

A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Cristina Rodrigues* Daniel Carolo**

Resumo

O artigo analisa a evolução da Previdência Social nos anos 60, sublinhando a lógica de continuidade entre a governação de Salazar e de Marcelo Caetano. Tendo por base a Reforma da Previdência Social, iniciada em 1962, foram inequívocos os progressos ao nível da cobertura pessoal e material, com a inevitável consequência de um forte crescimento da despesa social ao longo da década. Para tal, muito contribuiu a universalização do sistema, com o alargamento da Previdência aos rurais, já com Marcelo Caetano, que teve um impacto significativo no sistema, mas também na sociedade portuguesa. As mudanças no domínio da política social cumpriram uma função legitimadora do Estado Novo na sua desejada evolução para um Estado Social e marcam o início da convergência com os Estados Providência europeus.

1. Abertura

A 27 de setembro de 1954, Marcelo Caetano, então Presidente da Câmara Corporativa, regressa das férias no Norte do País e, já em Lisboa, escreve ao Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, uma breve carta:

Passei uns dias de excelente repouso, como há muitos anos me não lembro de ter. Aproveitei para dar umas voltas em Trás-os-Montes e no Minho: vi magníficas obras, mas não posso dizer que me confortou ver o resto: muita pobreza, salários baixíssimos, desrespeito de horário de trabalho na indústria e nas obras públicas, exploração de menores; as Casas do Povo reduzidas a museus de folclore, etc. (Antunes, 1994, 353-354)

* Instituto de História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa.

** ISEG – Universidade de Lisboa.

Tinham passado cerca de 20 anos sobre o núcleo central da legislação em que se alicerçara o Estado Novo, designadamente as leis da Previdência Social. Volvidas estas duas décadas, o sentimento expresso por uma das figuras maiores do regime, neste fragmento dirigido a Salazar, é de profundo desencanto perante as condições de vida do povo português.

Em julho de 1955, Henrique Veiga de Macedo era empossado como Ministro das Corporações e Previdência Social¹, dando expressão ao impulso de reforma do sistema rudimentar de proteção social instituído pelo Estado Novo nos anos trinta. Estudos técnicos diversos e uma longa preparação administrativa deram origem a uma primeira proposta de lei, de 1957, objeto de aprofundado parecer da Câmara Corporativa², que acompanharia a segunda proposta de lei, de dezembro de 1961. Em maio desse ano, Gonçalves de Proença fora nomeado Ministro das Corporações e Previdência Social. Seria o protagonista da Reforma da Previdência de 1962 e das suas concretizações ao longo da década, sobrevivendo politicamente à mudança do Presidente do Conselho, em 1968, uma vez que permaneceria em funções até janeiro de 1970.

2. A situação da Previdência Social antes da Reforma de 1962

O Estatuto do Trabalho Nacional, texto para-constitucional aprovado em 23 de setembro de 1933, definiu as balizas da Previdência no Estado Novo: a inclusão da previdência social na organização corporativa, a progressividade do sistema, a iniciativa dos organismos corporativos e o papel do Estado, ditando ou sancionando as regras.³ O ponto de partida deste programa previdencial é a publicação da lei n.º 1884, de 16.03.1935.⁴

Em lugar de definir o âmbito do que seria a previdência social, o legislador optou por qualificar as instituições que desempenhavam funções de previdência social, que se organizavam em quatro categorias: as instituições de previdência dos organismos corporativos; as caixas de reforma ou previdência que, não fazendo parte das primeiras, se dirigiam a uma só profissão ou empresa; as associações de socorros mútuos; e

¹ Exerceu o cargo entre 7 de julho de 1955 e 4 de maio de 1961.

² Parecer da Câmara Corporativa n.º 39/VII, sobre a Reforma da Previdência Social, de 18 de dezembro de 1961.

³ ETN, art.º 48.

⁴ Sobre o sistema que instituiu e a sua evolução, vejam-se os trabalhos de Lucena (1976 a e b), Guibentif (1985 e 1985a), Pereira (1999 e 2010), Cardoso & Rocha (2003), Carolo (2006), Garrido (2016). Note-se que os funcionários públicos não eram abrangidos por este regime. Relativamente a reformas, a Caixa Geral de Aposentações (CGA), instituição de previdência do funcionalismo público em matéria de aposentação, foi criada em 1929; é, portanto, anterior ao regime geral que seria criado em 1935. Mais tarde, em 1934, foi criado o Montepio dos Servidores do Estado (MSE) destinado a assegurar o pagamento de pensões de sobrevivência aos herdeiros dos funcionários públicos.

as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos (Garrido, 2016, pp. 208-209)⁵.

A regulação jurídica das várias entidades intervenientes no processo aconteceu nos anos seguintes⁶. No entanto, mais do que uma arquitetura jurídica coerente, era necessário que surgissem as instituições de previdência, que iriam fazer funcionar o regime, o que sucedeu em termos muito limitados. Para remediar esta situação, o Estado, em 1940, concedeu a si mesmo a possibilidade de criação de caixas de previdência e extinguiu as caixas de previdência das Casas do Povo e passou essa função para as próprias Casas do Povo, nas quais se tornou obrigatória a inscrição dos trabalhadores rurais (Garrido, 2016, p. 211)⁷. Em resultado destas medidas, a população abrangida terá passado de cerca de 79 000 pessoas em 1942 para aproximadamente 570 000 em 1948 (Cardoso & Rocha, 2003, p. 117). Estas medidas inauguraram a intervenção direta do Estado no desenvolvimento do sistema, iniciando um processo de estatização do sistema de previdência (Carolo, 2006, p. 48).

No âmbito das prestações familiares, foi criado em 1942 o abono de família que, embora sem carácter previdencial, foi, em 1945, integrado nas instituições de previdência⁸. Era uma espécie de complemento de salário destinado a proteger a família do trabalhador pelo pagamento de abonos proporcionais ao número de filhos, netos e ascendentes de ambos os cônjuges e ao número de dias de trabalho (Vasconcelos, 1954, p. 21). Com esta medida, Portugal foi um país pioneiro na criação de um benefício familiar, muito antes de outros países europeus onde havia sistemas de proteção social bastante mais desenvolvidos.

Pereirinha, Arcanjo & Carolo (2009) defendem que a criação do abono de família constituiu um motor do desenvolvimento da previdência: primeiro, foi uma iniciativa emblemática do regime, o que implicou uma estatização do sistema, contra os princípios inicialmente defendidos; segundo, foi crucial na expansão do sistema de proteção social, nomeadamente na extensão aos trabalhadores rurais, ao implicar esquemas de financiamento que pressupunham solidariedade nacional e reforço do financiamento público. Por seu turno, a outra dimensão das prestações sociais, a proteção à maternidade, só seria prevista vinte anos depois, na reforma de 1962.

Ao longo das décadas de 1940/1950, subiu paulatinamente o número de abrangidos, cresceram os riscos cobertos e os montantes de indemnização previstos, num processo que culminaria com a reforma da Previdência Social de 1962⁹. Vejamos apenas os grandes números nas vésperas dessa reforma.

⁵ Em Garrido (2016) encontra-se detalhado o regime de cada uma destas instituições e seu alcance.

⁶ Cf. Cardoso & Rocha (2003) e Carolo (2006), que apresentam informação circunstanciada sobre este processo.

⁷ Decretos n.º 30711, de 29.08.1940 e n.º 32674, de 20.02.1943. Cf. Garrido (2016),

⁸ Respetivamente decreto-lei n.º 32 192, de 13/8/1942, alterado e complementado pelo decreto-lei n.º 33 512, de 29/1/1944 e decreto-lei n.º 35 410, de 29.12.1945.

⁹ Cf. Carolo (2006), trabalho que apresenta uma síntese deste processo e uma estimativa de abrangidos segundo os vários riscos cobertos.

Em 1960, estavam abrangidos pelo sistema de previdência social 50% dos trabalhadores do comércio, indústria e serviços, mas sem direito a prestações de desemprego e com contribuições pecuniárias muito baixas; no setor agrícola, mais de 80% dos trabalhadores não estavam abrangidos, e os que estavam apenas tinham cobertura em relação a assistência na doença e subsídio por morte. Cerca de 90% dos independentes encontravam-se fora do sistema. Não estavam cobertos os riscos de maternidade, sobrevivência ou desemprego, bem como os acidentes de trabalho e doenças profissionais, para todos os que não tinham um contrato de trabalho estável (Carolo, 2006, p. 58). O Estado continuava a arbitrar e a determinar o sistema, alheando-se, porém, do seu financiamento.

Resultados modestos quer quanto à população abrangida, quer quanto aos benefícios concedidos. Segundo Álvaro Garrido, que faz uma síntese do caminho percorrido:

Apesar da exaltação doutrinária da previdência corporativa e da ideia de que se tratava de uma política social de tipo novo, a sua concretização foi lenta e cheia de assimetrias. Variou consoante a delicadeza social dos universos de trabalho, o meio geográfico ou mesmo a profissão e a atividade económica. A nova previdência ficou distante das promessas doutrinárias e revelou-se modesta nos benefícios de proteção social que realmente atribuiu. (Garrido, 2016, p. 212)

Vejam agora o que se passava «lá fora». Neste período, a Organização Internacional do Trabalho, de que Portugal foi membro fundador em 1919, evoluiu profundamente em matéria de proteção social, abandonando o esquema bismarckiano dos seguros sociais mínimos obrigatórios, que caracterizou as primeiras gerações de convenções internacionais do trabalho, em favor da lógica integrada da segurança social, com origem na mudança iniciada com o Plano Beveridge, de 1942, na Grã-Bretanha e que rapidamente se disseminou.

