

## 2 A protecção social dos idosos durante o Estado Novo e o prenúncio de uma política para a terceira idade: de 1933 a 1974

A experiência negativa dos seguros sociais de 1919 foi convocada para legitimar uma actuação diferente do novo regime, a partir de 1933, neste caso específico em matéria de protecção social, preconizando uma protecção social não tão abrangente como se pretendia com os seguros sociais de 1919, quer ao nível da população destinatária, quer ao nível dos riscos sociais a cobrir, mas uma intervenção do Estado que fosse moderada e que a previdência social<sup>1</sup> dependesse da organização corporativa instituída na Constituição de 1933<sup>2</sup>. Esta referência ao passado sustentando a nova

---

<sup>1</sup> O conceito Previdência Social será utilizado no mesmo sentido que Maia utilizou, ou seja, no “sentido que lhe conferiu a nossa linguagem legal para abranger em conjunto a mutualidade e o seguro social obrigatório” (Maia, 1979, p. 28). Aliás Lucena já tinha explicitado, em 1976, o significado de que a Previdência se tinha revestido, em Portugal, neste período, e o que por nós foi anteriormente definido vem na sua linha de pensamento: “Denomina-se em Portugal «Previdência», o que põe o acento tónico no esforço dos próprios interessados” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 381).

<sup>2</sup> Na sua análise sobre o corporativismo na Constituição Política de 1933, Lucena focou quatro aspectos do corporativismo. O primeiro relaciona-se com a questão de se saber se tratava de um corporativismo económico ou de um corporativismo integral, sendo a resposta à questão num primeiro momento e tendo em conta os artigos 5.º, 16.º, 17.º e o 102.º da Constituição, que se tratava de “um corporativismo integral e que de modo algum privilegia o sector económico” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 161). Num segundo momento a resposta a esta questão parte do reconhecimento que “A realidade é mais complexa” (Lucena, 1976, Vol. I, p.161), e exemplo dessa complexidade, seria, para além de outro aspecto, a prioridade dada, desde 1933, ao sector económico. Assim a estruturação da organização corporativa primária foi efectuada rapidamente, bem como a concretização dos “organismos de coordenação económica, fulcro do intervencionismo estadual” (Lucena, 1976, Vol. I, p.162). Estes aspectos conduziram a que fosse “possível pretender que o integralismo não passava de uma fachada ocultando preocupações puramente económicas. A realidade não é tão simples. Mas constatar-se-á, passo a passo, que esta crítica também não é injusta. O acento tónico da organização corporativa portuguesa está na economia, que bate e de longe – todos os outros sectores «organizados»” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 162). O segundo aspecto que Lucena focou na análise do corporativismo português foi se seria um corporativismo puro ou um corporativismo subordinado. O autor considerou que: “Seja como for o corporativismo português é subordinado porque, a menos de se afirmar que os deputados também formam uma corporação, não há nada a fazer: O legislativo escapa completamente à Nação orgânica. Mesmo os mestres salazaristas confessam isto” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 164). Há que assinalar que Lucena problematiza teoricamente a questão do corporativismo subordinado fazendo a distinção entre a realidade portuguesa e a realidade italiana (cf. Lucena, 1976, Vol. I, pp. 164-165). Quanto ao terceiro aspecto na análise de Lucena sobre o corporativismo português – se se tratou de um corporativismo associativo ou de um corporativismo de Estado - o autor considerou, que no caso do nosso país, a autonomia do corporativismo de associação era meramente formal, durante bastante tempo, assim como o Estado também passaria a intervir directamente no domínio económico e social. Esta intervenção do Estado em Portugal resultava da fraca iniciativa privada, sendo o Estado necessário ao capitalismo, “assim, o associativismo foi, conforme os casos, criado, suscitado, reformado ou combatido pelo «Estado Novo», cuja acção quase nunca podia fundar-se num reconhecimento” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 168). O último e quarto aspecto que Lucena considerou na sua investigação, em relação ao corporativismo português, foi a questão da luta de classes. Durante

forma de intervir e de conceber a protecção social, por parte do Estado, foi salientada na investigação de Lucena:

“Mas é preciso dizer que a situação herdada da 1ª República dava facilmente o flanco à crítica salazarista. (...) na I.ª República o Estado estava fraco, dividido, sem espírito de continuidade. O «Estado Novo» será forte. Por consequência este fiasco da I.ª República não chegaria para afastar completamente o conceito de segurança social como serviço público ou semi-público. (...) Na doutrina, os argumentos tirados das desgraças nacionais ou estrangeiras confirmam a tese fundamental do «intervencionismo moderado» (que se deseja excepcional) e também a opção associativa do corporativismo português” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 381-382).

Esta referência ao passado também é visível num trecho do Projecto de Reforma da Previdência Social, de 1959, em que se avaliava positivamente a previdência social definida pela Lei n.º 1884, de 1935, desenvolvida na sua vigência e caracterizada por ser diferente da protecção social implementada através dos seguros sociais obrigatórios:

“Aproveitada a lição decorrente do inêxito dos seguros sociais obrigatórios, o espírito realista, que inspira a obra de restauração nacional, e a concepção corporativa consagrada na Constituição Política imprimiram à Lei n.º 1884 um estilo de firme e escalonada realização, através de instituições adequadas, na estrutura e nas finalidades, aos diversos meios sociais e profissionais” (Projecto de Reforma da Previdência Social, 1957, p. 416).

Neste período de 1933 a 1961, diferentes documentos<sup>3</sup> definiram os princípios orientadores da previdência social que se pretendiam para Portugal. Um desses documentos foi a Constituição Política de 1933, na qual se definiram as

---

este período a luta de classes foi proibida através da não autorização das greves e pelo controlo das negociações colectivas que só poderiam ser celebradas por organismos corporativos de natureza económica e com autorização do estado (Lucena, 1976, Vol. I, pp.170-171). A intervenção do Estado também pretendia “arbitrar entre os capitalistas”, apoiando os grandes negócios mas também tentava “apoiar as pequenas empresas, na medida do possível, quer por razões de ordem ideológica, quer por necessidades de equilíbrio político e social” (Lucena, 1976, Vol. I, 172). Um outro autor que abordou esta questão do corporativismo português foi Stoer, o qual considerou o corporativismo português como “um sistema de autoridade e de representação de interesses derivado em grande parte do pensamento social católico, que concebia uma forma dominante de organização sócio-política integrando «harmoniosamente» o trabalho e o capital em organismos corporativos” (Stoer, 1986, p. 40). Sobre esta matéria consultar Rosas (1994, pp. 278-280). Rosas também salientou que uma das “preocupações de Salazar, com a aprovação da nova Constituição de 1933, foi, a par da censura e da regulamentação dos «direitos fundamentais», a reorganização das polícias de carácter político-social herdadas da ditadura militar e da I República. Melhor: a da constituição, à semelhança dos demais regimes autoritários e fascistas da época, de um corpo centralizado e especializado de informação e repressão política. A Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado (PVDE), rebaptizada, em 1945, como Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), (...)” (Rosas, 1994, p. 275).

