, 1916-1933.

### **4. Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**

#### **4.1. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento/ Ministério do Comércio/ Ministério do Comércio e Comunicações**

- Gabinete do Ministro, 1920.
- Secretaria-Geral, 1892-1922.
- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição da Indústria, 1895-1897.
- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Comércio, 1886-1898.
- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Comércio e Indústria, 1.ª Secção, Associações de Classe, 1868-1886.

- Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Comércio e Indústria, 1.<sup>a</sup> Secção, Associações Comerciais, 1868-1886.
- Repartição de Comércio e Serviços Gerais, 1892-1898.
- Conselho Superior de Obras Públicas, 1919-1931.
- Conselho Superior do Comércio e Indústria, 1890-1892.
- Conselho Superior de Obras Públicas e Minas, 1893-1919.
- Comissão de Subsistências, 1915.

## II. Publicações Oficiais

*Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa no anno de...*, Lisboa, Imprensa de Libânio da Silva, 1886-1926.

*Boletim da Previdência Social*, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, 1916-1927.

*Boletim do Trabalho Industrial*, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1906-1930.

*Diário da Câmara dos Deputados*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1910-1926.

*Diário do Governo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1910-1914.

*Diário do Governo*, Lisboa, Imprensa Nacional, I série, 1914-1926.

*Diário do Senado*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1911-1926.

*Notas sobre Portugal*, 2 vols., Lisboa, Imprensa Nacional, 1908-1909.

*Orçamento da Receita e Despesa para o ano económico de 1914-1915*, Lisboa, Imprensa Nacional, Provedoria Central da Assistência Pública de Lisboa e Institutos Federados, 1914.

PORTUGAL, Ministério do Fomento. Direcção-Geral do Comércio e Indústria. Repartição do Trabalho Industrial. *Agência*, 1912.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, *Documentos relativos à organização da Secção Portuguesa da Exposição do Rio de Janeiro de 1908*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1907.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, *Economia Social: instituições de beneficência e associações de previdência no Districto do Porto: situação do operariado*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1904.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, *Organização das Associações de Socorros Mútuos e dos Tribunaes Arbitraes das mesmas Associações*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1906.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, *Organização dos Tribunaes de Arbitros-Avindores: Carta de Lei de 14 de Agosto de 1889 e Decretos de 19 de Março e 14 de Abril de 1891*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1891.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, *Relação das Associações de Socorros Mútuos existentes no Continente do Reino e Ilhas Adjacentes referida a 31 de Dezembro de 1903: Portaria de 26 de Abril de 1904*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1904.

*Programa e Regulamento*, Lisboa, s.e., I Congresso Nacional de Mutualidade, 1910.

*Relatório do Congresso Nacional de Mutualidade sob a direcção do secretário-geral do Congresso José Ernesto Dias da Silva*, Lisboa, Imprensa Nacional, I Congresso Nacional de Mutualidade, 1911.

*Relatório do Presidente do Tribunal de Árbitros Avindores do Porto referente ao exercício do ano de 1913*, Porto, Imprensa Social, 1914.

*Relatórios dos serviços médicos e farmaceuticos da Santa Casa da Misericórdia relativos ao ano economico de 1910-1911*, Lisboa, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 1911.

*Relatórios dos serviços médicos e farmaceuticos da Santa Casa da Misericórdia relativos ao ano economico de 1911-1912*, Lisboa, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 1912.

*Relatórios dos serviços médicos e farmaceuticos da Santa Casa da Misericórdia relativos ao ano economico de 1911-1912*, Lisboa, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 1912.

*Relatorio da Direcção e parecer do Conselho Fiscal da Sociedade Protectora das Cozinhas Económicas de Lisboa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1904.

REPUBLICA PORTUGUESA, *Primeiro Congresso Nacional de Mutualidade. Realizado em Lisboa nos dias 18 a 22 de Junho de 1911 na Sala Portugal da Sociedade de Geografia e no Salão Nobre do Teatro Nacional Almeida Garrett. Relatorio. Theses, Actas das Sessões e Documentos* (dir. José

Ernesto Dias da Silva – secretário-geral do Congresso e da FNASM), Lisboa, Imprensa Nacional, 1911.

REPUBLICA PORTUGUESA, *Relatório do Segundo Congresso Nacional de Mutualidade*, Lisboa, Imprensa Nacional, Realizado em 1 a 4 de Dezembro de 1916, Lisboa, Imprensa Africana de A. P. de Carvalho, II Congresso Nacional de Mutualidade, 1918.

REPUBLICA PORTUGUESA, *Teses do Primeiro Congresso Nacional de Mutualidade*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1910.

### III. Periódicos

*O) Azorrague*, Quinzenário Republicano Radical, Viseu, 2.<sup>a</sup> série, Ano I, 1925.

*(A) Bandeira Vermelha*, Órgão da Federação Maximalista Portuguesa, Semanário Comunista, Ano I, 1920.

*(A) Batalha*, Diário da Manhã, Porta-Voz da Organização Operária Portuguesa, Anos I, VI-VII, 1919, 1924-1925.

*(O) Comunista*, Órgão do Partido Comunista Português (SPIC), 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> séries, Anos I, I-II, 1921, 1923-1925.

*Correio da Manhã*, Ano III, 1924.

*Diário de Notícias*, 47.º, 52.º, 55.º e 61.º Anos, 1911, 1916, 1919, 1925.

*(O) Imparcial*, Ano I, 1921.

*(A) Lucta*, 6.º Ano, 1911.

*(O) Mundo*, Anos XI, XVI, XVIII, XXVI, 1911, 1916, 1919, 1925.

*(A) Noite*, Ano I, 1926.

*(O) Protesto*, Semanário Socialista, Anos I, IV, 1922, 1925.

*(Os) Radicais*, Ano I, 1925.

*(O) Radical*, Diário Republicano Independente, V Ano, 1924.

*Republica*, Anos IX, XI, 1919, 1923.

*(O) Sindicalista*, Semanário defensor da classe trabalhadora, Ano I, 1910.

*(O) Século*, 30.º-31.º, 35.º-36.º, 39.º, 46.º, 1910-1911, 1915-1916, 1919, 1925.

(O) *Socialista*, I-II Anos, 1912-1913.

#### **IV. Outras Fontes Manuscritas e Impressas**

##### **1.1. Biblioteca Nacional de Portugal**

###### **1.1.1. Fontes Manuscritas**

COSTA, Emílio Martins, *Se a burguesia quizesse...*, s.l., s.e., s.d.