A intervenção do Estado através de políticas sociais, entre as quais a segurança e assistência social e a saúde, com o objetivo de diminuir as desigualdades na distribuição dos rendimentos, passa a constituir uma espécie de obrigação do Estado face aos cidadãos que nele confiam tais atribuições, contribuindo para o equilíbrio e harmonia social que beneficia a sociedade no seu conjunto (Cardoso & Rocha, 2003, p. 128). A viragem, em termos normativos, no que toca à OIT, operou-se com a adoção da convenção n.º 102, em 1952, que determina as normas mínimas da segurança social, cobrindo nove eventualidades¹⁰, fixando para cada risco um nível mínimo de proteção quanto à população coberta e de indemnizações garantidas. Para a OIT, os países poderiam ratificar a convenção desde que ficassem cobertos três dos nove riscos previstos.

Não tendo ratificado a convenção n.º 102, Portugal é chamado a elaborar e enviar relatórios à OIT sobre essa situação¹¹. Existe um primeiro relatório datado de 1959¹² e

¹⁰ Cuidados médicos, doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho, invalidez, sobrevivência e prestações familiares (abono de família e subsídio de maternidade).

¹¹ Nos termos do art.º 19º da Constituição da OIT.

¹² MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102.

a respetiva análise¹³, feita pela OIT, em Genebra, no ano seguinte. O relatório encontra-se organizado por eventualidades/riscos. Para cada um deles é feita uma resenha atualizada da legislação, campo de aplicação, condições de atribuição das prestações e nível das mesmas. Não sendo possível detalhar o regime de cada um dos riscos cobertos, veremos apenas qual o campo de aplicação indicado pelo Governo português e as observações feitas por Genebra quanto à possibilidade de ratificação da convenção:

Cuidados médicos – em 31 de dezembro de 1958 estavam cobertos cerca de 794 300 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera a ratificação possível, sob reserva de elevação do nível dos cuidados médicos e da supressão das restrições ao fornecimento de medicamentos.

Subsídio por doença – em 31 de dezembro de 1957 estavam cobertos cerca de 794 300 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera a ratificação possível, sob reserva da modificação da disposição restritiva quanto ao não pagamento durante os primeiros dias de suspensão do trabalho (a convenção previa três dias, em Portugal a lei previa que esse período de carência era de seis dias).

Prestações de velhice – em 31 de dezembro de 1958 estavam cobertos cerca de 813 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT entende que uma eventual ratificação só será possível após diminuição da idade de reforma.

Prestações às famílias (abono de família) – em 31 de dezembro de 1959 estavam cobertos cerca de 912 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT considera possível a ratificação deste ramo.

Prestações de invalidez – em 31 de dezembro de 1958 estavam cobertos cerca de 813 000 trabalhadores, de um total de 1 050 000 assalariados. A OIT faz depender uma eventual ratificação da revisão do nível das prestações de invalidez, que era inferior ao previsto na convenção.

Nas observações finais, o relatório do Governo português, assumindo a impossibilidade de ratificação da convenção atento o quadro existente, anuncia a reforma em preparação:

Em 28 de Maio de 1957 foi enviada às Câmaras pelo Ministério das Corporações e Previdência Social uma proposta de lei relativa a profunda reforma da Previdência Social, a qual comporta a criação dum seguro de maternidade e extensão do direito a hospitalização, maior proteção aos tuberculosos, melhoria das pensões de invalidez e velhice, etc., além da reorganização administrativa com base regional na eventualidade da doença, maternidade e abono de família e centralização ao âmbito nacional dos seguros de pensões.

Esta proposta vai ser brevemente apreciada pelas Câmaras com atenção por proposta análoga dimanada do Ministério da Saúde, relativamente a nova estruturação dos serviços nacionais de saúde e assistência.

Embora a proposta de lei sobre previdência social não contenha qualquer regulamentação é de esperar que, introduzida esta, haja lugar para exame das possibilidades de ratificação da convenção n.º 102.¹⁴

¹³ OIT/Archives Genève – Pasta ACD – 7-51-102.

¹⁴ MTSS/Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102

O teor deste relatório, bem como as observações feitas pela OIT, relativas a cada um dos riscos, que atrás se transcrevem, mostram a influência externa, inequívoca, na conformação do ordenamento jurídico português no domínio social (Rodrigues, 2013).

3. A política social em debate num contexto de mudança

A consciência política dos tímidos passos da Previdência Social ao longo das décadas precedentes, a convicção da necessidade da mudança, a pressão externa, vinda das organizações internacionais e do conhecimento da evolução dos outros países, estiveram na origem da Reforma de 1962, longamente preparada, como já se referiu.

Para além do impulso político, há que sublinhar que, ao contrário da legislação de 1935, que fora elaborada sem intervenção de especialistas (Guibentif, 1985a, p. 57), a reforma de 1962 mobilizou técnicos e estudiosos, quer antes, quer depois da sua concretização. Referiremos a *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*¹⁵, a revista *Estudos Sociais e Corporativos*¹⁶, ou a *Análise Social*¹⁷, como fóruns privilegiados do debate sobre a reforma, a sua ligação à evolução do corporativismo e, mais tarde, sobre a transição do Estado Novo para o Estado Social, defendida nos anos finais do regime por Marcelo Caetano, já no exercício do cargo de Presidente do Conselho.

Alguns debates na Assembleia Nacional, bem como o Parecer da Câmara Corporativa sobre a Reforma da Previdência, de 1961, permitem um retrato ilustrativo da importância destes temas naquela época. Embora alertasse contra o papel dirigista, «avassalador» e «esterilizante» do Estado, o subsecretário de Estado da Assistência Social, José de Melo e Castro, apresentou o argumento do «sinal dos tempos» para justificar a colaboração entre a *assistência* e a *previdência social*. Ou seja, desejava-se, na realidade, a substituição progressiva da primeira pela segunda, pois, segundo as palavras do subsecretário de Estado, cabia «mal com a nossa era de segurança social, de direito à educação, ao trabalho e a saúde a chamada distribuição das sopas», a qual já tivera «a sua oportunidade e a sua beleza num quadro de caridade conventual» (Pimentel, 1999, p. 504).

No debate foi a florada por alguns a possibilidade de transformar o sistema de previdência social num sistema de segurança social, segundo os princípios vigentes na Europa ocidental.¹⁸ Reconhecia-se, ao mesmo tempo, no *Parecer* que a falta de redis-

¹⁵ Publicada entre 1950 e 1961, criada no Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa.

¹⁶ Publicada pelo Centro de Estudos Sociais e Corporativos, da Junta de Acção Social, a partir de janeiro de 1962 e até à queda do regime.

¹⁷ Publicada a partir de 1963, inicialmente da responsabilidade do Gabinete de Investigações Sociais.

¹⁸ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa*, suplemento ao n.º 4, VII Legislatura, 18 de dezembro de 1961 («Proposta de lei sobre remodelação da previdência social», 180-184) e 19 de dezembro («Estatuto da Saúde e Assistência», 132-133).

tribuição era uma limitação do sistema de proteção social à época, quando não vigorava em Portugal o conceito de assistência pública como redistribuição obrigatória do rendimento social, a fim de satisfazer as necessidades de subsistência individual e familiar (Pimentel, 1999, p. 505).

Respondendo às críticas dos que consideravam que se deveria ir mais longe na reforma da *Previdência Social* corporativa e adotar um sistema de *Segurança Social* generalizado, abrangendo toda a população e cobrindo integralmente todos os riscos, era referido no mesmo *Parecer*, confundindo os conceitos de segurança e de previdência social, que «a previdência total seria a imprevidência geral» (Pimentel, 1999, pp. 505-506).

No *Parecer*, a Câmara Corporativa considerou ainda a noção de Segurança Social assente no reconhecimento do dever da sociedade de apoiar o indivíduo e a família, quando se verificasse desequilíbrio grave entre as necessidades individuais e familiares e os meios de as satisfazer causado por riscos — maternidade, doença, invalidez ou morte — que determinassem a interrupção ou o fim dos meios de subsistência. Era, assim, objetivo da segurança social a prevenção dos riscos sociais e a reparação ou eliminação das suas consequências através de «rendimentos de substituição» — prestação em dinheiro, bens ou serviços ligados à profilaxia da doença, organização de serviços de medicina do trabalho e à prevenção de acidentes e de doenças profissionais (Pimentel, 1999, p. 506).

Entre os responsáveis dessas instituições, o contacto com a miséria começou a modificar a mentalidade «caritativa» de alguns e, a partir da década de 50, começou também a surgir um pensamento que, em vez da «distribuição de sopas», defendia a ligação da assistência pública à previdência social, início de um caminho que desembocaria na remodelação do sistema de previdência e na discussão sobre segurança social (Pimentel, 1999, p. 507; Carolo, 2015, pp. 112-113).

Na compreensão da Reforma da Previdência Social de 1962, enquanto projeto de intervenção político-social do Estado há que considerar a importância do papel dos técnicos que detinham responsabilidades fundamentais nas instituições públicas (Carolo, 2006). Por trás da dimensão e do impulso políticos há, na verdade, todo um diálogo de técnicos, a nível interno e externo, num plano vertical e horizontal, que, também eles, consensualizam a dimensão conceptual, a nível do pensamento e das linguagens, e operativa das políticas sociais, que vão expandir-se e disseminar-se.

Este trabalho técnico de preparação assume a maior relevância: são os técnicos dos organismos nacionais que articulam entre si e com os peritos externos e com profissionais de organismos congéneres de outros países, constituindo uma «comunidade epistémica» do social de que fala Sandrine Kott, sublinhando a importância destas redes na internacionalização das políticas sociais e na disseminação de um património normativo comum (Kott, 2008, pp. 26-46).

Provavelmente, este fator que, aliás, veio modificar radicalmente as condições do debate no seio da estrutura do poder, «aquando da elaboração da segunda lei da previdência, no período de 1957 a 1962, com a intervenção no processo legislativo de um avultado corpo de funcionários especializados» (Guibentif, 1985, p. 51) constitui um dos fatores explicativos do alcance desta Reforma.

O debate político e técnico que está na base da Reforma de 1962 inscreve-se num país eminentemente rural, com atraso social e económico notório face à Europa desenvolvida, mas que começa a viver um novo cenário, com algum desenvolvimento industrial, estimulado pela adesão à EFTA¹⁹.