<sup>3</sup> Lucena considerou que durante este período “os textos fundamentais são dois: o «Estatuto do Trabalho Nacional» e a Lei n.º 1884 de 16 de Março de 1935”, sendo a Constituição um documento mais restritivo no campo das orientações e das definições da previdência social (Lucena, 1976, Vol. I, p. 385).

responsabilidades do Estado nesta matéria. As competências do Estado em relação à previdência social foram estabelecidas no artigo 41º, devendo promover e favorecer “as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade”. A intervenção do Estado nesta área foi uma intervenção contida, no sentido em que não se responsabilizou financeiramente pela previdência social<sup>4</sup>.

No Estatuto Nacional do Trabalho<sup>5</sup> foram igualmente definidos alguns aspectos da previdência social, como Carreira assinalou:

“Na linha das concepções do Estado Novo, e da sua Constituição, o Estatuto do Trabalho Nacional prevê, adentro da organização corporativa, a criação da Previdência Social, integrada por caixas ou instituições (...). Aí se definem, em traços muito gerais, algumas das regras sobre a iniciativa e a organização das caixas e das instituições de previdência, com a formação dos fundos necessários e a respectiva administração” (Carreira, 1996, p. 62).

A previdência social caracterizava-se por estar articulada com o trabalho, sendo a sua organização dependente da organização corporativa, estabelecida no Estatuto Nacional do Trabalho no seu artigo 48.º, n.º 1:

“A organização do trabalho abrange, (...) as caixas ou instituições de previdência tendentes a defender o trabalhador na doença, na invalidez e no desemprego involuntário, e também a garantir-lhe pensões de reforma”.

Aliás, a dependência da previdência social em relação ao trabalho foi consagrada logo na Constituição de 1933, sendo, posteriormente, legislada no Estatuto do Trabalho

---

<sup>4</sup> Avaliando as orientações da Constituição de 1933 em matéria de Previdência Social, Lucena observou que são orientações demasiado amplas não “definindo uma via. Permitem ao Estado entrar ou sair da Previdência (e mais ou menos) consoante for achando por bem. Já sabemos que esta plasticidade é uma constante do intervencionismo moderado” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 385). A opinião de Maia sobre as responsabilidades do Estado em matéria de protecção social, principalmente, quanto ao que foi definido no artigo 41º da Constituição Política, vai de encontro à opinião de Lucena: “confinando-se tão só a promover e favorecer as respectivas instituições, a Constituição de 1933 restringe o alcance dos fins do Estado no que se refere à previdência social” (Maia, 1985, p. 44).

<sup>5</sup> Lucena chama atenção para existência de diferenças entre a «Carta del Lavoro» italiana e o nosso Estatuto do Trabalho Nacional, “devidas ao «espírito cristão» que anima desde o início o corporativismo português. A cada passo se ouvem ecos da doutrina social da Igreja, inflectindo ou temperando a outra” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 179), embora, Lucena tenha reconhecido e afirmado que existia uma forte inspiração no Estatuto do Trabalho Nacional da «Carta del Lavoro» (para consultar Lucena sobre a comparação que este autor realizou entre a «Carta del Lavoro» e o Estatuto do Trabalho Nacional, ver 1976, Vol. I, pp. 209- 222). O Estatuto, segundo a investigação de Lucena, “retoma um certo número de preceitos constitucionais, interpreta e desenvolve a doutrina da lei fundamental. E deste modo assenta as bases da organização corporativa, do direito do trabalho e da previdência social” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 180).

Nacional. Esta consagração na Constituição Política foi considerada por Fernandes como a “inovação da constituição de 1933” (Fernandes, 1997, p. 112).

Os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do artigo 48.º, do Estatuto do Trabalho Nacional, trataram, respectivamente, da criação<sup>6</sup>, do financiamento e da administração das instituições de previdência.

A responsabilidade do financiamento cabia aos trabalhadores e aos empregadores, expressa no artigo 48.º, n.º 2 do Estatuto do Trabalho Nacional:

“Os patrões e os trabalhadores devem concorrer para a formação dos fundos necessários a estes organismos, nos termos que o Estado estabelecer expressamente, ou sancionar quando da iniciativa dos interessados”.

A este respeito Lucena afirmou: “O que acontece é que o Estado, no plano financeiro, nada arrisca: não se conta com ele para assegurar a cobertura dos riscos e a expansão do sistema” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 381). Fernandes salientou, igualmente, este aspecto: “Claramente o Estado intervém, mas afasta-se da responsabilidade da previdência social ao não assumir os encargos financeiros” (Fernandes, 1997, p. 111).

Contudo, apesar do Estado não se ter responsabilizado financeiramente, foi intervindo na previdência social, legislando, como assinalou Fernandes: “Se, por um lado, o Estado se afirma pelo afastamento da responsabilidade social, por outro, infiltra-

---

<sup>6</sup> Relativamente à criação das “caixas e instituições de previdência”, o n.º 1 do artigo n.º 48 referiu que “incumbem aos organismos corporativos” e quanto à sua administração e à administração dos fundos constituídos pelas contribuições comuns, o n.º 3 do referido artigo estabeleceu que “pertence de direito a representantes de ambas as partes contribuintes”. A análise crítica de Lucena sobre estes dois números (1.º e 2.º), do artigo n.º 48, apontou a diversidade de situações quanto à criação das caixas e das instituições de previdência. Existiu diversidade de situações segundo os ramos de actividade. Assim, a agricultura e a pesca tiveram as suas respectivas «Casas», as quais eram constituídas quer por assalariados quer por “patrões”, tendo sido “organismos corporativos primários mistos”, constituindo situações diferentes das situações dos ramos da indústria e do comércio. As caixas sindicais, abrangendo os ramos do comércio e da indústria, seriam o produto da negociação entre os sindicatos e os grêmios patronais, como salientou Lucena, “As caixas sindicais não serão, portanto, *dos* sindicatos” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 386). Reforçando este aspecto, o autor chama a atenção para o facto de a gestão destas caixas sindicais ter ficado a cargo de uma direcção cujo presidente era um representante das entidades patronais, sendo os restantes membros distribuídos, em igual número, pelos grêmios e pelos sindicatos, o que resultava numa “posição minoritária” para os trabalhadores.

se lentamente, intervindo e gerindo todo o processo pela produção de legislação adequada” (Fernandes, 1997, p. 112).