###### **1.1.2. Fontes Manuscritas e Impressas**

###### **1.1.2.1. Coleções Patrimoniais/ Espólios**

###### **1.1.2.1.1. Arquivo de Cultura Portuguesa Contemporânea**

Espólio de Francisco Grandela (Correspondência). 3 Caixas com 225 Documentos inventariados.  
Espólio de Pais Abranches (Correspondência e Arquivo de Imprensa). 29 Caixas por inventariar.  
Espólio de Ricardo Jorge (Manuscritos do autor, correspondência e fotografias). 37 Caixas com Guia Preliminar.

###### **1.1.2. Fontes Impressas**

ABRANCHES, José Pais de Vasconcelos, *Solenisação do 1.º decénio da promulgação da Lei de 25 de Maio de 1911 reorganizadora dos serviços da Assistencia Publica. Relatorio apresentado pelo provedor José Paes de Vasconcelos Abranches na sessão solene de 25 de Maio de 1921*, Provedoria Central da Assistência Pública de Lisboa e Institutos Federados, Lisboa, Centro Tipografia Colonial, 1921.

AMZALAK, Moses Bensabat, *O mutualismo e o cooperativismo na indústria da pesca do bacalhau*, Lisboa, Tipografia da Empresa *Diário de Notícias*, 1923.

ARMELIM JÚNIOR, Manuel Veloso de, *Da acção do Estado na Mutualidade. Relatório*, Tese 1.<sup>a</sup> apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, Imprensa Nacional, 1910.

ARMELIM JÚNIOR, Manuel Veloso de, *Elogio historico de Costa Goodolphim: proferido na sessão d'este Congresso no Theatro Normal na Noite de 22 de Junho de 1911*, I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, Imprensa Nacional, 1911.

ARMELIM JÚNIOR, Manuel Veloso de, *Homenagem da Caixa Económica Operária á Sociedade de Geografia de Lisboa na pessoa de Luciano Cordeiro: elogio histórico*, Lisboa, Imprensa Lucas, 1905.

ARRIAGA, Roque Manuel de, *Assistência*, Tese apresentada ao I Congresso da União Nacional, Lisboa, Sociedade Nacional de Tipografia, 1934.

AZEVEDO, Augusto de Castro, *Congresso Nacional de Mutualidade: do papel da caixas de seguro contra a inhabilidade. Caixas de aposentações para o proletariado*, Tese 6.<sup>a</sup> apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

BARBOSA, José, *O Problema Económico e Financeiro (alguns aspectos e soluções)*, Lisboa, Portugal-Brasil Limitada, 1922.

BASTOS, Francisco José Teixeira, *A dissolução do regimen capitalista*, Companhia Nacional Editora, O Ideal Moderno: Bibliotheca Popular de Orientação Socialista, 1897.

BASTOS, Francisco José Teixeira, *Bolsas do Trabalho*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, O Ideal Moderno: Bibliotheca Popular de Orientação Socialista, 1898.

BASTOS, Francisco José Teixeira, *Habitações Operárias*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, O Ideal Moderno: Bibliotheca Popular de Orientação Socialista, 1898.

BASTOS, Francisco José Teixeira, *Interesses Nacionais: o ensino público, o trabalho nacional, as colónias*, Porto, Livraria Chardron, 1897.

BASTOS, Francisco José Teixeira, *O Primeiro de Maio*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, O Ideal Moderno: Bibliotheca Popular de Orientação Socialista, 1898.

BASTOS, Francisco José Teixeira, *Tribunaes de Arbitros-Avindores*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, O Ideal Moderno: Bibliotheca Popular de Orientação Socialista, 1898.

BEÇA, Adriano Desidério Ferro, *Da Mutualidade Militar. Vantagem do seu estabelecimento no exército português*, Tese 16.<sup>a</sup> apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

BOUCHÉ, Benôit, *A educação moral das crianças na família*, tradução de Emílio Martins Costa, Lisboa, Livraria Renascença, 1925.

BRITO, Alfredo M. de, *O problema social e a produtividade*, Barcelos, s.e., 1959.

CABRAL, José Curry da Câmara, *Assistência Pública e Hospitalização*, Separata de *Notas Sobre Portugal*, s.l., s.e., s.d.

CABRAL, José Curry da Câmara, *A tuberculose – Assistência Nacional aos Tuberculosos*, Lisboa, Typographia do Dia, 1901.

CABRAL, José Curry da Câmara, *O Hospital de S. José e Anexos: desde 7 de Janeiro de 1901 até 5 de Outubro de 1910*, Lisboa, Typografia A Editora Limitada, 1915.

CABREIRA, Tomás, *A defeza economica de Portugal*, Lisboa, Imprensa de Libânio da Silva, 1917.

CAMACHO, Manuel de Brito, *Questões nacionais*, Lisboa, Editora Guimarães, 1937.

CARQUEJA, Bento, *O Povo Português: questões económicas e sociais*, Porto, Chaldron, 1916.

CASTIÑEIRAS Y TEJEIRO, Pedro, *Exposición e crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Madrid, Impresa del Asilo de Huérfanos, 1914.

CASTRO, Pedro Augusto Pereira de, *Rapport présenté au Congrès International de Protection à l'Enfance – Bruxelles – 23-24 Juillet 1913*, Lisboa, Tipografie de La Bécarre, 1913.

CASTRO, Pedro Augusto Pereira de, *Relatório do Juiz Presidente da Tutoria Central da Infância de Lisboa : protecção a menores. Ano judicial de 1910-1911*, Lisboa, António Borges, 1911.

CASTRO, Pedro Augusto Pereira de, *Relatório do Juiz Presidente da Tutoria Central da Infância de Lisboa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1916.

“Cooperativismo”, in *Boletim da Previdência Social*, n.º 15, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, 1925, p.162.

CORTE-REAL, Fernando Homem da Cunha, *A indústria da fiação e tecelagem do linho e de outras fibras vegetais na 3.ª Circunscricção dos Serviços Técnicos da Indústria*, Separata do *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 101, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1916.

COSTA, Afonso Augusto da, *A Igreja e a Questão Social: analyse critica da Encyclica Pontificia De Conditione Opificum, de 15 de Maio de 1891*, edição fac-similada de Coimbra, Imprensa da Universidade de 1895, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da Republica, 2005.