A economia cresceu mais que a dos países mais desenvolvidos da Europa, pela primeira vez. Entre 1960 e 1974, o PIB *per capita* (medido em paridade do poder de compra) cresceu de 45% para 64% da média dos 15 países que integravam a CEE em 1990 (Ramos *et al.*, 2009, p. 689). Por outro lado, o crescimento foi acompanhado de uma melhor redistribuição dos benefícios: «a percentagem dos salários no rendimento nacional bruto evoluiu de 39,4% em 1950 para 44,3% em 1964.» (Ramos *et al.*, 2009, pp. 688-689).

A década de 1960 e o início da década seguinte ficam marcados pela convergência económica, mas não política, com a Europa (Lobo 2000, pp. 622-623). Esta convergência coincide, e em alguma medida decorre, da adesão à EFTA (1959), que para Barreto (2000, p. 75) terá sido o início da integração europeia portuguesa.

Duas outras notas indispensáveis para caracterizar o contexto português neste período. O fenómeno da emigração em massa na década de 60, por motivações de ordem económica, social e também política, que, entre 1971 e 1972, terá atingido cerca de 2% da população portuguesa, porventura o maior valor de sempre só comparável a 1913 (Cabral, 1976). As guerras coloniais, que a partir de 1961 mobilizaram o país e os seus recursos, humanos e materiais, que, a somar à emigração, provocaram uma quase inédita diminuição da população e da mão-de-obra, atingindo valores na ordem dos 25% (Ramos *et al.*, 2009, p. 688), o que fora à época reconhecido pelo próprio Marcelo Caetano (Caetano, 1974, pp. 134-136).

4. A reforma da Previdência Social

A lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, que consubstancia a Reforma da Previdência Social, estava em preparação há vários anos, como vimos referindo. Em relação às alterações propostas manteve a estruturação do modelo da previdência de 1935, embora segundo novos princípios e uma nova configuração institucional, num processo político de «continuidade na forma e rutura quanto ao conteúdo» (Guibentif, 1997, p. 29).

A lei de 1962 define mudanças imediatas e desenha o que irá ocorrer nos anos seguintes, completando o *puzzle* da Reforma em sucessivos impulsos²⁰, sob a direção do ministro das Corporações e Previdência Social, Gonçalves de Proença.

¹⁹ Cf. Leitão, Nicolau (2004), que explica o modo como Portugal se tornou um dos membros fundadores da EFTA, com direito a um regime específico para a sua economia em desenvolvimento.

²⁰ Em 1962, a reforma empreendida pela Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, conduz à criação de: a) Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais, Decreto-Lei n.º 44 307, de 27 de abril de 1962, para assegurar, em especial, a proteção dos trabalhadores contra o

Consideremos o seu discurso nas comemorações do 30º aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional, em 30 de setembro de 1963, um ano e pouco depois da publicação da lei que institui a Reforma (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1964). Referindo a «luminosa caminhada seguida pela nossa política social desde 1933», explica o alcance da reforma, de «carácter revolucionário e inovador»:

Algumas das novas aplicações constituem, de facto, autênticas inovações, tanto para o nosso direito, como para até muitos sistemas estrangeiros, o que melhor se evidenciará passando-as em revista. Começando pelos benefícios imediatos, destinados a cobrir os seguros de doença, maternidade e encargos de família, permitimo-nos chamar a atenção especialmente para as seguintes inovações: criação do seguro tuberculose [até então o regime era o regime geral da doença]; criação do seguro maternidade [passa-se de 30 dias de dispensa da trabalhadora, a expensas da entidade patronal, para um subsídio pago pela previdência de 100% do salário, durante 60 dias]; alargamento do período de concessão de subsídios por doença e sua articulação com a invalidez; redução do «período de espera» no pagamento desse subsídio; e, finalmente, alargamento do internamento hospitalar para todos os efeitos (medicina e cirurgia) tanto em favor dos beneficiários, como dos seus familiares [até então abrangia apenas os beneficiários e só para efeitos de cirurgia]. (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1964, pp.19-20).

(...) Referirei, no entanto, ainda dois outros benefícios que serão introduzidos (...): o primeiro, (...) as pensões de invalidez e velhice deixam de ser definitivas como até agora, para poderem elas também, receber aumentos de atualização em correspondência com o custo de vida (...) O segundo consiste na perspectiva da extensão da pre-

risco da silicose (o seu âmbito de ação seria alargado às atividades de comércio, indústria e serviços pelo Decreto-Lei n.º 478/73, de 27 de setembro); b) Caixa Nacional de Pensões, Portaria n.º 21 546, de 23 de setembro de 1965, cujo Estatuto integra no seu âmbito os beneficiários das caixas de previdência e abono de família protegidos nas eventualidades de invalidez, velhice e morte; c) Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, Decreto-Lei n.º 46 813, de 30 de dezembro de 1965, instituição que passa a assegurar as funções de organismo de ligação entre as instituições portuguesas de previdência e as suas congêneres de países aos quais Portugal se encontrava ligado por instrumentos internacionais em matéria de Segurança Social; d) Com base no disposto na Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, o Decreto n.º 45 266, de 23 de setembro de 1963, aprova o regulamento geral das Caixas Sindicais de Previdência, fixando a sua estrutura, funcionamento e esquemas de benefícios (Caixas de previdência e abono de família para a proteção dos beneficiários e seus familiares na doença, maternidade e abono de família; caixas de pensões para a proteção de beneficiários e seus familiares na invalidez, velhice e morte; e caixas de seguros para a cobertura de riscos especiais); e) o Decreto n.º 46 548, de 23 de setembro de 1965, aprova o regulamento geral das Caixas de Reforma ou Previdência (instituições de previdência pertencentes à 2ª categoria).

Para coordenar a ação das caixas de previdência e abono de família, prevê a Lei n.º 2 115, de 18 de junho de 1962, a existência de uma federação de âmbito nacional designada por Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família, formalizada pela Portaria n.º 22 451, de 13 de janeiro de 1967, com estatuto publicado no Diário da República n.º 15, II Série, de 18 de janeiro. Note-se que paralelamente a estas instituições e destinada aos funcionários públicos, é criada a ADSE – Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado, pelo decreto-lei n.º 45 002, de 27 de abril de 1963.

vidência a novas camadas da população activa nacional, designadamente os trabalhadores independentes e os trabalhadores do mar e do campo. (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1964, pp. 27-29)

Com as sucessivas concretizações no plano da proteção social, ao longo dos anos 1960, que radicam na Reforma iniciada em 1962, podemos falar de uma paulatina aproximação de Portugal ao modelo de Estado-Providência. Esta aproximação ocorre com a introdução de alterações ao nível das instituições, cobertura dos riscos e população abrangida e ainda no financiamento. Eis uma breve descrição das mudanças ocorridas, no plano dos princípios e da configuração institucional, no sistema previdencial português na década de 1960:

i) Centralização institucional

Desenvolveu-se a partir da criação das Caixas Distritais de Previdência (hoje Centros Distritais de Segurança Social), da Caixa Nacional de Pensões e da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, tendo esta última significado a inclusão das doenças profissionais no esquema da previdência. Destas instituições a mais importante foi a Caixa Nacional de Pensões (atualmente Centro Nacional de Pensões), regulamentada em 1965 e definida como o «travejamento central da Reforma»²¹. Destinava-se à gestão das prestações de longo prazo: as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência. Esta instituição é reveladora de uma inequívoca ação centralizadora na organização do sistema de proteção social.

Este exemplo demonstra que a centralização não foi apenas administrativa, uma vez que promoveu também a especialização das caixas por riscos²², permitindo uma maior eficiência e uma maior estabilidade ao sistema de proteção, mas também, e sobretudo, a extensão da sua cobertura.

ii) Tendência de Universalidade

No campo de aplicação pessoal promoveu-se um forte alargamento do número de beneficiários aos assalariados dos setores secundário e do terciário ainda não cobertos, uma vez que a inscrição se torna, a partir de agora, obrigatória a nível distrital. Os objetivos previstos para a extensão do sistema foram: a cobertura total de 20% de assalariados do comércio, da indústria e dos serviços ainda excluídos do sistema; a cobertura dos trabalhadores independentes; a reformulação completa de uma previdência rural até então muito precária, que viria a ser alvo de uma reestruturação em 1969²³.

²¹ Portaria n.º 21 546, de 23 de setembro de 1965.

²² Para um aprofundamento destas evoluções consultar Lucena (1976b, pp. 155-161).

²³ Lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969.

No campo material estabelecia-se o objetivo de melhoria do sistema existente através da extensão dos riscos cobertos (criação do seguro por morte, desenvolvimento do seguro de doença, maternidade, doenças profissionais) e um significativo e continuado aumento das pensões e abonos de família.

Em 1969, a Reforma da Previdência Rural permitiria a universalização do Abono de Família.

Estas evoluções desenvolveram-se numa lógica de aproximação e uniformização dos regimes das diversas Caixas de Previdência, permitindo o início do desenvolvimento de um Regime Geral de Segurança Social (Guibentif, 1997).

iii) Financiamento nacional

Inevitavelmente, o Estado acaba por ser forçado a assumir-se como financiador do sistema, em consequência dos objetivos políticos que estabelecera com a Reforma de 1962. O caso paradigmático é o do financiamento da extensão da Previdência Rural realizado através de transferências entre as Caixas Sindicais de Previdência para as Casas do Povo para custear a introdução do Abono de Família aos trabalhadores rurais.

Trata-se, conforme se reconhece no Parecer da Câmara Corporativa²⁴ que precedeu a lei da extensão da previdência aos rurais, da aplicação do princípio da «solidariedade nacional» (Lucena, 1976b, pp. 169-170; Lucena, 2000, pp. 157-160; Carolo, 2006 e 2015).