Esta intervenção do Estado na Previdência Social foi considerada por Lucena como uma intervenção “grande e mesmo minuciosa”, assim como foi entendida como uma actuação “de fora”, não se envolvendo em demasia (Lucena, 1976, Vol. I, p. 386). Especificando, esta intervenção estatal deu-se, principalmente, ao nível da criação<sup>7</sup>, da direcção<sup>8</sup> e do financiamento<sup>9</sup> das caixas.

Um dos documentos definidores da previdência social foi a Lei n.º 1884<sup>10</sup>, aprovada a 16 de Março de 1935, estabelecendo as bases da organização da previdência social, concretizando os princípios definidos pelo Estatuto do Trabalho Nacional, que foi publicado em 1933. A previdência social passa a compreender instituições corporativas, além das instituições não corporativas já existentes e anteriores a 1933, como “as associações de socorros mútuos, caixas de reformas ou de pensões e

---

<sup>7</sup> A criação de uma caixa estava à partida condicionada e controlada pelo Estado. No Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência estão definidos procedimentos que deviam ser respeitados para se criar uma caixa sindical começando logo por estabelecer que o requerimento pedindo a constituição seria dirigido ao Ministro das Corporações e da Previdência Social (artigo 5.º, n.º 1), que as caixas só adquiriam personalidade jurídica depois de constituídas de acordo com a lei em vigor (artigo 6.º). A sua constituição legal também se encontrava definida no artigo 7.º, cujo n.º 1 define que só entra em vigor após aprovação por alvará dos estatutos “e de publicada a respectiva declaração no Diário do Governo ou no Boletim do Instituto Nacional de Trabalho e Previdência”. Este Regulamento Geral continua a definir pormenorizadamente o que deverá constar da referida declaração (artigo 7.º, n.º 3), ou ainda sobre como alterar os estatutos (artigo 8.º) ou quais as normas “necessárias para a boa realização dos seus objectivos” (artigo 9.º) que os Estatutos das futuras caixas deviam contemplar (artigo 9.º).

<sup>8</sup> Os dirigentes das direcções das caixas também eram controlados superiormente, pois tinham que ser homologados pelo ministro (artigo 9.º, número 2.º, da Lei n.º 1884) assim como a sua actuação era fiscalizada pelo Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (artigo 14.º, da Lei n.º 1884).

<sup>9</sup> O Estado também controlava ao nível da finanças as caixas sindicais, sendo estabelecida essa intervenção estatal, quer no Estatuto do Trabalho Nacional (artigo 48.º, número 2 – era ao Estado que competia definir como os patrões e os trabalhadores deveriam cotizar-se para constituírem os fundos), quer na Lei n.º 1884 (o artigo 3.º aprofundou o estabelecido pelo n.º 2 do artigo n.º 48 do Estatuto do Trabalho Nacional, assim como, nos artigos 6.º e 7.º, da Lei n.º 1884, foi previsto um limite a fixar às prestações fornecidas pelas instituições de previdência, exceptuando as fornecidas pelas mutualidades), estipulando que os capitais só poderiam ser aplicados na compra de acções e obrigações de imóveis que o Estado avaliasse positivamente, desde que observando certos condicionalismos, e na compra de títulos do Estado, ou que este garantisse. A constituição das reservas tinha que ser aumentada anualmente com uma percentagem dos lucros.

<sup>10</sup> Maia referiu-se a esta lei como o “primeiro marco significativo de referência para a análise da evolução da protecção social em Portugal” (Maia, 1979, pp. 43-44).

instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos”(Maia, 1985, p. 46).

As instituições que a previdência social passou a integrar foram classificadas em quatro categorias. Na primeira categoria encontravam-se as instituições de base corporativa e as restantes três categorias correspondiam às instituições que eram anteriores a 1933<sup>11</sup> (Maia, 1985, p. 47), havendo uma tentativa, por parte da Lei, n.º 1884 para abranger estas três categorias de instituições e para as enquadrar, como acontecia com as instituições de previdência dos organismos corporativos (Maia, 1985, p. 84).

Esta diversidade de instituições de previdência corresponde igualmente a uma diversidade nos riscos sociais considerados por cada uma das instituições, assim como em relação às prestações que variam, quer em função do montante das cotizações, quer em função do montante dos salários<sup>12</sup>.

Rodrigues caracterizou sinteticamente o sistema da previdência social na seguinte passagem:

“Trata-se de uma concepção de múltiplos organismos previdenciais, influenciados pela lógica contributiva dos seguros e baseados na vontade mutualista dos interessados” (Rodrigues, 1999, p. 154).

Durante a vigência da Lei n.º 1884, que vigorou cerca de 30 anos, até 1962, as reformas de velhice eram calculadas tendo por base 80% da média dos salários correspondentes aos 40 anos em relação aos quais o trabalhador tinha descontado

---

<sup>11</sup> Estas instituições são, respectivamente, caixas de reforma ou de previdência - segunda categoria, associações de socorros mútuos - terceira categoria, instituições de previdência dos servidores do Estado e corpos administrativos - quarta categoria (Maia, 1985, p. 47).

<sup>12</sup> A situação das instituições da 1.ª categoria - caixas sindicais, casas dos pescadores e casas do povo - diferiam entre si, na organização, na população que abrangiam, nos riscos que cobriam e, principalmente, nos fracos recursos que dispunham as casas do povo, seguidas das casas dos pescadores, originando prestações também muito baixas e não cobrindo todos os riscos. As caixas sindicais apresentam uma situação financeira mais favorável (cf. Lucena, 1976, Vol. I, pp. 391- 395). Mesmo nesta situação miserável das casas do povo e das casas dos pescadores, Lucena afirmou que “os beneficiários não deixam por isso de ser privilegiados, relativamente à maioria dos que nada têm” (Lucena, 1976, Vol. I, p. 391).

(Relatório de Proposta de Lei, 1957, p. 431), situando-se a idade de acesso a essas reformas entre os 60 e os 70 anos (Fernandes, 1997, p.119).