COSTA, Afonso Augusto da, *Discursos Parlamentares* (compilação, prefácio e notas de António Henrique de Oliveira Marques), 3 vols., Mem-Martins, Publicações Europa-América, 1973.

COSTA, Afonso Augusto da, *Estudos de Economia Nacional*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1911.

COSTA, Afonso Augusto da, *Questões Económicas*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1918.

COSTA, Emílio Martins, *Ascensão, poderio e decadência da burguesia*, Lisboa, Tipografia Gráfica Lisbonense, Seara Nova – Estudos Políticos e Sociais, 1939.

COSTA, Emílio Martins, *As mulheres e o feminismo*, Separata da *Seara Nova*, Lisboa, Tipografia da *Seara Nova*, 1928.

COSTA, Emílio Martins, *É preciso a República?*, Lisboa, Imprensa de Libânio da Silva, 1903.

COSTA, Emílio Martins, *Jean Jaurès*, Lisboa, Livraria Peninsular, Homens e Ideias, n.º 2, 1931.

COSTA, Emílio Martins, *Karl Marx*, Lisboa, Livraria Peninsular, 1930.

COSTA, Emílio Martins, *O destino do proletariado intelectual: estudos políticos e sociais*; Lisboa, Seara Nova, 1935.

COSTA, Emílio Martins, *Sindicalismo Independente*, Lisboa, Seara Nova, 1931.

CRUZ, Domingos da, *A Mutualidade em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933.

DAUPIÁS D'ALCOCHETE, Nuno, *Esboço de Catálogo do Arquivo Histórico do Hospital de S. José*, Separata do *Boletim Clínico dos Hospitais Civis de Lisboa*, vol. 29, n.º 1/2, Lisboa, Casa Portuguesa, Hospitais Civis de Lisboa, 1965, pp.321-363.

FERREIRA, António Aurélio da Costa, *Alguns documentos concernentes á minha passagem pelo Ministério do Fomento. 16 de Junho de 1912 a 9 de Janeiro de 1913*, Lisboa, Tipografia Casa Portuguesa, 1914.

FERREIRA, António Aurélio da Costa, *A bem da República: discurso lido na Casa Pia de Lisboa*, Lisboa, Tipografia Casa Portuguesa, 1916.

FERREIRA, António Aurélio da Costa, *Em honra da República: discurso pelo director da Casa Pia de Lisboa no acto da inauguração de duas novas aulas em 5 de Outubro de 1913*, Lisboa, Tipografia Casa Portuguesa, 1914.

FERREIRA, António Aurélio da Costa, *Gimnastica: escola de moral e de civismo*, Separata da *Revista de Educação Geral e Técnica*, Lisboa, Tipografia Casa Portuguesa, Sociedade de Estudos Pedagógicos, 1917.

FERREIRA, António Aurélio da Costa, *Inválidos da Guerra. A Conferência de Bruxelas. 1920*, Lisboa, Tipografia Adolfo de Mendonça Lda., 1920.

FERREIRA, António Aurélio da Costa; PEREIRA, Carlos Maria, *O Hospital de Dona Leonor das Caldas da Rainha: Relatório da Comissão nomeada por Portaria de 4 de Fevereiro de 1911 para syndicar dos actos da Administração do referido Hospital*, Coimbra, Typographia Auxiliar d'Escritório, 1913.

FERREIRA, António Aurélio da Costa, *Primeiro Congresso Nacional de Educação Física. Discurso*, Lisboa, s.e., 19...

FONSECA, Ângelo Rodrigues da, *Da prostituição em Portugal*, Porto, Typographia Occidental, Estudos de Medicina Social, 1902.

FONSECA, Ângelo Rodrigues da, *Hospitais da Universidade de Coimbra: edifícios e serviços industriais*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933.

FRAZÃO, António César do Amaral, *Algumas palavras sobre a assistência pública em Portugal*; Lisboa, s.e., 1917.

FRAZÃO, António César do Amaral, *Assistência e Educação à Infância Desvalida*, Tese apresentada ao Congresso Feminista e de Educação promovido pelo Conselho Nacional das Mulheres Portuguesas em 1924, Lisboa, Grémio Lusitano, 1924.

FRAZÃO, António César do Amaral, *Assistência Pública: Relatório do Serviço de Colocação de Menores da Provedoria Central da Assistência de Lisboa em 1919. Seguido do Projecto de Regulamento do mesmo e da repressão da mendicidade na cidade de Lisboa*, Caldas da Rainha, Tipografia e Encadernadora Caldense, 1919.

FRAZÃO, António César do Amaral, *O problema da assistência*, Lisboa, A. C. A. Frazão, 1925.

GAROFALO, Raphael, *Criminologia: estudo sobre o delito e a repressão penal* (tradução de Júlio Xavier de Matos), Lisboa, Clássica, 1925.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Economie Sociale. Assistance Publique en Portugal*, Lisbonne, Exposition Universelle de 1900 – Section Portugaise, 1900.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Asylo-Oficina Santo Antonio de Lisboa*, Minerva Lusitana, 1905.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *A Associação: história e desenvolvimento das associações portuguesas*, Lisboa, Seara Nova, *Biblioteca Socialista Portuguesa*, n.º 1, 1974.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *A Previdência: associações de socorro mútuo, cooperativas, caixas de pensões e reformas, caixas económicas*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1889.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *As Caixas Economicas*, Lisboa, Tipografia Nova Minerva, 1880.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *As Caixas Economicas Escolares*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1883.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *As Caixas Economicas Escolares: Relatorio do seu desenvolvimento desde Julho de 1883 a Julho de 1884*, Lisboa, Tipografia Universal, 1884.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *As Misericórdias: quarto centenário do descobrimento da Índia*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1897.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Da acção da mutualidade na economia social. Organização das caixas económicas e do serviço de empréstimos sobre penhores apresentada no Congresso Nacional de Mutualidade*, Tese 13.<sup>a</sup> apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, Imprensa Nacional, 1910.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Da acção da mutualidade na federação dos serviços pharmaceuticos: Liga das Associações: das pharmacias*, Tese 14.<sup>a</sup>-3 apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Elogio de João José de Sousa Teles: lido na sessão solemne do Albergue dos Invalidos do Trabalho em 3 de Julho de 1904*, Lisboa, Typographia Universal, 1904.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Le credit populaire: IV Congrès des societes françaises*, Lisboa, Imp. Universelle, 1892.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Les Institutions de Prévoyance au Portugal*, Lisboa, Imprensa Universal, Société de Géographie de Lisbonne, 1883.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *O Crédito*, Lisboa, Tipografia Universal, 1904.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *O Crédito Agrícola*, Lisboa, Tipografia Universal, 1904.