Todos estes elementos demonstram, de forma inequívoca, a importância da iniciativa governamental²⁵, que se traduziu na afirmação do Estado enquanto ator principal e financiador do sistema de proteção social, o que constitui um pressuposto fundamental do Estado-Providência. A ideia chave é a de que a «um progresso real da «Previdência» corresponde o reforço da intervenção e penetração estaduais, quer no que diz respeito gestão dos organismos, quer quanto à planificação global» (Lucena, 1976b, p. 174).

Esta evolução consubstanciou-se num movimento centralizador em quatro dimensões:

- i) nova organização das caixas no sentido da constituição de um regime geral;

²⁴ A Reorganização das Casas do Povo e a Previdência Rural, Parecer da Câmara Corporativa n.º 22/IX, Acta n.º 115, de 18 de dezembro de 1968.

²⁵ Note-se que, tal como já se referiu, a intervenção do Estado já havia sido decisiva, anteriormente. A título de exemplo: em 1940 e 1943 com a possibilidade de criação de instituições de previdência pelo Estado (Decretos n.º 30711, de 29 de agosto de 1940 e n.º 3674, de 20 de fevereiro de 1943); em 1942 com a introdução da política de Abono de Família (Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 de agosto 1942); 1946 com a instituição da Federação das Instituições de Previdência que permitiram o desenvolvimento dos Serviços Médico-Sociais (Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 Abril 1946).

- ii) o regime geral como referência para a extensão do sistema da Previdência Rural e a tendência de aproximação de ambos os regimes;
- iii) o crescente aprofundamento da cooperação entre a previdência e a assistência, visível em muitos aspetos, e que, formalmente, culmina na integração destas num só ministério em 1973;
- iv) enfim, o Estado assumindo a responsabilidade do financiamento e arquitetura do modelo enquanto sistema nacional público. No fundo estava em curso uma transição crucial: a passagem da previdência à conceção da segurança social como um todo coerente, que aos poucos se foi impondo em Portugal (Lucena, 1976b, p. 171; Carolo, 2006; Pereirinha & Carolo, 2010; Carolo 2015).

Indiscutivelmente verificou-se a ocorrência de um rápido aumento da população abrangida pelo sistema²⁶ com uma nova orgânica institucional que viria a determinar a atual configuração do sistema português de segurança social (Guibentif, 2000, p. 413). Na verdade, a lista das eventualidades da segurança social portuguesa ficou, fundamentalmente, delimitada entre 1935 e 1975, sendo a maior parte dela definida em 1935 e em 1962 (Carreira, 1996, pp. 389-390). Dos riscos tradicionalmente cobertos só o desemprego, que estava previsto, não foi regulamentado, ainda que existisse o Fundo de Desemprego²⁷. Esta eventualidade só ficaria coberta no pós-25 de Abril²⁸.

Esta posição é, de certa forma, também partilhada por Ilídio das Neves ao considerar que o sistema de segurança social existe de forma minimamente organizada desde 1935, com a Lei n.º 1844, de 26 de março (Neves, 1993, p. 11) e que historicamente o crescimento mais importante do número de pensionistas ocorreu entre 1971 e 1975 (Neves, 1993, p. 99), ou seja, boa parte no período do Estado Novo devido ao esforço de investimento social iniciado com a Reforma da Previdência de 1962.

²⁶ A este propósito ver Pereirinha e Carolo (2006).

²⁷ O Comissariado do Desemprego, que instituiu o Fundo, foi criado em 1932, pelo decreto n.º 21 699, de 30 de setembro, foi criado para acudir à crise, tinha vocação temporária. No entanto, atravessou todo o período do Estado Novo, e só viria a ser extinto e substituído pelo Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego através do decreto-lei n.º 759/74, de 30 de dezembro. Na verdade, a lei n.º 1884, de 1935, previa a proteção do desemprego, remetendo a sua regulamentação para mais tarde, o que nunca veio a acontecer. Já a lei de 1962, que revogou a lei da Previdência de 1935, também referia que entre os fins de previdência das Caixas Sindicais estava o desemprego involuntário, remetendo para diploma especial, que não chegaria a ser publicado.

No entanto, apesar de não estar consagrado em lei, existem alguns epifenómenos na década de 1960, que prenunciam a emergência deste subsídio:

«(...) desde o princípio da década de 60, alguns subsídios concedidos pelo Fundo de Mão-de-Obra (por exemplo, em casos de reconversão tecnológica) pareciam abrir caminho, lentamente, à criação do seguro de desemprego» (Lucena, 1982, pp. 923-924). Cf. Também Soeiro de Sousa (1966b).

²⁸ O primeiro diploma a regular o subsídio de desemprego foi o decreto-lei n.º 169-D/75, de 31 de março.

A sucessiva criação das eventualidades no período do Estado Novo, espinha dorsal do sistema de Segurança Social que estava em construção, sobretudo após a Reforma de 1962, bem como o grande crescimento do número de beneficiários durante os anos 1960, e em particular depois das políticas de Marcelo Caetano, proporcionavam, todavia, níveis muito limitados de proteção social, no quadro de um sistema que estava longe de ser universal. No entanto, se considerarmos a situação vivida no dealbar da década de sessenta, em matéria de previdência social, compreendemos o salto qualitativo e quantitativo que, apesar das limitações do regime, se deu nos anos finais do Estado Novo.

Regressemos à OIT enquanto referência internacional no plano social. Com as mudanças que foram sendo introduzidas pela Reforma, que iam ao encontro das observações feitas em 1960 pelos técnicos da OIT, que atrás mencionámos, o país estaria em condições de ratificar a convenção n.º 102 (normas mínimas da Segurança Social), já que era obrigatório subscrever apenas três dos nove riscos e se podia determinar o nível de população abrangida, em função do desenvolvimento do Estado membro. No entanto, a existência das províncias ultramarinas e a respetiva fase de desenvolvimento, impedia tal ratificação. Isso mesmo é assumido pelo Governo português em relatório elaborado no âmbito do artigo 19 e sobre a convenção n.º 102, referente ao ano de 1967: «em virtude de não ser possível aplicar certos princípios da convenção a todo o território português, especialmente a algumas províncias ultramarinas, considera-se desaconselhável para já a sua ratificação.»²⁹.

Mesmo no campo político esta reforma foi fundamental. Por um lado, porque «o europeísmo» é muito nítido no plano das grandes linhas do sistema institucional e no das técnicas jurídicas utilizadas» (Lucena, 1976b, p. 165), por outro porque implicou um fortalecimento das relações de cooperação com outros países, como foram as Convenções de Segurança Social assinadas com França (1957) e Espanha (1962 e 1969), República Federal da Alemanha (1964) e Luxemburgo (1965), entre outros (Pereira, 2009)³⁰.

No plano interno coincidiu com um período de uma intenção de maior abertura política e até tolerância de alguma atividade sindical a partir de 1969 (Barreto, 1990), constituindo para o regime um impulso de legitimação política visível na tentativa de transição política do Estado Novo para o Estado Social no período marcelista, que representou uma renovação na continuidade do corporativismo, embora com progressos reais, sobretudo no campo social.

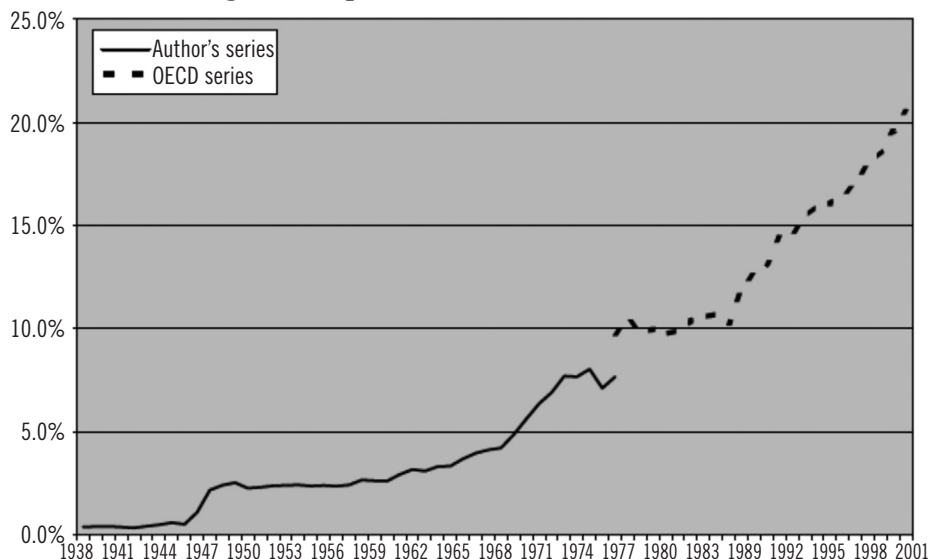
²⁹ MTSS/ Arquivo OIT – Pasta convenções não ratificadas – convenção n.º 102.

³⁰ Sobre este assunto veja-se Pereira (2009), em particular pp. 488 e seguintes, que explica em detalhe a celebração de convenções de segurança social, bilaterais, com vários países, determinadas pela crescente expressão numérica dos emigrantes portugueses aí radicados. Note-se que o sistema previdencial português, no plano institucional, se foi moldando a essa nova realidade: em 1958 foi criado o Serviço dos Acordos Internacionais sobre Segurança Social, no seio da Federação das Caixas de Previdência; este serviço viria a ser substituído, em 1965, pela Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (Pereira, 2009, p. 492).

5. O que mostram os números

a) Despesa social

Figura 1: Despesa Social em % do PIB de 1938 a 2001



Fonte: Carolo & Pereirinha (2010, p. 478).

Os anos da década de 60 são marcados pela Reforma de 1962, que levou ao desenvolvimento do regime unificado da Previdência Social, com base na agregação das instituições corporativas. A despesa social, que vinha de níveis muito baixos e aquém da maioria dos países europeus, em especial das democracias liberais, aumenta progressivamente desde o início dessa Reforma, acentuando-se muito esse crescimento a partir de 1969 e até ao final do regime.