Durante este período, as reformas por velhice, de acordo com Fernandes, também não beneficiaram de grandes aumentos porque era reduzido o número dos contribuintes. Como a autora afirmou, “a pensão de velhice representava apenas uma ajuda, ainda que a tendência proclamada fosse tornar ‘o seguro social um direito de todos os trabalhadores’ ” (Fernandes, 1997, p. 119).

Este número reduzido de idosos que recebiam pensões derivava, na opinião de Lucena, “do severo princípio de capitalização”<sup>13</sup> (Lucena, 1976, Vol. I, p. 395). O facto de se descontar durante uma vida para usufruir eventualmente e num horizonte temporal longínquo de uma reforma de velhice e mínima, era factor de desmobilização para ser contribuinte.

Neste período, a questão das reformas por velhice, para Fernandes, “parece ser uma questão contraditoriamente pacífica” (Fernandes, 1997, p. 121), devido, por um lado, ao facto de os trabalhadores se inscreverem nas instituições de previdência e pagarem para terem acesso a uma pensão por velhice e, por outro lado, esses mesmos trabalhadores considerarem que esse pagamento não valia a pena pois a sua recompensa, que seria a reforma, considerava-se extremamente reduzida (Fernandes, 1997, p. 121). A mesma autora observou que face a esta situação problemática não houve intervenção do governo para a modificar.

A justificação que Fernandes considerou, para esta não intervenção por parte do governo, prendeu-se com dois aspectos:

---

<sup>13</sup> Lucena analisou, principalmente, a situação dos pensionistas das caixas sindicais e, realmente, nestas caixas era extremamente reduzido o número de idosos pensionistas (por exemplo, em 1950, eram 27 os idosos pensionistas) (cf. Lucena, 1976, Vol. I, p. 395). Os pensionistas das Caixas de Reforma, da segunda categoria, já eram em número bastante superior, segundo Lucena, em 1950 já eram uns milhares, englobando inválidos e idosos (cf. Lucena, 1976, Vol.I, p. 395).

Um dos aspectos estava relacionado com a perspectiva que se tinha da velhice, como um risco social previsível, que como tal seria passível de ser assegurado por cada indivíduo, através de uma poupança para o efeito. Esta perspectiva, de acordo com esta análise, encontrava-se articulada com o que se entendida dever ser a previdência, que “consistia numa imposição, severa e autoritária, de ajuda mútua, nas situações de maior risco, entre as quais a velhice era talvez a que fazia correr menores perigos...” (Fernandes, 1997, p. 122).

A previdência tinha os seus limites clarificados no Projecto de Reforma da Previdência Social:

“não deve transformar-se numa organização que garanta todos os benefícios, cubra todas as eventualidades e se substitua plenamente ao homem na preparação e defesa do seu futuro. Ela não pode, na verdade, conduzir à destruição do espírito de iniciativa e da noção da responsabilidade pessoal” (Projecto de Reforma da Previdência Social, 1957, p. 440).

O outro aspecto prendia-se com a valorização da família pelo Estado Novo. A família era considerada como “unidade moral”, que vivia dos “sacrifícios” que os seus membros assumiam ao cuidar uns dos outros, principalmente os pais em relação aos filhos (Projecto de Reforma da Previdência Social, 1957, p.440). Fernandes conclui que:

“Claramente se assume o papel da instituição familiar como o da primeira instituição social que naturalmente é responsável pela segurança na sociedade” (Fernandes, 1997, p. 122).

Estes dois aspectos foram retirados do Projecto de Reforma da Previdência Social, de 1957, e traduzem, em nossa opinião, as características político-ideológicas do Estado Novo. Aliás, a organização da previdência social, como já analisamos anteriormente, depende, principalmente, das instituições da 1ª categoria, ou seja, das organizações corporativas, e não seria lógico não pensarmos que os diferentes valores e ideologias que nortearam todo o Estado Novo não se fizessem sentir na previdência social e no seu funcionamento. Em relação aos valores que predominaram no Estado

Novo, um desses valores é exactamente a família, referido por Fernandes, ao salientar que desempenhava um papel importante no apoio à velhice.

Os valores que predominaram neste período foram Deus, Pátria e Família, como Stoer salientou na sua análise sobre o corporativismo português:

“A instauração desta forma de organização política lançou mão, para a sua legitimação, do que foi diversamente apelidado de «resíduos ideológicos», «um corpo de ideias», «matérias-primas constituídas por anteriores interpelações». Deste modo o salazarismo articulou e legitimou princípios de unidade, ordem e nacionalismo através do trio Deus, Pátria, Família, reduzindo a sociedade civil às «autoridades naturais» da Igreja, da família e da *weltanschauung* (i.e. a visão do mundo) do pequeno camponês” (Stoer, 1986, p. 41).

Outro autor que salientou a influência da legislação corporativa na previdência social, assim como na assistência social, foi Maia, referindo que esta se verificou de modo diferente nestas duas áreas. Na assistência social traduziu-se no desenvolvimento de uma acção assistencial pública com características paternalistas e cuja acção era, essencialmente, paliativa e curativa e “que fez prevalecer a repressão à mendicidade sobre o ataque às causas da indigência; é ainda verdadeiro que a prevenção e a acção social comunitária foram subalternizadas ou ignoradas (...)” (Maia, 1985, p. 83). Embora o autor reconheça que o nível “do enquadramento das instituições e serviços de assistência social pública ou particular pelos organismos corporativos esteve longe de ser significativo”(Maia, 1985, p. 84). No tocante à influência da legislação corporativa sobre a previdência social, Maia referiu que, para além

“(…) das incidências directas da legislação corporativa, não podem ser ignorados os elos que formalmente se estabeleceram entre aquela e a organização corporativa. Por força da mesma legislação corporativa? Por certo. Mas também da lógica de que era portadora toda a arquitectura do sistema” (Maia, 1985, p. 84).