GOODOLFIM, José Cipriano da Costa, *Questões Sociais. O Capital. O Trabalho. A Miséria*, Porto, Typographia Ocidental, 1894.

GOMES, António Luís, *Ociosidade, vagabundagem e mendicidade: estudo social e jurídico*, Tese de Licenciatura apresentada à Universidade de Coimbra, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1892.

GOMES, António Luís, *Relatorio da gerencia da Santa Casa da Misericórdia do Porto. Desde o 1.º de Janeiro de 1912 a 30 de Junho de 1913*, Porto, Oficina Tipografia Hospital de Alienados do Conde Ferreira, 1913.

GOMES, António Luís, *Relatorio da gerencia da Santa Casa da Misericórdia do Porto. Desde o 1.º de Julho de 1915 a 30 de Junho de [1917]*, Porto, Oficina Tipografia Hospital de Alienados do Conde Ferreira, 1916-1919.

GOMES, António Luís, *Relatorio da gerencia da Santa Casa da Misericórdia do Porto*, Porto, Santa Casa da Misericórdia do Porto, 1941.

GOMES, António Luís, *Teses selectas de Direito...na Universidade de Coimbra para obter o grau de doutor*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1892.

GONÇALVES, Bento António, *Escritos, 1927-1930* (recolha, selecção e notas de António Ventura), Lisboa, Seara Nova, 1976.

GONÇALVES, Bento António, *Palavras necessárias: a vida proletária em Portugal de 1872 a 1927*, Lisboa, Manimpre, 1973.

GRIFFUELHES, Victor, *A acção sindicalista*, tradução de Emílio Martins Costa, Lisboa, José Barbosa, Biblioteca do Movimento Social, 19...

“Inquérito sobre as condições das indústrias têxteis e situação do respectivo pessoal. Decreto de 18 de Agosto de 1911 e Questionário-Memorando (*Diário do Governo*, n.º 193, de 19 de Agosto de 1911”, in *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 69, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1911.

“Inquirição pelas Associações de Classe sobre a situação do Operariado”, in *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 49, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1910.

JORGE, Ricardo de Almeida, *A peste bubónica no Porto, 1899. Seu descobrimento. Primeiros trabalhos*, Porto, Tipografia a Vapor de Artur José de Sousa & Irmão, 1899.

JORGE, Ricardo de Almeida, *Demographia e hygiene da cidade do Porto: clima – população – mortalidade*, Porto, Repartição de Saúde e Higiene da Câmara Municipal do Porto, 1899.

JORGE, Ricardo de Almeida, *Hygiene social applicada à Nação Portuguesa: conferencias feitas no Porto*, Porto, Civilização, 1885.

JORGE, Ricardo de Almeida, *La grippe: Rapport préliminaire présenté à la Commission Sanitaire des Pays Alliés dans sa session de mars 1919*, Lisbonne, Impense Nationale, 1919.

JORGE, Ricardo de Almeida, *Le tyfus exanthématique à Porto, 1917-1919: communication fait au Comité International de l'Hygiène Publique dans sa session d'octobre 1919*, Lisbonne, Impense Nationale, 1920.

JORGE, Ricardo de Almeida, *Um médico penitente: discurso proferido na sessão de abertura da Faculdade de Ciências Médicas em 6 de Dezembro de 1913*, Separata de *Medecina Contemporânea*, Lisboa, Typographia Adolpho de Mendonça, 1913.

JORGE, Ricardo de Almeida, *Saneamento do Porto: relatório apresentado à Comissão Municipal de Saneamento*, Porto, Typographia de António José da Silva Teixeira, 1888.

KROPOTKINE, Piotr Alexievitch, *Em volta de uma vida: memórias*, tradução de Emílio Martins Costa, Lisboa, Typographia do Commercio, 1907.

LAGARDELLE, Hubert (coord.), *Sindicalismo e Socialismo*, tradução de Emílio Martins Costa, Lisboa, José Bastos e & C<sup>a</sup>., Biblioteca do Movimento Social, 19...

LEONE, Henrique, *Sindicalismo*, tradução de Manuel Ribeiro, Lisboa, Guimarães Editores, 1911.

LIMA, João Evangelista Campos, *O movimento operário em Portugal*, dissertação para a cadeira de Ciência Económica da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra apresentada no ano lectivo de 1903-1904, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1910.

LIMA, José Caetano Lobo de Ávila da Silva, *Movimento Operário em Portugal*, Lisboa, Ferreira & Oliveira, 1905.

LIMA, José Caetano Lobo de Ávila da Silva, *Politica social*, Coimbra, Moura Marques & Paraíso, 19...

LIMA, José Caetano Lobo de Ávila da Silva, *Socorros mútuos e seguros sociais*, Tese de Doutoramento apresentada à Universidade de Coimbra, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1909.

MACHADO, Fernão do Amaral Botto, *A jornada normal de trabalho de oito horas de trabalho: projecto de lei*, Lisboa, Typographia Bayard, 1911.

MACHADO, Fernão do Amaral Botto, *O grupo republicano de estudos sociais*, Lisboa, Typographia de Pereira & Faria, 1895.

MACHADO, Fernão do Amaral Botto, *No Parlamento. Discursos e projectos prefaciados por S.[ebastião] de Magalhães Lima*, Lisboa, Tipografia Torres, 1929.

MACHADO, Fernão do Amaral Botto, *O Seguro Obrigatorio dos Trabalhadores: projecto de lei apresentado à Assembleia Nacional Constituinte*, Lisboa, Typographia Bayard, 1911.

MACHADO, Fernão do Amaral Botto, *Pela verdade. Vinte e sete anos de trabalho honesto e constante*, s.l., s.e., s.d.

MARTEL, Simão Valdez Trigueiros de, “A alimentação das Classes Pobres e suas relações com o trabalho”, in *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 44, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1911.

MATA, José Caeiro da, *Habitações Populares*, Coimbra, Imprensa da Universidade, Estudos Económicos e Financeiros, n.º 3, 1909.