A explicação para este crescimento deve-se ao facto de ter sido neste período que ocorreu o preenchimento de algumas importantes lacunas de proteção social, porventura, como reação do regime à forte emigração (Lucena 1976b, Pereira 2009) e mobilização para a Guerra Colonial, as quais haviam provocado uma diminuição da população ativa. Era tempo de estimular a participação no mercado de trabalho de novos grupos profissionais.

Neste sentido, deverá destacar-se que este período correspondeu à atribuição do abono de família e pensões de velhice para os trabalhadores rurais, a inclusão no sistema de previdência social de algumas profissões (*v.g.* cabeleireiras, jornaleiros, pescadores das pescas industriais (Garrido, 2012) e, sobretudo, empregadas domésticas), que passaram a ter um esquema de proteção especial integrado no regime geral da Previdência Social.

Assim, de 1971 a 1974, portanto antes do início da transição democrática em 1974, assistiu-se a um forte crescimento da despesa social, com um ritmo anual na ordem

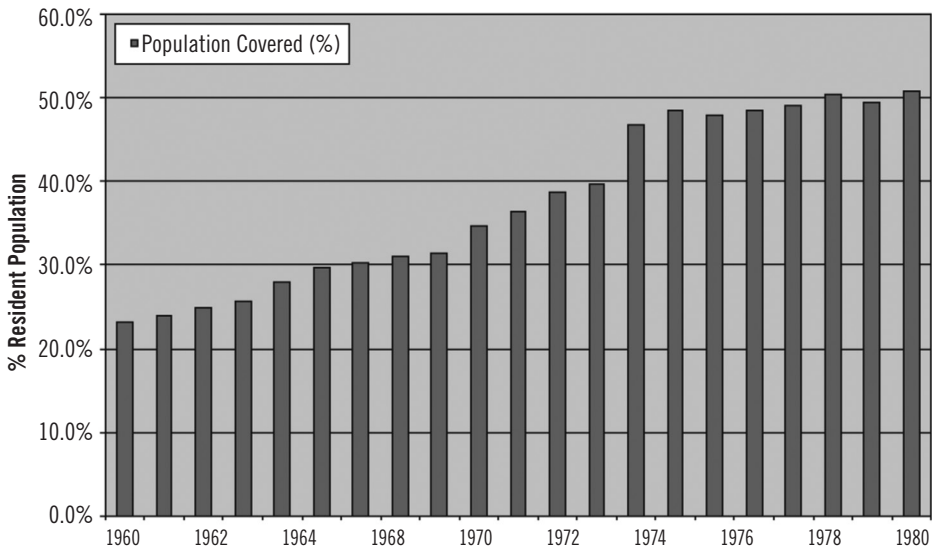
dos 35-37%. No último ano do regime do Estado Novo, a percentagem da despesa social no PIB rondava os 6%, ou seja, em cinco anos aumentou perto de 50%, já que, em 1969, era de apenas 4% (Figura 1). Note-se que cerca de 64% deste acréscimo se ficou a dever ao aumento da despesa com pensões (invalidez e velhice), quer no regime geral, quer, sobretudo, no regime especial de previdência dos trabalhadores rurais (Carolo, 2015, pp. 89-90).

Trata-se, pois, de um substancial aumento da despesa social. No entanto, é preciso ter em consideração os baixíssimos níveis de que se partia, sem comparação na Europa desenvolvida. A título de exemplo, entre 1970 e 1973, a República Federal da Alemanha vê o peso da despesa social no PIB subir de 21,5 para 26,6%, a França de 19,2 para 21,5% e o Reino Unido de 15,9 para 17,8%³¹.

Em linha com a teoria do *Welfare State*³², a análise realizada sobre a evolução do PIB e despesa social em Portugal permite identificar uma correlação positiva com o crescimento económico, sobretudo, a partir da década de 60, ainda que longe do padrão europeu (Esping-Andersen, 1993; Carolo & Pereirinha, 2010). No período 1960-1975 a despesa social em Portugal cresceu mesmo a um ritmo muito superior ao dos países da então CEE, atingindo os 4% do PIB em 1969, conforme foi demonstrado por Medina Carreira (Carreira, 1996, p. 470).

b) Cobertura pessoal

Figura 2: População coberta pelo sistema de Previdência Social (incluindo Estado) de 1960 a 1980



Fonte: Carolo & Pereirinha (2010, p. 489).

³¹ Dados Eurostat, citados em Tasso (1991).

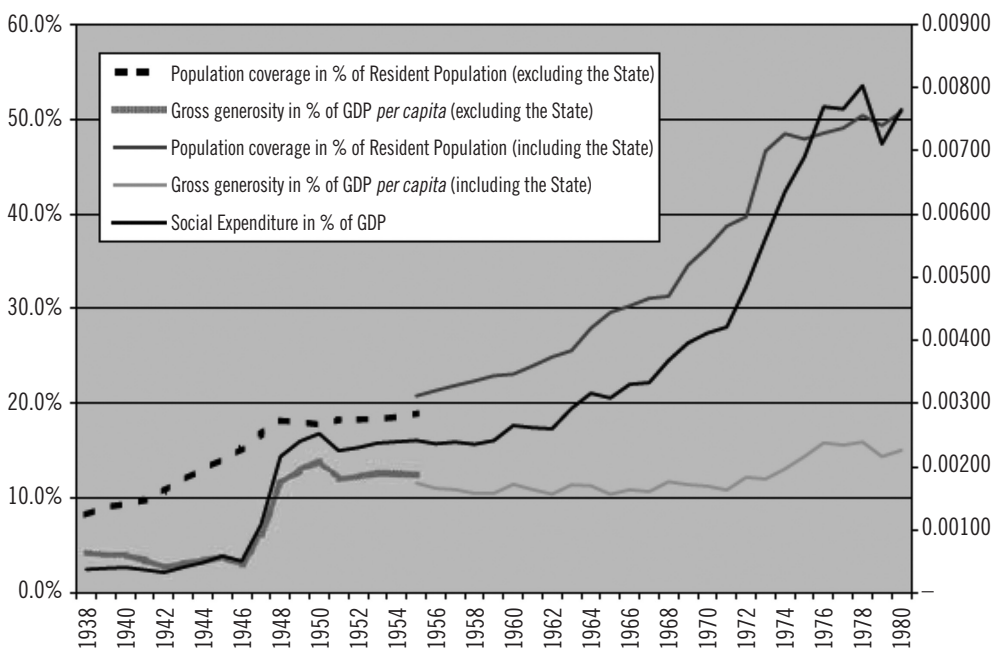
³² Cf., entre outros, Esping-Andersen, Gosta (1999), ou Flora, Peter (2016).

A partir da leitura da Figura 2, é notória a expansão da Previdência, pelo aumento mais acentuado do número de beneficiários, a partir de 1963. Um novo impulso é visível a partir de 1969, já no período marcelista, onde foram introduzidas novas prestações sociais, alargando a Previdência a profissões que, até aí, não tinham essa cobertura (*v.g.* sobretudo os trabalhadores rurais), o que se reflete no acentuado crescimento do número de beneficiários entre 1969 e 1973. Note-se que a atribuição de pensões aos rurais abrangeu largos milhares de trabalhadores àquela data já em inatividade, por velhice, o que alargou muito o âmbito de abrangência da Previdência.

Na leitura destes dados não deve ser escamoteado o fator demográfico, já que foi notório o crescimento da população ativa, sobretudo pela feminização do emprego, devido à guerra colonial e à forte emigração (Pereira, 2009 e Carolo, 2015, p. 95).

c) Cobertura material

Figura 3: Decomposição da Despesa Social em % do PIB: efeito cobertura da população e impacto da generosidade das prestações



Fonte: Carolo & Pereirinha (2010, p. 492).

O Gráfico apresenta, para o período de 1938 a 1980, a decomposição do peso da despesa social no PIB, no produto das componentes de cobertura pessoal e de cobertura material ou efeito de generosidade³³. Verifica-se assim que, no período do pós-guerra, tem lugar um crescimento da despesa social, resultante do alarga-

³³ Efeito na despesa da evolução relativa do montante das prestações.

mento da cobertura material de riscos pela criação de novas prestações sociais e pela expansão dos cuidados de saúde (Carolo, 2015, p. 98). A esse impulso do pós-guerra segue-se um novo e significativo impulso na cobertura da população em matéria de Previdência, a partir de 1962, com a Reforma, que se exponencia a partir do Governo de Marcelo Caetano, com a maior abrangência da Previdência, através da extensão do sistema aos trabalhadores rurais (pensões de velhice e abono de família) em 1969.

A análise das prestações sociais permite evidenciar a evolução da cobertura material, onde é também visível uma uniformização tendencial da cobertura dos riscos sociais pelas diferentes instituições, contribuindo para uma certa homogeneidade e efetividade do sistema de proteção social, sobretudo entre 1969 e 1973.

De forma mais pormenorizada, a explicação da cobertura material está ligada à própria evolução institucional da Previdência e tem um papel relevante na compreensão da evolução da despesa.

Assim se pode compreender a extensão do abono de família aos trabalhadores rurais, bem como a introdução de pensões de invalidez e de velhice (Lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969), tendo como referência o regime das caixas. As prestações sociais para cobertura dos riscos eram, essencialmente, pensões de invalidez e velhice, sobrevivência, subsídios de morte/funeral e, mais tarde, o abono de família, com as prestações complementares – subsídio de casamento, nascimento, aleitação e funeral (Carolo, 2015, p. 97).

A par das transformações ocorridas com o alargamento do abono de família, a intervenção do Estado foi também fundamental na área da Saúde. A Reforma da Previdência Social de 1962 veio permitir a generalização dos cuidados de saúde às Casas do Povo e Pescadores, aos familiares dos beneficiários e possibilitar melhorias no esquema de subsídio de doença que já existia. Este aspeto é elucidativo quanto à dimensão da gradual universalização do acesso aos cuidados de saúde que foi resultado de uma decisão política e, porventura, perspetivaria já a ideia da criação de um sistema nacional de saúde (Lucena, 1976b).