Nesta altura, preconizava-se, ao nível da previdência social, um distanciamento face às propostas do seguro social de 1919, principalmente ao nível da responsabilização do Estado, ao nível financeiro e dos diferentes riscos sociais a serem

cobertos. O Estado Novo distanciou-se do modelo de protecção social, que começou a ser implementado em vários países da Europa a seguir à Segunda Guerra Mundial: o denominado Estado-providência. Constatou-se este distanciamento face ao Estado-providência na seguinte passagem do Projecto de Reforma da Previdência Social, de 1959:

“Mal iria aos governantes se, irreflectida e indiscriminadamente, se dispusessem a pôr em prática uma política de segurança social extrema que acabasse por substituir o homem e a família na resolução de todos ou quase todos os seus problemas. Que este perigo existe, prova-o até o facto de entre nós se evidenciar uma forte propensão para reclamar das instituições de previdência não apenas o que está previsto nos seus regulamentos, mas tudo o que os segurados, e até os não segurados, necessitem para si e para os seus. Tal estado de espírito, bem mais generalizado do que pode supor-se, tem de ser combatido, não só por ameaçar a estabilidade financeira das instituições, mas sobretudo, porque, logicamente, levaria à defesa ou à adopção de perigosos conceitos de segurança social: o homem ficaria privado dos melhores estímulos para trabalhar e produzir, para prever e poupar, para se valorizar e construir por si o seu próprio futuro. Substituir em tudo e para tudo o homem pela organização, quer esta se chame Estado, corporação ou sistema de segurança social, equivaleria a aniquilar ou ferir gravemente a pessoa humana e a pôr em prática princípios de sentido socialista, repelidos pela concepção cristã da vida. Será sempre contrariar a natureza e atentar contra a personalidade humana pretender transferir para a sociedade, no domínio do económico ou do social, a direcção e a segurança completa de cada um” (Projecto de Reforma da Previdência Social, 1959, p.440).

A parte final deste excerto também nos faz reflectir nas consequências que tais ideias tiveram no tratamento e na assunção de responsabilidades dos poderes públicos face à velhice e que esta forma de pensar a velhice traduz uma velhice mais *invisível* que *identificada*. Ou seja, se foi afirmado que a intervenção do “Estado, corporação ou sistema de segurança social” não deve substituir em tudo e para tudo o homem, e que é “contrariar a natureza e atentar contra a personalidade humana pretender transferir para a sociedade, no domínio do económico ou do social, a direcção e a segurança completa de cada um”, então, a velhice ainda não era uma responsabilidade do Estado, cujo tratamento e apoio era, essencialmente, da competência e obrigação da família.

Neste período, de acordo com Rodrigues, as iniciativas de política social foram organizadas e orientadas segundo os seguintes princípios:

- “- a família como entidade provedora central relativamente aos seus membros;
- o princípio da supletividade do Estado por relação às iniciativas particulares;

- a responsabilidade individual traduzida quer na adesão à corporação quer na adesão à organização dos benefícios;
- a subordinação dos esquemas previdenciários à corporação organizada de acordo com as actividades económicas;
- a ausência de comparticipação financeira estatal a par de uma forte presença fiscalizadora (orientada para a lógica integradora do modelo e não para a efectivação dos benefícios)” (Rodrigues, 1999, p. 158).

Assim, à família cabia a tarefa e os encargos de cuidar e dar apoio aos seus membros, ficando o Estado com um mínimo de responsabilidades na área da política social. Perante este contexto de desresponsabilização do Estado e pela responsabilização da família em matéria de protecção social, é pertinente a análise de Rodrigues acerca dos direitos de cidadania. Como refere a autora:

“Pode falar-se, nesta época, de uma virtual «cidadania da família» que se afirma pelas responsabilidades atribuídas e não pelos direitos que contém. O estatuto de cidadão torna-se, pois, um estatuto afiliado da família (e, talvez por isso, o peso das iniciativas estatais ou paraestatais dirigidas para os sem-família)” (Rodrigues, 1999, p. 159).

A Lei n.º 1884 apresentava deficiências, segundo Maia, quanto à população<sup>14</sup> que abrangia efectivamente, quanto aos riscos sociais<sup>15</sup> a segurar, quanto à organização administrativa e quanto ao financiamento, quer ao nível das fontes,<sup>16</sup> quer quanto ao método<sup>17</sup> utilizado para calcular as prestações, que variava segundo as eventualidades em causa (Maia, 1985, pp. 53-57). O facto de o Estado não participar

---

<sup>14</sup> A Lei n.º 1884 tinha intenção de abranger todos os trabalhadores das áreas da indústria, do comércio e dos serviços, mas na prática e ao fim de vinte anos em vigor, não eram contemplados pela previdência social “cerca de 30% destes trabalhadores e 40% dos respectivos familiares estavam fora da organização da previdência social” (Maia, 1985, p. 54).

<sup>15</sup> Quanto aos riscos a cobrir, nem todos estavam cobertos, como a maternidade, a sobrevivência, o desemprego, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, e nem todos os trabalhadores tinham as mesmas eventualidades cobertas, como era o caso dos trabalhadores agrícolas (Maia, 1985, pp. 54-55).

<sup>16</sup> O financiamento revelava insuficiências, quer por o Estado não participar nalguns casos, quer por existirem diversificadas fontes de financiamento. Os trabalhadores dos sectores do comércio, da indústria e dos serviços contribuam com uma percentagem dos seus ordenados, sem qualquer apoio do Estado; os trabalhadores do sector agrícola pagavam quotas e tinham subsídios e donativos, os trabalhadores da pesca também eram financiados por quotas dos sócios dos seus organismos, e por subsídios, (neste caso do Estado) (Maia, 1985, pp. 56-57).

<sup>17</sup> O financiamento da previdência social apresentava variações quanto ao método de financiamento utilizado segundo as eventualidades que estavam em causa (doença – “método da repartição antecipada”, abono de família – “método da repartição «ex ante»” e pensões por invalidez e por velhice, “método de capitalização pura”), apresentando, todos estes métodos de financiamento, um “carácter insatisfatório”, principalmente em relação às pensões por invalidez e velhice (Maia, 1985, pp. 56-57).

financeiramente originava uma protecção deficitária, principalmente para a população com mais necessidades (Maia, 1985, p. 57).

Apesar de terem sido introduzidas algumas alterações<sup>18</sup> na previdência social, entre 1935 e 1961, a Lei n.º 1884 irá ser substituída só em 1961, pela Lei n.º 2115.

## 2.1 A reforma da Previdência Social em 1961

O sistema de protecção social vai registar algumas mudanças significativas no início da década de 60. Entre outras, ocorreram reformas na área da previdência, assim como na assistência social e saúde. Estas medidas visavam, como referiu Rodrigues:

“uma tendencial generalização do sistema a toda a população e a todo o país, em simultâneo com finalidades de coordenação/integração dos diversos sectores da política social e, mais particularmente, daqueles cuja legislação se deixou referida («previdência social» e «saúde e assistência»)” (Rodrigues, 1999, 162).

A Lei n.º 2115 continuou a estruturar a previdência social em instituições divididas em quatro categorias<sup>19</sup>, como acontecia com a Lei n.º 1884.