MATOS, José Maria de Melo de, *Da acção da mutualidade contra as habitações insalubres*, Tese 12.<sup>a</sup> apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

MENDONÇA, Custódio de (org.), “Inquérito às condições de vida económica do operariado português”, n.º 2, 3, 9 e 11, in *Boletim da Previdência Social*, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, 1917-1921.

NEVES, António Cassiano Pereira de Sousa, *A X Conferência Internacional contra a Tuberculose*, Lisboa, s.e., 1912.

NEVES, António Cassiano Pereira de Sousa, *Sanatórios de Planície: O Sanatório Popular de Lisboa (Lumiar)*, Lisboa, Tipografia da Empresa Nacional de Publicidade, 1937.

MOURA, João Lopes Carneiro de, *Da acção da mutualidade escolar – cantinas escolares. Do papel da previdência nas escolas: as caixas económicas* Tese 8.<sup>a</sup> apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

MOURA, João Lopes Carneiro de, *Direito industrial português sistematizado, 1898-1899*, Lisboa, M. Gomes, 1899.

MOURA, João Lopes Carneiro de, *História Económica de Portugal*, Lisboa, Typographia do Annuario Commercial, 1913.

NICEFORO, Alfredo, *As classes pobres*, tradução de Emílio Martins Costa e anotações de Agostinho Fortes, Lisboa, Typographia de Francisco Luiz Gonçalves, Biblioteca de Educação Nacional, 1912.

“Operariado português. As condições da sua vida económica e moral desde 1916 até 1920”, in *Boletim da Previdência Social*, n.º 10 e 14, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, 1920-1923.

PINTO, Alfredo (org.), “Mutualidade Livre e Associações Profissionais. Relatório da Direcção da Mutualidade Livre e das Associações Profissionais relativo ao ano de 1920”, in *Boletim da*

*Previdência Social*, n.º 10, Imprensa Nacional, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, 1920, pp.190-201.

PORTO, César, *A Rússia, hoje e amanhã: uma excursão ao país dos Sovietes*, Lisboa, Livraria Peninsular, 1929.

POUGET, Émile, *A Confederação Geral do Trabalho*, tradução de Emílio Martins Costa, Lisboa, José Bastos & C<sup>a</sup>., Biblioteca do Movimento Social, 19...

PRAT, Jose; BRIAND, Aristide, *Sindicalismo e Greve Geral*, tradução de Ribeiro de Carvalho e Fernão Botto Machado, Lisboa, Almeida, Carvalho & C<sup>a</sup>., Tipografia Adolfo de Mendonça, *Biblioteca de Educação Moderna*, n.º 17, s.d.

RAMOS, J.; DEROUET, Luís de, *Álbum Republicano*, Lisboa, Typographia Adolpho de Mendonça, 1908.

RATES, José Carlos, *A ditadura do proletariado*, Lisboa, Secção Editorial de *A Batalha*, 1920.

RATES, José Carlos, *A Rússia dos Sovietes*, Lisboa, Guimarães Editores, 1925.

RATES, José Carlos, *Democracias e ditaduras*, Lisboa, Guimarães Editores, 19...

RATES, José Carlos, *O problema português: os partidos e o operariado*, Lisboa, Oficina Gráfica da Empresa Editora Popular, 1919.

SANTA-RITA, Guilherme Augusto de, *Discursos parlamentares: habitações económicas. Sessão Legislativa de 1901*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1901.

SANTA-RITA, Guilherme Augusto de [Zé-Ninguém], *Habitação do operário e classe menos abastadas*, Lisboa, Typographia Gazeta de Portugal, 1891.

SANTA-RITA, Guilherme Augusto de, *O socorro mutuo em Lisboa: relatório-estudo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1901.

SANTOS, Joaquim Eusébio dos, *Congresso Nacional de Mutualidade: da mutualidade na situação e futuro do proletariado. Contribuições para o estudo da situação*, Tese 7.<sup>a</sup> apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

SANTOS, Sebastião da Costa, “O Arquivo do Hospital de S. José”, in *Anais das Bibliotecas e Arquivos*, Lisboa, Tipografia da Biblioteca Nacional, 1920.

SANTOS, Sebastião da Costa, *Catálogo dos Provedores e Enfermeiros-Móres do Hospital Real de Todos os Santos e do Hospital de S. José*, Separata dos Arquivos de História da Medicina Portuguesa, Porto, Tipografia da Enciclopédia Portuguesa, Arquivo do Hospital de S. José, 1918.

SANTOS, Sebastião da Costa, *A Primeira Notícia sobre Tratamento dos Alienados em Portugal*, Separata dos *Arquivos de História da Medicina Portuguesa*, Porto, Tipografia da *Enciclopédia Portuguesa*, Arquivo do Hospital de S. José, 1920.

SILVA, António Maria da, *Meios práticos de baratear a vida: o problema das subsistências – conclusões*, Tese ao Congresso de 1914 da Figueira da Foz do Partido Republicano Português, Tipografia da Cooperativa Militar, 1914.

SILVA, Fernando Emídio da, *Acidentes de Trabalho*, Lisboa, Imprensa Nacional, Dissertação de concurso a Professor da Secção de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1913.

SILVA, Fernando Emídio da, *As greves*, Coimbra, Edição do Autor, Dissertação de concurso a Professor da Secção de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1913.

SILVA, Fernando Emídio da, *Cooperativas de consumo: sua technica*, Lisboa, Cooperativa 29 de Dezembro – Pessoal do *Diário de Notícias e Tipografia Universal*, 1917.

SILVA, Fernando Emídio da, *O operariado português na questão social*, Lisboa, Typographia Universal, 1905.

SILVA, Fernando Emídio da, *Seguros Mútuos*, Coimbra, Imprensa da Universidade, Tese de Doutoramento em Ciências Económicas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1911.

SIMÕES, José Maria de Oliveira, *Assistência Social às Mulheres de Trabalho*, Lisboa, Typografia do *Anuario Comercial*, Liga da Acção Social, 1909.

SIMÕES, José Maria de Oliveira, *Trabalho dos Adultos na Indústria*, Relatório apresentado ao III Congresso da Liga Nacional contra a Tuberculose, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1906.

SIMÕES, José Maria de Oliveira (org.), “Contribuição para o estudo das casas para operários”, in *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 66, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1912.