Concluindo, no período da Reforma de 1962, que se estende por toda a década de 1960, é dominante o efeito de alargamento da *cobertura*, que prossegue até 1973. E de tal forma sucede que, em 1973, a cobertura pessoal do sistema de segurança social se torna praticamente universal (Carolo & Pereirinha, 2010; Carolo, 2015, p. 99).

O aumento da despesa social, bem como o alargamento das coberturas pessoais e materiais, partem de uma situação de enorme atraso no início da década de 1960 (Barreto, 1995). A avaliação dos desenvolvimentos do regime de previdência social deve ter sempre em atenção este ponto de partida. Por outro lado, há que referir que, apesar desta evidente melhoria, estava-se muito longe ainda dos padrões de referência da Europa desenvolvida, com níveis médios das prestações sociais muito baixos, em percentagem dos rendimentos do trabalho, e um limitado patamar de proteção social.

6. Mais longe e mais além: o papel de Marcelo Caetano

A ação de Marcelo Caetano não configura uma rutura com o passado, que, em matéria de Previdência, se iniciara com a solução corporativa inicial e se recriara com a Reforma de 1962. O alargamento da Previdência aos rurais, porventura a sua maior realização em matéria social, e pelo qual foi justamente celebrado, estava previsto desde o início desta Reforma.

Na verdade, o texto da Lei 2115, de 18 de junho de 1962, dispunha «para a realização progressiva dos objetivos de ação médico-social, de assistência materno-infantil e de auxílio na invalidez, o Governo atuará com a possível urgência com vista a desenvolver e generalizar a proteção social aos trabalhadores rurais e suas famílias, considerando a mais eficaz coordenação, por via de acordos, de todas as instituições e serviços de previdência e assistência.» Este alargamento, que a lei preconizava, foi referido sistematicamente pelo ministro Gonçalves de Proença nos seus discursos³⁴.

Marcelo Caetano (1974), no seu *Depoimento*, que publica já no Brasil, conta a história, indo mais atrás ao início do Estado Novo: «ao lançar-se a organização corporativa encontrara-se uma solução feliz para os rurais». E continuava «a ideia era boa, bastantes casas do povo foram fundadas, aqui ou acolá, algumas ensaiaram atividades de aperfeiçoamento profissional, previdência e assistência, mas a verdade é que em setembro de 1968 os trabalhadores rurais estavam em situação de franco desfavor relativamente aos que labutavam no comércio ou na indústria.» (Caetano, 1974, p. 135).

Foi esta constatação que esteve na base da publicação da lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969, cuja execução prática Marcelo Caetano comenta:

«(...) andou-se bem depressa. Para que esta fosse possível reorganizaram-se as casas do povo e criaram-se onde as não havia. Mas não se esperou pelo funcionamento delas para executar a lei no lugar onde ainda não existissem. Era larga a definição do trabalhador rural, abrangendo nela os rendeiros e os que com os seus braços cultivassem terras próprias, além dos trabalhadores por conta de outrem.

Nos cinco anos e meio do meu governo os rurais foram beneficiando sucessivamente da concessão de abono de família, que para as famílias numerosas, tão frequentes nesse meio, constituía às vezes um segundo salário; da assistência na doença, com subsídio nos dias em que estivessem inativos, médico e medicamentos e incluindo assistência cirúrgica e cuidados para as famílias; subsídio de casamento; subsídio de nascimento de cada filho; subsídio de aleitação nos primeiros oito meses de vida da criança; subsídio para funeral, em caso de morte. Os rurais começaram a descontar para virem oportunamente a ter direito à reforma por velhice ou invalidez, mas como não era justo deixar na indigência tantos velhos e inválidos existentes por

³⁴ Entre muitos outros discursos, veja-se o que proferiu em 27 de maio de 1964, «A política social e a Nação», que marcou a cerimónia em que se anunciava o prosseguimento da execução da Reforma da Previdência, completando-a nas suas estruturas e esquemas e tornava pública a decisão do Governo de alargar os princípios definidores e as normas determinantes da política social a toda a população ativa nacional. Neste discurso, entre outras medidas, anunciava-se a criação da Comissão de Política Social Rural, à qual incumbiria estudar e propor as medidas consideradas necessárias a este alargamento. Cf. *Diálogo Corporativo* (Proença, 1965).

essa província a sobrecarregar a família e a comunidade local, estipulou-se imediatamente, a título de assistência, uma pequena pensão para os velhos dos dois sexos e para os inválidos. Foi esta uma das providências mais celebradas no País.» (Caetano, 1974, p. 136)

Nesse seu *Depoimento*, Marcelo Caetano menciona as outras categorias profissionais que foram objeto de atenção. Os pescadores, que tinham o seu esquema de previdência desfasado do esquema geral, e que viram os seus benefícios ampliados, graças à abolição do imposto do pescado, em 1970, que permitiu à indústria da pesca arcar com os encargos inerentes a esta ampliação. Os ardinias, que passaram a estar incluídos no esquema geral da previdência, e, mais tarde, as empregadas domésticas.

A importância social das medidas tomadas por Marcelo Caetano foi enorme, uma vez que largas camadas da população passaram a estar abrangidas pela Previdência. Apesar de a agricultura estar a perder peso, a verdade é que era ainda maioritária na estrutura da mão-de-obra nacional³⁵.

É natural que as reformas sociais com Marcelo Caetano tenham incidido no meio rural, numa lógica de evolução funcional do sistema – a Previdência estava generalizada na indústria e demais assalariados no meio urbano. Abranger os rurais no esquema da Previdência, não só a população ativa, como os que já estavam inativos por idade ou invalidez, era tocar na maioria da população portuguesa. Daí os ecos vívidos que ainda hoje perduram na sociedade portuguesa sobre as mudanças sociais introduzidas por Marcelo Caetano.

Uma nota final sobre a reconfiguração do Estado Corporativo em Estado Social, por parte de Marcelo Caetano. Respeitando a Constituição de 1933, que definia, no seu artigo 5.º, o Estado português como uma República unitária e corporativa, cujos ideais e concretizações assumia, Marcelo Caetano lançou a fórmula do Estado Social, logo no início do seu mandato. Esta seria a evolução natural do Estado Corporativo, sublinhando a política social que iria prosseguir³⁶. Tratava-se da tão falada evolução na continuidade.

Questão diferente é saber se este Estado Social que Marcelo sonhara se constitui como um Estado Previdência, à luz do que vinha acontecendo desde o pós-guerra, no mundo ocidental. Aqui, mais do que a classificação, ou não, enquanto Estado Previdência do Portugal dos anos 1960 ainda com Salazar, ou do Portugal de Marcelo Caetano, que tem alimentado vários debates, interessa-nos sublinhar que, ao longo

³⁵ A agricultura ocupava 45% da mão-de-obra nacional em 1960. Durante os anos seguintes foi perdendo peso, mas era ainda o setor com maior número de trabalhadores. Em 1974, a população ativa distribuía-se quase equitativamente pelos setores primário (34,28%), secundário (33,05%) e terciário (32,68%) (Barreto, 1996; Barreto & Preto, 1996).

³⁶ Para além do já citado *Depoimento*, em que Marcelo explica em detalhe esta evolução do Estado Corporativo em Estado Social, vejam-se um conjunto de opúsculos publicados durante o mandato, cujos títulos falam por si: «Revolução Corporativa Revolução Permanente» (1968), «O Governo, fiel à Constituição Política, não pode deixar de ser fiel aos ideais corporativos» (1968), «O Estado dos nossos dias tem de constituir um Estado Social» (1970), «Estado Social» (1970).

da década, as concretizações ao nível da Previdência são múltiplas, logo a partir de 1962, abrangendo muito mais beneficiários nas várias eventualidades, a que corresponde um aumento de despesa pública significativo, que se vai paulatinamente aproximando dos níveis europeus.

No que toca à Previdência o caminho percorrido vinha de trás, mas a mudança estrutural, introduzida com a Reforma de 1962, abriu novos horizontes e foi, de forma lenta, mas continuada, avizinhando Portugal dos níveis de proteção social que existiam nos países mais avançados.

António Barreto (1995), acentuando o enorme atraso do país no início da década de 1960, sublinha o caminho que foi sendo feito em matéria social, ainda durante o período autoritário:

«Em certo sentido, as mudanças sociais forçaram as mudanças políticas. É certo que, num segundo momento, a fundação do Estado democrático teve repercussões sociais e económicas essenciais (...). Mas a verdade é que não foi a revolução política que desencadeou as transformações sociais enumeradas: acelerou-as, consolidou-as, deu-lhes visibilidade e tradução formal, mas não as criou.» (Barreto, 1995, p. 847).

Quanto à questão do Estado Previdência, Barreto considera que a sua primeira fase de crescimento e alargamento, em Portugal, ocorreu até 1968, período em que são «feitos os primeiros ensaios de proteção social, mas tudo é ainda incipiente» (1995, p. 847). A segunda fase corresponde ao período entre 1969 e 1974, em que se regista «o primeiro arranque em massa da segurança social» (1995, p. 847). É, porém, no período democrático que se assiste à «explosão de todos os sistemas sociais» (1995, p. 847), com o alargamento e intensificação do Estado Previdência, cujos prolegómenos remontam à década anterior, a partir de 1962 e, sobretudo, a partir de 1969.

7. Gonçalves de Proença, o rosto da continuidade

Falar da década de 1960 e da transição entre Salazar e Caetano, em matérias sociais, impõe que se fale de Gonçalves de Proença, que foi ministro das Corporações e Previdência Social entre maio de 1961 e janeiro de 1970³⁷.