Uma diferença estabelecida pela Lei n.º 2115, e que se relaciona com a questão das reformas por velhice, é que as instituições da segunda categoria – Caixas de Reforma ou de Previdência<sup>20</sup>, que pela lei antiga abrangiam tanto trabalhadores

---

<sup>18</sup> Destacamos, entre a diferente legislação que Maia referiu e que foi aprovada durante o período de vigência da Lei n.º 1884, de 1935 a 1962, o Decreto-Lei n.º 32674, de 1943, o qual veio regulamentar a capacidade do Estado criar instituições de previdência (já instituída em 1940), colmatando a ausência “de iniciativa por falta dos interessados” (Maia, 1985, pp. 50-51). Registando-se, a partir desse diploma, um “acentuado crescimento do processo de generalização da previdência social aos trabalhadores subordinados da indústria e dos serviços” (Maia, 1985, p. 51).

<sup>19</sup> De acordo com a nova Lei as instituições eram as seguintes: as de primeira categoria integravam as Caixas Sindicais de Previdência (que por sua vez eram constituídas pelas Caixas de Previdência e Abono de Família, Caixas de Pensões e Caixas de Seguros), as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores; as de segunda categoria eram as Caixas de Reforma ou de Previdência; as instituições de terceira categoria correspondiam às Associações de Socorros Mútuos e, por último, as de quarta categoria abrangiam as Instituições para os funcionários públicos e demais pessoas ao serviço do Estado e dos corpos administrativos.

<sup>20</sup> As caixas de Reforma ou de Previdência, segundo Lucena, com a Lei n.º 2115, “serão doravante as que efectivamente diferem das outras quer pela população que englobam (os independentes) quer pelos riscos cobertos” (Lucena, 1982, p. 156). Os riscos a que se referia Lucena, e que as caixas de Reforma ou de

independentes como os trabalhadores por conta de outrem, com a nova lei passaram a abranger só os trabalhadores independentes. As Caixas Sindicais,<sup>21</sup> incluídas na primeira categoria, protegeriam os trabalhadores por conta de outrem, ambas com carácter obrigatório<sup>22</sup> (Maia, 1985, p. 70).

Maia considerou que a evolução que se registou entre a Lei n.º 1884 e a Lei n.º 2115, se traduziu principalmente “no abandono do sistema de capitalização estrita, que se prende ao conceito de seguro social, para se perspectivar um sistema de repartição atenuada, o que traduz já uma opção pelo objectivo mais vasto de segurança social” (Maia, 1979, p. 44). Contudo, e apesar de se ter reconhecido o princípio da universalidade, a Lei n.º 2115, na opinião de Maia, “não desligou a protecção social, que se foi aperfeiçoando, da prestação de trabalho” (Maia, 1979, 44). Este autor concluiu que a evolução foi feita “em termos de Previdência, entendendo-se nessa realidade a cobertura de riscos sociais susceptíveis de afectar, em maior ou menor grau, a capacidade de ganho dos trabalhadores” (Maia, 1979, p. 44).

A acção da previdência, como Maia referiu, visava a cobertura de riscos sociais que poderiam pôr em causa a capacidade de ganho dos trabalhadores, sendo esses riscos

---

Previdência cobriam, eram a invalidez, a velhice e a morte, tendo sido o risco de doença coberto subsidiariamente (cf. Lucena, 1982, p. 156).

<sup>21</sup> As Caixas Sindicais, de acordo com Lucena, também asseguravam os seguros diferidos (invalidez, velhice e morte) como abrangiam, igualmente, a doença, a maternidade, as doenças profissionais e o abono de família, faltando regulamentação especial para o desemprego ser coberto (Lucena, 1982, p. 156).

<sup>22</sup> Para Lucena, as alterações ocorridas nas instituições de primeira categoria com a Lei n.º 2115, de 1962, só aparentemente não modificaram com uma certa profundidade estes organismos. Este autor considerou que se alteraram estas instituições com a Lei n.º 2115 porque, em primeiro lugar, existiu a generalização das Caixas distritais com a qual se visava quer a coordenação quer o alargamento do regime geral aos trabalhadores dos sectores secundário e terciário que ainda não se encontravam abrangidos. Em segundo lugar, porque com a Lei n.º 2115 passou a existir uma especialização das caixas sindicais (existiram três caixas sindicais: as Caixas de Previdência e Abono de Família, as Caixas de Pensões e as Caixas destinadas á cobertura de riscos especiais). Perante estas alterações Lucena considerou que “Este duplo movimento de especialização segundo os riscos e de centralização administrativa afigura-se-nos muito moderno. Em França, a reforma de 1976 manifesta uma tendência análoga. A principal diferença do organigrama português relativamente ao francês reside porventura no regime dos abonos de família, autónomos neste caso (caisse d’allocations familiales) e que naquele surge ligado aos seguros de doença” (Lucena, 1982, pp. 157-158).

sociais “especificamente, a doença, com relevo especial para a tuberculose, a maternidade, a invalidez, a morte, o desemprego involuntário e as doenças profissionais” (Maia, 1979, p. 46).

Esta evolução da protecção social portuguesa, que Maia analisou como tendo sido efectuada em termos de Previdência, poder-se-á igualmente verificar nalgumas medidas contidas na proposta de alteração à Lei n.º 1884, de 1957, tais como a proposta de alteração do regime de capitalização<sup>23</sup> (passando a abranger outras situações como o apoio à tuberculose e o apoio à maternidade), assim como a proposta de redução da quota do seguro de velhice, sendo tal redução remetida para o financiamento dos riscos diferidos, medidas que traduziam, na opinião de Fernandes, “a fraca importância dada à velhice, enquanto situação de perigo, isto é, não era considerada condição de grande insegurança e por isso um risco prioritário a cobrir” (Fernandes, 1997, p. 117).