SIMÕES, José Maria de Oliveira (org.), “Tribunais de Árbitros Avindores de Portugal. Relatório e Estatística do Movimento das Causas”, in *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 62, 92 e 99, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1912-1915.

SIMÕES, José Maria de Oliveira (org.), “Escorço dalguns Aspectos da Indústria Fabril Portugueza. Respostas ao Questionário do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria em 1907”, in *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 83, Lisboa, Imprensa Nacional, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria/ Ministério do Fomento, Direcção-Geral do Comércio e Indústria, Repartição do Trabalho Industrial, 1913.

SOUSA, Manuel Joaquim de, *O Sindicalismo em Portugal*, Lisboa, Edição da Comissão Escola e Propaganda do Sindicato do Pessoal das Câmaras da Marinha Mercante Portuguesa, 1931.

SOUSA, Manuel Joaquim de, *Sindicalismo e ação directa*, Porto, Typographia Peninsular, Centro e Biblioteca de Estudos Sociais, n.º 3, 1911.

SOUTO, Adolfo de Azevedo (compil.), *Acidentes de Trabalho: colecção ordenada de legislação e diplomas mais importantes*, Lisboa, Edição do Autor, 1914.

*Subsídios para a reforma do decreto de 2 de Outubro de 1896*, Tese livre apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, organização da Comissão Executiva das Associações de Socorros Mútuos de Lisboa, 1910.

TEIXEIRA, Luís Simões, *Do papel da Mutualidade na Luta contra o alcoolismo e a tuberculose. Relatório*, I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

ULRICH, Rui Enes, *Economia Social: lições feitas ao 4.º ano jurídico no anno de 1909-1910*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1910.

ULRICH, Rui Enes, *Legislação operária portugueza: exposição e crítica*, Coimbra, França Amado, Estudos de Economia Nacional, n.º 2, 1906.

*Uma obra mutualista que urge estabelecer em Lisboa*, I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1911.

VALE, Abel da Cruz Pereira do, *Relatório do Juiz-Presidente da Tutoria Central da Infância de Lisboa. Protecção a Menores*, Caxias, Tip. Escola Central de Reforma, 1922.

VANDERLVELDE, Émile, *O collectivismo e a evolução industrial*, tradução de José Ernesto Dias da Silva, Lisboa, José Bastos, Biblioteca Movimento Social, 19...

VASCONCELOS, José Estêvão Pais de, *Discurso proferido na sessão de 25 de Novembro de 1912 acerca dos accidentes de trabalho*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1912.

VASCONCELOS, José Estêvão Pais de, *Do papel da Mutualidade nos Accidentes de Trabalho: da acção do Estado no trabalho do operário em geral, leis de protecção aos menores e às mulheres e*

*especialmente no período de gravidez*, Tese apresentada ao I Congresso Nacional de Mutualidade, Lisboa, s.e., 1910.

VASCONCELOS, José Estêvão Pais de, *Sobre a organização dos Ministérios: palavras proferidas nas sessões de 4 e 6 de Setembro de 1911*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1911.

VASCONCELOS, Manuel de, *Higiene dos operários. Os livros do povo*, Lisboa, Livraria Profissional Oficina Portuguesa, s.d.

VASCONCELOS, Manuel de, *Sobre a Higiene Industrial antes do Regulamento de 1863*, Lisboa, Tipografia Henriques Torres, 1936.

VIEIRA, Alexandre, *Delegacia a um Congresso Sindical*, Lisboa, s.e., 1960.

## **V. Bibliografia**

### **1. Dicionários, obras de referência e de enquadramento**

AA.VV., *Os Presidentes e os Governos da República no século XX*, Lisboa, Caixa Geral de Depósitos/Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2000.

AA.VV., *Parlamentares e Ministros da 1ª República (1910-1926)*, Lisboa, Edições Afrontamento, Coleção Parlamento, nº 5, 2000.

BARRETO, António e MÓNICA, Maria Filomena (dir.), *Dicionário de História de Portugal – Suplementos (1926-1974)*, vols. VII – IX, Porto, Livraria Figueirinhas, 2000.

*Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, Lisboa, Editorial Enciclopédia, s.d.

*Lexicoteca – Moderna Enciclopédia Universal*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1986.

MARQUES, A.H. de Oliveira, *A Primeira República Portuguesa (para uma visão estrutural)*, 3.ª edição, Lisboa, Livros Horizonte, 1980.

MARQUES, A.H. de Oliveira, *Guia de História da 1.ª República Portuguesa*, Lisboa, Editorial Estampa, Coleção *Histórias de Portugal*, n.º 28, 1997.

MARQUES, A.H. de Oliveira, *História de Portugal*, 13ª edição, vol. III – *Das Revoluções Liberais aos Nossos Dias*, Lisboa, Editorial Presença, 1998.

MATTOSO, José (dir.), *História de Portugal*, vol. VI – *A Segunda Fundação (1890-1926)* (coord. de Rui Ramos), Lisboa, Editorial Estampa, 1994.

- MATTOSO, José (dir.), *História de Portugal*, vol. VII – *O Estado Novo (1926-1974)* (coord. de Fernando Rosas), Lisboa, Editorial Estampa, 1998.
- MEDINA, João (dir.), *História Contemporânea de Portugal*, vol. I, tomo I – *Primeira República: da Conspiração republicana ao fim do regime parlamentar* (colab. Aniceto Afonso), Lisboa, Amigos do Livro, 1985.
- MEDINA, João (dir.), *História Contemporânea de Portugal*, vol. I, tomo II – *Primeira República*, Lisboa, Amigos do Livro, 1985.
- PEREIRA, Miriam Halpern; LEAL, Maria José da Silva (ed. lit.), *Arquivo e Historiografia*, Lisboa, Imprensa Nacional/ Casa da Moeda, 1984.
- PERES, Damião, *História de Portugal*, 7.º vol. – (1816-1918), Barcelos, Portucalense Editora, 1935.
- REIS, António (dir.), *Portugal Contemporâneo*, vol. II – 1910-1958, Lisboa, Selecções do Reader's Digest, 1996.
- RODRIGUES, António Simões (coord.), *História de Portugal em Datas*, 3.ª edição, Lisboa, Temas e Debates, 2000.
- RODRIGUES, António Simões (dir.), *História Comparada. Portugal, Europa e o Mundo*, Lisboa, Círculo de Leitores, Colecção *Grandes Temas da Nossa História*, 1996.
- ROSAS, Fernando, *Portugal – Século XX (1890-1976). Pensamento e Acção Política*, Lisboa, Editorial Notícias, Colecção *Biblioteca de História*, 2004.
- ROSAS, Fernando e BRITO, José Maria Brandão de (dir.), *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol. I e II, Lisboa, Bertrand Editora, 1997.
- SARAIVA, José Hermano (dir.), *História de Portugal*, vol. 6, Lisboa, Edições Alfa, 1985.
- SERRÃO, Joaquim Veríssimo, *História de Portugal*, 11.º vol. – *A Primeira República (1910-1926): história política, religiosa, militar e ultramarina*, Lisboa, Verbo, 1977.
- SERRÃO, Joaquim Veríssimo, *História de Portugal*, 12.º vol. – *A Primeira República (1910-1926): história diplomática, social, económica e cultural*, Lisboa, Verbo, 1977.
- SERRÃO, Joel (dir.), *Dicionário de História de Portugal*, vols. I – VI, Porto, Livraria Figueirinhas, 1992.
- SERRÃO, Joel e MARQUES, A.H. de Oliveira (coord.), *Nova História de Portugal*, vol. XI – *Portugal da Monarquia para a República* (coord. de A.H. de Oliveira Marques), Lisboa, Editorial Presença, 1991.