Profundamente salazarista, como os seus escritos bem testemunham³⁸, ancora a Reforma de que seria protagonista na legitimidade do Estado Novo e na legislação de 1935, que agora se renovava e recriava:

³⁷ José João Gonçalves de Proença nasceu em Rochoso, Guarda, em 1924. Professor universitário, desenvolveu atividade docente na Universidade de Coimbra (1947-1956), onde se doutorou, e no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, da Universidade Técnica de Lisboa (1956-61 e 1971-74), do qual foi diretor (1973-74). Foi fundador da Universidade Livre e, mais tarde, da Universidade Lusíada, onde lecionou até falecer (2012).

³⁸ Vejam-se os seus discursos, em *Diálogo Corporativo* (Proença, 1965). Denominador comum a todos é a profunda admiração pela obra de Salazar, que exalta em «Homenagem a Salazar», discurso proferido a 27 de abril de 1964, pp. 581-593.

Se pretendêssemos sintetizar em ideias mestras todo o sentido e alcance da proposta de lei para a Reforma da Previdência apresentada pelo Governo em 28 de maio de 1957, e obra dos meus ilustres antecessores, bem se poderia dizer que, do ponto de vista doutrinário, esse texto se insere em pleno na linha de desenvolvimento do nosso seguro social, tal como foi concebido na Constituição Política e no Estatuto do Trabalho Nacional e depois expressamente consagrado na Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935, facto que, sem dúvida, constitui o melhor elogio que aos princípios fundamentais da política portuguesa contemporânea se pode fazer e atesta bem a sua firmeza e larga visão. (Proença, 1965, p. 194)³⁹

A Reforma, que recebera em modo quase final do seu antecessor, Veiga de Macedo, viu a luz do dia pela sua mão, um ano depois da passagem de testemunho. Gonçalves de Proença é um ministro jovem, da confiança de Salazar, que eficaz e diligentemente lança a Reforma e dá vida às concretizações preconizadas pela mesma, ao longo da década⁴⁰. No plano internacional relaciona-se muito bem nos fóruns e com os mais altos dirigentes da Organização Internacional do Trabalho, favorecendo a endogeneização de ideias e políticas que vinham «de fora» (Rodrigues, 2013).

Protagonista desta significativa evolução na Previdência Social, embora sempre reverenciando o passado corporativo, o que garantia um discurso de continuidade, Gonçalves de Proença foi escolhido para continuar à frente do ministério quando Marcelo Caetano sucede a Salazar.

Permanecerá no Governo até à remodelação que ocorre em janeiro de 1970. Na data da partida escreve ao Presidente do Conselho:

Senhor Presidente:

Com muitos respeitosos cumprimentos, tenho a honra de acusar a receção da carta em que Vossa Excelência se digna comunicar-me a próxima recomposição ministerial. Igualmente agradeço as amáveis palavras com que teve a gentileza de referir a minha atuação.

Com toda a sinceridade posso afirmar que fiz tudo quanto me foi possível (o meu médico que o diga) para corresponder à confiança de V. Excelência e acompanhar o novo ritmo dado à ação do Governo nestes últimos tempos.

E com a mesma sinceridade reitero o testemunho da grande honra que tive em participar no primeiro Governo da presidência de V. Excelência e de alguma maneira, modesta embora, ter colaborado para o ambiente de paz e geral aceitação com que tem decorrido a sua atividade.

Melhor compensação, de resto, não poderia esperar para os meus quase dez anos (os melhores da minha vida) de atuação governativa continuada (...). (Antunes, 1985, p. 157-158)

³⁹ Discurso proferido no ato de posse dos Vogais do Conselho Superior da Previdência e da Habitação Económica. Data não referida, mas pelo contexto será anterior à publicação da Lei da Reforma da Previdência, em junho de 1962.

⁴⁰ A ação de Gonçalves de Proença está insuficientemente estudada e seria certamente muito útil que fosse objeto de investigação. Tendo publicado largamente os seus discursos, que são detalhados e analíticos, existe uma boa base de trabalho de partida para a investigação.

Não sai, porém, sem enviar alguns textos/projetos sobre matérias diversas que não tinham ficado prontos durante o seu mandato. Dentre eles, nota para o primeiro, que diz diretamente respeito à matéria que temos vindo a tratar:

Um decreto simples que estabelece, a título de experiência, um regime de liberalização da assistência médica da Previdência, semelhante ao instituído pela ADSE, e destinado a vigorar, para já, apenas nas cidades de Lisboa e Porto. Trata-se de um diploma, como é do conhecimento de V. Excelência, que eu há muito vinha estudando com todo o cuidado e sobre o qual assumi um compromisso público. Se igualmente merecer a aprovação de V. Excelência, como julgo ter-me apercebido, muito me agradaria deixar a ele ligado o meu nome. (Antunes, 1985, p. 158)

Esta proposta, com um carácter inovador, não teve seguimento.

8. Conclusões

A década de 60 correspondeu a um progresso inequívoco na evolução institucional, cobertura material e pessoal do sistema da Previdência Social, na qual a Lei 2115, que instituiu a Reforma da Previdência Social de 1962 – que vigorou como Lei de Bases até 1984 -, é absolutamente central (Carolo, 2006). Os dados estatísticos corroboram esta afirmação, inclusive demonstram o crescimento da despesa social e o crescente papel do Estado, também como financiador e não com uma mera intervenção supletiva (Lucena, 1976b, pp. 169-170).

As fontes primárias e os testemunhos pessoais (Caetano, 1974, pp. 127-129) permitem contextualizar e complementar esta perspetiva, confirmando que, no seio do regime, a ideia de extensão e universalização dos benefícios sociais da previdência (incluindo cuidados de saúde) era não só assumida, como foi sendo materializada gradualmente e de forma inequívoca (Carolo & Pereirinha, 2010).

A extensão da Previdência Social aos trabalhadores rurais é o caso mais relevante e elucidativo. Tratou-se de alargar a lógica de seguro social característica da organização do trabalho assalariado a uma vasta população rural, cujo modo de produção estava longe de se ter desenvolvido ao nível do capitalismo industrial de então.

Sem negar a importância política da decisão de alargamento da Previdência aos rurais, datada de 1969, que é considerada – justamente, pelo impacto que teve na sociedade portuguesa – uma das mais importantes heranças de Marcelo Caetano, na verdade não existe base empírica que sustente que esta resultou da sua iniciativa ou que corresponde a uma qualquer mudança de rumo na evolução do sistema. Afinal, a cobertura dos trabalhadores rurais estava prevista na Lei de 1962 (ainda que de forma gradual e sujeita a estudos posteriores) e a consciência da sua importância foi assumida sistemática e publicamente pelo então Ministro das Corporações e Previdência Social, Gonçalves de Proença, pelo menos desde 1964 (Proença, 1965, pp. 265-269).

A importância das evoluções ocorridas neste período foi de tal ordem que algumas vigoram ainda nos dias de hoje. A título de exemplo, aponte-se o facto de ser comum

as pessoas ainda dizerem que vão ao médico da «Caixa», para além de toda a estrutura do sistema previdencial, incluindo o Centro Nacional de Pensões (que vem de 1965), o pagamento do décimo terceiro mês das pensões, ou até o regime especial dos trabalhadores agrícolas, hoje designado por Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas (RESSAA) (Carolo, 2006, p. 124).

Todos estes elementos configuram uma convergência do sistema da Previdência Social com os modelos mais evoluídos, que sem prejuízo das diferenças assinaláveis no nível de desenvolvimento económico, almejou a universalização e uma cobertura de riscos sociais em tudo semelhante aos congéneres europeus, o que vem sendo reconhecido na historiografia mais recente⁴¹.

Para esta convergência contribuiu decisivamente a implementação da redistribuição no sistema de Segurança Social, que se iniciou na década de 1960, com a inclusão no regime contributivo de trabalhadores com carreiras muito curtas ou especiais, como os trabalhadores rurais, em 1969 (Mendes, 2005, p. 121); mas também pela diminuição das contribuições das pensões, permitindo assim maiores recursos numa lógica solidária para subsídios de doença (Proença, 1965, p. 262).

Em jeito de conclusão, a Reforma da Previdência Social de 1962 foi um projeto legislativo determinante no regime do Estado Novo, estruturante no domínio da previdência social e dos mais reformistas em termos de importância política. O conjunto de medidas em que se declinou significou uma transição fundamental no cerne do próprio corporativismo, quer pela rutura com alguns dos seus princípios fundamentais, quer pelo reconhecimento oficial das questões sociais que exigiam a reconfiguração do sistema da previdência. Representou uma rutura com a iniciativa e função supletiva do Estado, assim como com alguns dos pressupostos da organização corporativa da previdência social de 1935, como a separação administrativa e institucional dos regimes segundo uma base corporativa ou profissional e a sua autonomia financeira que foi sendo gradualmente abandonada.

Esta transição marca o início da convergência com os modelos de Estado-Providência europeus (*Welfare State*), num período caracterizado por uma maior abertura e convergência económica (mas não política) no espaço europeu, conforme se pode verificar pelo forte crescimento económico da década de 1960. Note-se que este contexto de industrialização e acelerado crescimento económico é consonante com o desenvolvimento de medidas de regulação do trabalho e proteção social num quadro de capitalismo liberal e Estado regulador, tal como ocorrera em todos os outros países europeus.

Em síntese: Portugal, na década de 1960, caminhava em convergência com a Europa no plano económico. No plano político assim não sucedia: o Estado autoritário mantinha a sua idiosincrasia e fundamentos, ensaiando mudanças para que o essencial ficasse na mesma. As mudanças no domínio da política social que foram

⁴¹ «A Reforma da previdência social de 18 de junho de 1962 iniciou o caminho de convergência com os modelos de Estados Providência europeus, apontando para a universalidade (o «direito à segurança social» foi reconhecido ao «homem» e não ao «trabalhador» e o financiamento público (parcial)» (Ramos *et al.*, 2009, p. 693).

ocorrendo ao longo da década de 1960, mais significativas no plano quantitativo a partir de Marcelo Caetano, significativas pelo exíguo nível do ponto de partida, modestas se comparadas com a Europa desenvolvida, cumpriram uma função legitimadora do Estado Novo na sua desejada evolução para um Estado Social, o que sucedeu quer no plano interno, quer externo, num quadro de progressivo e inelutável isolamento político internacional.