Com a Lei n.º 2115, os princípios subjacentes à protecção social dos idosos parecem não se terem alterado. No Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, de 1963, foi afirmado que “os conceitos mais frequentemente adoptados” sobre o *carácter e fundamento* das pensões de velhice, foram “Invalidez presumida,

---

<sup>23</sup> No Relatório da Proposta de Lei, de 1957, encontramos ampla dissertação sobre a necessidade de modificar o sistema de capitalização em vigor, como sobre os inconvenientes e vantagens quer do sistema de capitalização quer do sistema de repartição, assim como constatamos a opção que tomaram nesta matéria de sistema de financiamento. Como se afirma no Relatório, a opção que tomaram foi por “um regime misto que procura atenuar as vantagens dos dois sistemas: o da capitalização extrema e o da repartição integral” (Projecto de Reforma da Previdência Social, 1957, p. 430). Um dos motivos que conduziu a esta mudança de sistema de financiamento prendeu-se com a inclusão outras situações como a tuberculose e a maternidade, conforme se pode ler no Relatório: “Outro motivo, porém, se apresenta a indicar como melhorar o rumo escolhido: a necessidade instantânea de alterar a distribuição em vigor da taxa global, por forma a consignar ao seguro-doença maior parcela de receitas. Só essa alteração – desde que se ponha de parte a hipótese de acréscimo das contribuições das empresas ou dos trabalhadores – permitirá, com efeito, promover a melhoria dos esquemas e, nomeadamente, o alargamento da assistência médica e cirúrgica e a instituição dos novos seguros de tuberculose e de maternidade” (Projecto de Reforma da Previdência Social, 1957, p. 430). A este respeito, também Fernandes considerou: “pretendia-se que, pela repartição, se cobrissem as despesas provenientes dos *benefícios imediatos*, como eram a assistência na doença, os abonos de família e o apoio na maternidade. Com a capitalização pretendia-se rentabilizar uma boa parte das reservas, de modo a que não desvalorizassem os montantes acumulados para suprir as despesas com os *benefícios diferidos*, as pensões de reforma. Esta era uma medida cautelar defendida politicamente como necessária para suprir eventuais aumentos de despesas e cobrir ainda o aumento de beneficiários que gradualmente iriam passar a usufruir de pensões de reforma” (Fernandes, 1997, p. 124).

salário diferido, direito ao repouso, solidariedade nacional (...) parecendo, todavia, dever pôr-se o acento tónico no elemento invalidez presumida” (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1963, p. 907). Neste regulamento afirmava-se que a protecção contra a velhice devia ser realizada, como o era na vigência da Lei n.º 1884, “através de *pensões vitalícias* de reforma (...) uma vez que o risco coberto é a sobrevivência para além de certa idade e sem limite de tempo”<sup>24</sup> e que, em relação à natureza das pensões de reforma por velhice, forma consideradas como tendo “carácter de pensões alimentícias, não podendo ser cedidas a terceiros nem penhoradas (Lei n.º 1884, não contrariada pela Lei n.º 2115)” (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1963, p. 907).

A este propósito, Fernandes considerou que esta lei “reforça a concepção, dominante na doutrina do corporativismo e frequentemente afirmada, de que a pensão de reforma supõe invalidez” (Fernandes, 1997, p. 122). Explicitando os fundamentos da atribuição de reformas, Fernandes refere: “A atribuição de pensões de velhice no sistema de Previdência Social assentava nestes dois princípios explicitamente definidos: a *invalidez presumida* e o *salário diferido*” (Fernandes, 1997, p. 123).

Na realidade o montante das reformas por velhice era muito reduzido, “insuficiente para cobrir as necessidades sentidas com o afastamento do trabalho remunerado e a cessação de um salário” (Fernandes, 1997, p. 123).

Tendo em conta o facto que a legislação reduziu o financiamento destinado ao seguro diferido das pensões de reforma, desviando esse montante para a cobertura de seguros imediatos como o apoio à maternidade e à doença (aliás já previstos no Projecto de Reforma da Previdência Social, de 1957), Fernandes considerou que:

---

<sup>24</sup> A idade da reforma por velhice, de acordo com este documento, era de 65 anos, a mesma que foi fixada pela maior parte “dos regulamentos instituídos à sombra da Lei n.º 1884” (Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência, 1963, p. 907)

“Este aspecto da nova lei evidencia também a fraca importância que então ainda era atribuída à velhice. As alterações legislativas resultavam das concepções ideológicas dos dirigentes políticos sobre o que *deveria ser* e nas quais o papel da família, como apoio institucional da velhice era prioritário” (Fernandes, 1997, p. 124).

Um artigo de Sequeira, publicado em 1970, que apresentava alguns dados de um estudo realizado sobre as condições de existência da população idosa portuguesa, revelou que só uma minoria era independente economicamente, ou seja 17,2 %, correspondendo a 121 791 pessoas nestas condições, o que significa que ou viviam de pensão de reforma, ou de outra pensão, ou ainda de rendimentos de bens. Um outro grupo de idosos dependia economicamente “da assistência, de esmolas, a cargo de familiares ou de outras pessoas, os quais representavam 31,1% da população idosa, ou seja 220 576” (Sequeira, 1970, p. 75). Neste grupo de idosos, os quais dependiam economicamente de outros, não estavam incluídas as mulheres casadas, a cargo do chefe de família, perfazendo 148 911. Existia ainda um grupo de idosos que tinha uma certa representação percentual, que eram aqueles que continuavam a trabalhar, representando 30,7 %, ou seja, 220 576 idosos. Analisando mais detalhadamente este grupo de idosos que dependiam do trabalho para sobreviver, Sequeira referiu que

“(…) 67,3 % (139 715) pertenciam ao sector primário e que os isolados agrícolas e trabalhadores por conta de outrem ligados à agricultura eram 57,3 %. Estes 57,3% não disporão provavelmente de rendimentos próprios para viver na situação de inactividade, dada a sua categoria na profissão, e também não estavam abrangidos por um sistema de previdência social” (Sequeira, 1970, p. 76).

Poderemos concluir, tendo em conta estas análises, que a situação dos idosos em termos de protecção social, neste período da reforma da Previdência Social, com a Lei n.º 2115, de 1962, não parece ter sofrido alterações. Ou seja, a velhice parece continuar a não ser, ainda, considerada como um *problema social*, mas como um problema que deveria ser da esfera doméstica, da responsabilidade do grupo familiar, como acontecia no período anterior, ou, segundo a expressão de Guillemard, a velhice continuava a ser uma *velhice invisível*, o apoio familiar aos idosos continuava a ser privilegiado e embora

existissem pensões de reforma, estas ainda não eram generalizadas a toda população, a partir de determinada idade. Esta insuficiente e restrita protecção social conduzia a que muitos idosos vivessem da caridade alheia e em situações de carência, principalmente, quando deixavam de trabalhar.

A nossa conclusão vai de encontro à consideração que Fernandes teceu acerca da situação da velhice:

“Até esta altura, a velhice havia permanecido relativamente invisível, não só porque o operariado, disperso e com fraco poder reivindicativo, pouco interferiu na causa, como também as condições estruturais da solidariedade familiar foram reforçadas no sentido de garantir o apoio aos familiares mais carenciados” (Fernandes, 1997, p. 127).