SERRÃO, Joel e MARQUES, A.H. de Oliveira (coord.), *Nova História de Portugal* (dir. Joel Serrão e A.H. de Oliveira Marques), vol. XII – *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, (coord. de Fernando Rosas), Lisboa, Editorial Presença, 1992.

SANTANA, Francisco; SUCENA, Eduardo (dir.), *Dicionário de História de Lisboa*, Lisboa, Carlos Quintas & Associados – Consultores, 1994.

SANTOS, Maria do Rosário; VIEGAS, Inês Morais (coord.); MARTINS, Miguel Gomes (investigação e textos), *A evolução municipal de Lisboa: pelouros e vereações*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro da Cultura, Divisão de Arquivos, 1996.

SANTOS, Maria Manuela Lima; PEREIRA, Miriam Halpern (coord.), *Diagnóstico aos Arquivos Intermédios da Administração Central*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais/ Instituto dos Arquivos Nacionais – Torre do Tombo, 2003.

## **2. Bibliografia sobre as Políticas Sociais em outros países**

BROWN, John, *The British Welfare State: a critical history*, Oxford, Blackwell, Historical Association Studies, 1995.

EWALD, François, *Histoire de L'État Providence : les origines de la solidarité*, Paris, B. Grasset, 1996.

GREVE, Bent, “The Danish Welfare State: The Legislative Framework and Future Prospects”, in *The Welfare State: Past, Present, Future* (ed. Henrik Jensen; coord. Anne Catherine Isaacs), Pisa, Edizioni Plus/ Università di Pisa, *Clio's Workshop II*, 2002.

LAYBOURN, Keith, *The evolution of British social policy and the Welfare State: c.1800-1993*, Keele, Staffordshire, UK University Press, 1995.

RABINBACH, Anson, “Social Knowledge, Social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France”, in *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies* (edited by Dietrich Rueschemeyer; Theda Skocpol), Princeton – New York/ Chicester; Princeton University Press, 1996.

ROGERS, John, “The Swedish Welfare State: Yesterday, Today and Tomorrow”, in *The Welfare State: Past, Present, Future* (ed. Henrik Jensen; coord. Anne Catherine Isaacs), Pisa, Edizioni Plus/ Università di Pisa, *Clio's Workshop II*, 2002.

SMITH, Timothy Beresford, *Creating the Welfare State in France 1880-1940*, Montréal/ London/ Ithaca, McGill/ Queen`s University Press, 2003.

### **3. As estruturas económicas e sociais durante a I República**

CABRAL, Manuel Villaverde, *Portugal na Alvorada do Século XX. Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*, Lisboa, A Regra do Jogo, Colecção *Biblioteca de História*, n.º 5, 1979.

CASTRO, Armando, *A Economia Portuguesa do Século XX – 1900/ 1925*, Lisboa, Edições 70, *Biblioteca 70 – Série Economia*, 1973.

FONSECA, Carlos da, *O 1.º de Maio em Portugal (1890-1990). Crónica de um século*, Lisboa, Antígona, 1990.

FREIRE, João, “A República e o movimento operário”, in *A Primeira República Portuguesa – entre Liberalismo e Autoritarismo* (coord. Nuno Severiano Teixeira; António Costa Pinto), Lisboa, Edições Colibri/ Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Colecção *Cursos de Verão – IHC/UNL*, n.º 3, 2000.

OLIVEIRA, César, *O Operariado e a Primeira República (1910-1924)*, Lisboa, Alfa, Colecção *Testemunhos Contemporâneos*, n.º 10, 1990.

OLIVEIRA, César, *O Primeiro Congresso do Partido Comunista Português*, Lisboa, Seara Nova, 1975.

MEDEIROS, Fernando, *A sociedade e economia portuguesas nas origens do salazarismo (1917-1926)*, Lisboa, A Regra do Jogo, Colecção *Biblioteca de História*, n.º 4, 1978.

REIS, Jaime, *O Atraso económico português (1850-1930)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Colecção *Análise Social*, 1993.

TELO, António José, *Decadência e queda da I República Portuguesa*, 2 vols., Lisboa, A Regra do Jogo, Colecção *Biblioteca de História*, n.º 6 e 12, 1980 e 1984.

TELO, António José, *O Sidonismo e o Movimento Operário Português. Luta de Classes em Portugal, 1917-1919*, Lisboa, Ulmeiro, Colecção *Biblioteca Ulmeiro*, n.º 12, 1977.

SAMARA, Maria Alice, *Verdes e vermelhos: Portugal e a guerra no ano de Sidónio Pais*, Lisboa, Editorial Notícias, Colecção *Biblioteca de História*, 2003.

#### **4. Portugal e as políticas sociais no século XX**

BARRETO, António (org.), *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1996.

BARRETO, António e PRETO, Clara Valadas, *Portugal 1960/1995: Indicadores sociais*, Lisboa, Cadernos do *Público*, n.º 8, 1996.

BARRETO, José, “Comunistas, católicos e os sindicatos sob Salazar”, in *Análise Social*, n.º 125-126, 1994.