Retomemos o fio condutor deste livro, a comparação dos Governos e das políticas seguidas por Salazar e Caetano, na década de 1960. No que toca à Previdência, enquanto projeto estratégico, não existem ruturas a assinalar entre ambos, que coincidem na necessidade de atualização do sistema, tendo por ponto de partida a solução corporativa e a lei da Previdência de 1935 como momentos criadores do sistema previdencial. Nesta matéria devemos sublinhar a lógica de continuidade entre Salazar e Caetano, bem ilustrada pela permanência em funções do ministro da pasta, Gonçalves de Proença.

A espinha dorsal da Reforma do sistema foi criada em 1962 e tudo o que sucede desde então até ao final do regime são concretizações dessa mesma Reforma. Mesmo o alargamento da Previdência aos rurais, facto de extraordinária importância na sociedade portuguesa, que quase nos autorizaria a falar num antes e num depois desse momento demiúrgico, estava anteriormente previsto, já desde a Reforma de 1962. Com o referido alargamento, em 1969, concretiza-se uma das promessas da Reforma, e alarga-se o âmbito de abrangência da Previdência, cujos princípios e regras não foram estruturalmente alterados, numa mudança que foi qualitativa – por incluir quem antes não beneficiava do regime –, mas com uma enorme expressão quantitativa, pelo aumento extraordinário da população abrangida.

Esta lógica de continuidade do sistema previdencial, no plano institucional e organizativo, mantém-se com a Democracia – apenas em agosto de 1984, dez anos depois da mudança de regime político, é publicada a Lei de Bases da Segurança Social. Esta continuidade não impediu as significativas mudanças materiais que, ancoradas numa matriz política e ideológica radicalmente diferente, foram sendo introduzidas no sistema, como o subsídio de desemprego, logo em 1975, e todas as que se seguem à consagração constitucional do direito à segurança social, na Constituição da República de 1976, que consolidam o Estado Providência em Portugal.

Agradecimentos

Agradecemos reconhecidos aos Professores João Freire e Álvaro Garrido a leitura do texto inicial deste artigo e os relevantes contributos que deram para a sua versão final.

Fontes e Bibliografia

- Antunes, J. F. (1985). *Cartas particulares a Marcelo Caetano (1968-1974)*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Antunes, J. F. (1994). *Salazar e Caetano. Cartas secretas 1932-1968*. Lisboa: Difusão cultural.
- Barreto, A. (1995). Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. *Análise Social*, vol. XXX (134), (5º), 841-855.
- Barreto, A. et al. (1996). *A situação social em Portugal: 1960-1995*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Barreto, A. (Org.). (2000). *Indicadores Sociais em Portugal, 1960-1999*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa.
- Barreto, A. & Mónica, M. F. (Coord). (2000). *Dicionário de História de Portugal*. Porto: Figueirinhas.
- Barreto, J. (1990). Os primórdios da Intersindical sob Marcelo Caetano, *Análise Social*, vol. XXV (105-106), 57-117.
- Branco, R. (2017). Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Previdência em Portugal (1960-2011). *Análise Social*, 224, LII (3º), 534-558.
- Cabral, M. V. (1976). Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal – ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes. *Análise Social*, Vol. XII (48), 873-915.
- Caetano, M. (1974). *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record.
- Cardoso, J. L. & Rocha, M. M. (2003). Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962), *Ler História*, n.º 45, 111-135.
- Carolo, D. (2006). *A reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*. (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Carolo, D. & Pereira, J. A. (2010). The development of the Welfare State in Portugal: trends in social expenditure between 1938 and 2003. *Revista de Historia Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 28 (3), 469-501.
- Carolo, D. (2015). *Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007*. (Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, na Especialidade de Sociologia Política.). ICS-UL, Lisboa.
- Carreira, H. M. (1996a). As Políticas Sociais em Portugal. In A. Barreto (Ed.) *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, (pp. 365-488). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa.
- Carreira, H. M. (1996b). *Políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- Carvalho, O. E. & Moura, J. (1964). A repartição do rendimento em Portugal Continental. *Análise Social*, vol. II, n.º 7-8, 720-746.
- Correia, J. M. S. (1967-1968). *Teoria da Segurança Social*. Lisboa: IES – Instituto de Estudos Sociais.
- Esping-Andersen, G. (1993). Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986, *Análise Social*, VOL XXVIII (122), 589-606.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Flora, P. (2016). *State, Economy, and Society in Western Europe, 1815-1975*, Volume 1. London: Palgrave Macmillan.
- Garrido, A. (2012). Assistência e Previdência no mar português, *Ler História*, 62, 7-29.
- Garrido, A. (2016). *Uma história da Economia Social*. Lisboa, Tinta-da-China.
- Guibentif, P. (1985). Discursos e aparelhos nas transformações políticas – O caso da Segurança Social, *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 945-959.
- Guibentif, P. (1985a). Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo, *Ler História*, n.º 5, 27-58.

- Guibentif, P. (1997). *La Pratique Du Droit International Et Communautaire De La Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.
- Guibentif, P. (2000). Segurança Social. In A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, (pp. 411-413). Porto: Figueirinhas, Suplemento 9.
- Kott, S. (2008). Une communauté épistémique du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres, *Genèses*, vol.71 (2), 26-46.
- Kott, S. (s/d). De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1949) – L'OIT comme acteur international. Disponível em http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/kott.pdf.
- Leal, A. S. (1985). As políticas sociais no Portugal de hoje. *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 925-943.
- Leal, A. S. (1998). *Temas de Segurança Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- Leitão, N. A. (2004). O convidado inesperado: Portugal e a fundação da EFTA, 1956-1960. *Análise Social*, vol. XXXIX (171), 285-312.
- Lobo, M. C. (2000). Portugal na Europa, 1960-1996 – uma leitura política da convergência económica. In A. Barreto, (Ed.), *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, (pp. 611-643). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lucena, M. (1976a). *A evolução do sistema corporativo português, I – O Salazarismo*. Lisboa: Editora Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1976b). *A evolução do sistema corporativo português, II – O Marcelismo*. Lisboa: Editora Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1982). Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil, *Análise Social*, Vol. XVIII (72-73-74), 897-926.
- Maia, F. M. (1981). *Segurança Social. Portugal-CEE. Evolução Comparada 1960-1980*. Secretaria de Estado da Segurança Social, Serviço de Documentação e Informação.
- Maia, F. M. (1984). *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*. Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- Martins, C. (2015). *Welfare growth in times of retrenchement- the case of Portugal*. (Dissertação de mestrado). Universidade de Utrech, Utrech, consultada *on line* a 10.12.2018.
- Mendes, F. R. (1995). Por onde vai a segurança social portuguesa?. *Análise Social*, vol. XXX (131-132), (2.º- 3.º), 405-429.
- Mendes, F. R. (2005). *Conspiração Grisalha. Segurança social competitividade e Gerações*. Oeiras: Celta Editora.
- Mendes, F. R. (2009). Que Segurança na Velhice em Portugal?. In *O Tempo da Vida – Fórum Gulbenkian de Saúde Sobre o Envelhecimento*. (pp. 161-174). Cascais: Principia.
- Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social: o futuro hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Neves, I. (1993). *A Segurança Social Portuguesa. Problemas Realidades e Perspectivas*. Lisboa: Instituto Superior Politécnico Internacional.
- Nunes, F. A. (2018). *A Construção Jurídico-Política do Estado Social em Portugal durante o Estado Novo (1933-1974)*. Coimbra: Almedina.
- Patriarca, F. (1995). *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*, Coleção *Análise Social*, 2 vols. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Pereira, M. H. (1999). As origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre o público e o privado, *Ler História*, n.º 37, 45-62.
- Pereira, M. H. (2010). *O gosto pela História*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Pereira, V. (2009). Emigração e Desenvolvimento da Previdência Social em Portugal. *Análise Social*, 192, 471-510.

- Pereirinha, J. & Carolo, D. (2006). *Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo (1935 – 1974): Notas sobre a evolução da despesa social*. Lisboa: ISEG – GHES.
- Pereirinha, J. A., Arcanjo, M. & Carolo, D. (2009). *Prestações sociais no corporativismo português: A política de apoio à família no período do Estado Novo*. Lisboa: ISEG – GHES.
- Pimentel, I. (1999). A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40. *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152), (2.º-3.º), 477-508.
- Pinto, A. (1963). Distribuição do Rendimento e Estratégia de Redistribuição. *Análise Social*, n.º 2, 270-285.
- Proença, G. (1965). *Diálogo Corporativo*. Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Junta de Acção Social.
- Ramos, R. et al. (2009). *História de Portugal*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência* (1964). Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Junta de Acção Social.
- Rodrigues, C. (2013). *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho – 1933-1974*. Porto: Edições Afrontamento.
- Rodrigues, F. (1999). *Assistência social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: ISSScoop/CPIHTS.
- Rosas, F. & Brito, J. M. B. (1996). *Dicionário de História do Estado Novo*. 2 volumes. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Roseira, M. (1964), *Temas de Previdência*, Junta de Acção Social, Biblioteca Social e Corporativa, Publicação n.º 34, Coleção II – «Formação Social» série E – n.º 4.
- Sousa, R. S., (1966a). A previdência social portuguesa: Dados e comentários, *Análise Social*, vol. IV (15), 377-410
- Sousa, R. S., (1966b). – *Aspectos da protecção Social No Desemprego (seguro-desemprego)*. Série Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra. Lisboa, Ministério das Corporações e Previdência Social.
- Tasso, G. (1991). Financement de la protection sociale et évolution de la part salariale : une comparaison de trois économies européennes à l'épreuve des chocs pétroliers des années soixante-dix. *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, nº35, 167-204.
- Vasconcelos, G. (1954). *A legislação do trabalho e da previdência social*. Coimbra: Livraria Gonçalves.