BARRETO, José, *A formação das centrais sindicais e do sindicalismo contemporâneo em Portugal*, Lisboa, Edição do Autor, 1991.

BASTOS, Susana Pereira, *O Estado Novo e os seus Vadios: contribuição para o estudo das identidades marginais e da sua repressão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1997.

CARDOSO, José Luís e ROCHA, Maria Manuela, “Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962)”, in *Ler História*, n.º 45, 2003.

CAROLO, Daniel Fernando da Soledade, *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*, Tese de Mestrado em Economia e Política Social apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2006.

CARREIRA, Henrique Medina, *O Estado e a Segurança Social*, Lisboa, Cadernos do *Público*, n.º 4, 1996.

COSTA, Fernando Ferreira, *Doutrinadores Cooperativistas Portugueses. Subsídios para o estudo do sector cooperativo português*, Lisboa, Livros Horizonte, Coleção *Horizonte Universitário*, n.º 15, 1978.

COUTINHO, Maria, *A Assistência Social em Portugal – 1965/1971: um período charneira*, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1993.

DUARTE, Maria Otilia Mendes Nunes, *O Estado-Providência: contribuição para o estudo e análise do modelo português*, Tese de Mestrado em Gestão apresentada à Universidade da Beira Interior, Covilhã, 1996.

DUARTE-FONSECA, António Carlos, *Internamento de menores delinquentes. A Lei portuguesa e os seus modelos: um século de tensão entre protecção e repressão, educação e punição*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

- ESPING-ANDERSEN, Gosta, “Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, in *Análise Social*, vol. XXVIII, n.º 122, 1993.
- FONSECA, Carlos da, *O 1.º de Maio em Portugal (1890-1990). Crónica de um século*, Lisboa, Antígona, 1990.
- GUIBENTIF, Pierre, “Discursos e aparelhos nas transformações políticas: o caso da segurança social”, in *Análise Social*, vol. XXI, n.º 88 e 89, 1985.
- GUIBENTIF, Pierre, “Génese da previdência social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo”, in *Ler História*, nº 5, 1985.
- GUIBENTIF, Pierre, *La pratique du droit internationale et communautaire de la Sécurité Sociale. Étude de Sociologie du droit et la coordination, à l'exemple du Portugal*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 1997.
- LEAL, António da Silva, *Temas de Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1998.
- LUCENA, Manuel de, *A evolução do sistema corporativo português*, vol. I – *O salazarismo*, vol. II – *O marcelismo*, Lisboa, Perspectivas & Realidades, 1976.
- MAIA, Fernando Manuel, *Segurança Social em Portugal. Evolução e Tendências*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, *Cadernos do IED*, n.º11, 1985.
- MOURO, Helena e CARVALHO, Anabela, *Serviço Social no Estado Novo*, Coimbra, Centelha, 1987.
- PATRIARCA, Maria de Fátima, *A questão social no Salazarismo (1930-1947)*, vol.I e vol.II., Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Colecção *Análise Social*, 1995.
- PEREIRINHA, José António e CAROLO, Daniel Fernando, “Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social”, *working paper* do Centro de Investigação Sobre a Economia Portuguesa (Departamento de Economia) do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2006.
- PIMENTEL, Irene Flunser, “A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40”, in *Análise Social*, vol. XXXIV, n.º 151-152 (Janeiro – Março 2000).
- ROSENDO, Vasco, *O mutualismo em Portugal: dois séculos de história e as suas origens*, Lisboa, Montepio Geral, 1996.
- SCHMITTER, Philippe, “O corporativismo e a política pública em Portugal durante o regime autoritário”, in *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

SILVEIRA, Jorge (coord. e textos), *O Mutualismo em Portugal 1990: elementos de carácter geral das Associações Mutualistas*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1991.

VALENTE, José Pinto, *Legislação de Segurança Social*, Lisboa, Rei dos Livros, 1979.

## **5. A I República e as políticas sociais**

ALMEIDA, Maria Alice Marques, *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*, Tese de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 1997.

CALDEIRA, Maria de Fátima, *Assistência Infantil em Lisboa na 1ª República*, Lisboa, Caleidoscópio, 2004.

PEREIRA, José Augusto Oliveira, *O Pensamento e Acção Educativa de António Aurélio da Costa Ferreira*, Tese de Mestrado em Ciências da Educação apresentada à Faculdade de Psicologia da Universidade de Coimbra, 1995.

PEREIRA, José Augusto Oliveira; FERREIRA, António Gomes, *António Aurélio da Costa Ferreira: um educador na Primeira República*, Lisboa, Casa Pia de Lisboa, 1999.

PEREIRA, Miriam Halpern, “As origens do Estado-Providência em Portugal: As novas fronteiras entre público e privado”, in *A Primeira República Portuguesa – entre Liberalismo e Autoritarismo* (coord. Nuno Severiano Teixeira; António Costa Pinto), Lisboa, Edições Colibri/ Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Colecção *Cursos de Verão – IHC/UNL*, n.º 3, 2000.

PINTO, Maria de Fátima, *Os Indigentes. Entre a Assistência e a Repressão: a outra Lisboa no 1.º terço do Século*, Lisboa, Livros Horizonte, Colecção *Cidade de Lisboa*, n.º 32, 1999.

SANTOS, Maria Manuela Lima, *A assistência infantil na transição para o século XX e nos primeiros anos da República*, 3 vols., Tese de Mestrado em História Contemporânea apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1989.

SOUSA, Teresa Maria Farto Faria de, *Contributos para a História do Instituto António Aurélio da Costa Ferreira*, Tese de Mestrado em Ciências da Educação apresentada à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2002.

TEXEIRA, Manuel C., *Habitação Popular na cidade oitocentista. As ilhas do Porto*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/ Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1996.

TEIXEIRA, Paula Alexandra; MATOS, Rui Manuel, “Teorias e Modelos de Habitação Operária. O caso de Lisboa (1880-1920) ”, in *Actas das Sessões. I Colóquio temático. O Município de Lisboa e a dinâmica urbana (séculos XVI-XIX). Padrão dos Descobrimentos, 8 a 11 de Março de 1995* (org. Alice Branco), Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro da Cultura, Divisão de Arquivos, 1997, pp.179-202.

TIAGO, Maria da Conceição Caetano, *O bairros social da Ajuda – Boa Hora: um projecto da República Nova e uma realização do Estado Novo*, Tese de Mestrado em História Social Contemporânea apresentada ao Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 1997.