Apesar da Lei n.º 2115 tentar implementar algumas inovações e corrigir algumas deficiências da lei anterior, segundo Maia, foi alvo de variadas críticas, designadamente que não protegia de igual modo todos os trabalhadores, sendo mais beneficiados os dos sectores da indústria, do comércio, e dos serviços. Os trabalhadores agrícolas não tinham qualquer protecção médica, nem protecção na invalidez. Os trabalhadores por conta de outrem também não eram abrangidos na pensão de sobrevivência, nem nos acidentes de trabalho, nem em caso de doenças profissionais (Maia, 1985, p. 60).

Entre 1968 e 1974<sup>25</sup>, a política social irá fomentar algumas alterações na previdência social, tanto na educação como na saúde e propostas já pela reforma de 1962, conforme Rodrigues referiu:

---

<sup>25</sup> No final da década de 60, mais concretamente em 23 de Setembro de 1968, tomou posse como Presidente do Conselho o Professor Doutor Marcelo Caetano. Este período, de 1968 a 1974 – conhecido por “marcelismo”, foi “um projecto de liberalização e modernização em guerra – uma guerra em África que Caetano entendia já não poder deixar de manter” (Rosas, 1994, p. 546). Estes objectivos de modernizar e liberalizar e continuar a guerra em África, “eram objectivos que se iriam mostrar antagónicos: toda uma aposta desenvolvimentista de viragem para a Europa, toda a abertura política de um país cansado da guerra e do atraso, num país que não só não sentia como sua a guerra em África como a responsabilizava pelos males que vivia, conduziam de imediato, como primeira consequência, ao fim da guerra colonial e à sua solução política através da descolonização” (Rosas, 1994, p. 546). A tentativa de abertura, registada de 1968 a 1969, teve como consequência “uma avalanche de expectativas e de reivindicações, de desejo de mudança” (Rosas, 1994, p. 551). Registaram-se lutas e greves estudantis em diferentes universidades e institutos contra o sistema de ensino, contra o colonialismo e o regime político, tendo-se estendido esse movimento de greves e de lutas estudantis a grupos profissionais como metalúrgicos e ferroviários, entre outros (cf. Rosas, 1994, pp. 551-552). A actuação do governo desta

“O seguinte tipo de iniciativas surgem: I) de regulamentação dos organismos de previdência (abrangendo a estrutura orgânica e formas de coordenação e as modalidades de coordenação e as modalidades de financiamento e de prestações); II) de criação de novos organismos regionais (por exemplo Caixas de Previdência e Abonos de Família) e centrais (destes temos como exemplo a Caixa Nacional de Pensões e a Caixa Central dos Trabalhadores Migrantes); III) (...); IV) de alargamento dos esquemas de protecção dos trabalhadores rurais (com tradução quer nas eventualidades cobertas como na maior extensão da população abrangida) e criação (em 1973) do regime para as/os trabalhadoras domésticas/os; V) de ampliação do acesso, nomeadamente através da redução dos prazos legais de garantia (isto é, o tempo de contribuições prévias necessárias para aceder a uma dada prestação)” (Rodrigues, 1999, p. 177).

Outras alterações e reorganizações foram, igualmente, introduzidas na assistência<sup>26</sup>. Avaliando todas estas alterações na protecção social deste período,

Rodrigues apontou que continuou a verificar-se:

“I) a indefinição de uma política social global (sobressaindo nas respostas sociais os objectivos da política económica e financeira);  
II) um baixo nível de direitos sociais;  
III) a desproporção entre as necessidades sociais conhecidas e os recursos afectados;  
IV) uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais;  
V) e, a sobreposição entre vários serviços e sectores da política” (Rodrigues, 1999, pp. 179-180).

Em 1973, o ministro Baltasar Leite Rebelo de Sousa tentou remodelar e modernizar o sistema de segurança social em Portugal. Um dos indicadores dessa mudança, na opinião de Maia, foi a linguagem que passou a ser utilizada em discursos e documentos oficiais, uma linguagem que traduzia uma mudança de concepção acerca do

---

altura, face a esta agitação social, inverte a “sua linha de actuação a partir de 1970. Constatada a inviabilidade de liberalizar mantendo a guerra, e partindo da impossibilidade de lhe pôr termo, o regime vai manter a guerra, acabando com a liberalização” (Rosas, 1994, p. 553). Consultar Rosas (1994) para mais informação sobre este período.

<sup>26</sup> Tais como a reorganização do Ministério da Saúde e Assistência, em 1971, “(...) uma iniciativa de reordenamento orgânico, mas que não deixa de enunciar actualizar alguns princípios legalmente inovadores, a saber: as preocupações de coordenação e integração sectorial (embrião e teste de uma versão integrada)” (Rodrigues, 1999, p. 178) e a criação de três Direcções Gerais – da Saúde, dos Hospitais e da Assistência Social, e o Instituto da Família e Acção Social e os Serviços de Acção Directa, estes últimos pertencentes à Direcção Geral da Assistência Social. Concluindo, Rodrigues refere que: “Esta legislação parece interessada em: “I) formatar uma outra versão de política social, feita da integração e coordenação dos vários sectores e com a tutela e chancela do Estado, isto é, reforçando os seus poderes pela via de maiores competências estatais; II) e incorporando o que genericamente designa de acção social, com grandes afinidades com as competências sediadas nos serviços (criados em 1965) de Cooperação Familiar e Promoção Social Comunitária (e que vêm a ser extintos em 1972, passando da fase de instalação para a extinção, sem ter conhecido uma situação de normalização institucional)” (Rodrigues, 1999, p. 178).

que se pretendia. E o que se pretendia era um sistema de segurança social e não o sistema de previdência social que vigorava desde 1933.

Uma dessas mudanças foi a diferente concepção de segurança social que o ministro das Corporações e Previdência Social e da Saúde e Assistência, Rebelo de Sousa, elegeu. Essa concepção de segurança social, que preconizou, era próxima da concepção de segurança social expressa no Relatório Beveridge (1942), que muitos países europeus implementaram a seguir à Segunda Guerra Mundial. Esta “nova” segurança social já não privilegiava no

“indivíduo a sua qualidade de trabalhador que aspira à salvaguarda do rendimento que provém do seu trabalho. Trata-se, antes, de reconhecer em cada pessoa a sua qualidade de membro da sociedade, daqui decorrendo o fundamento da segurança social como sistema de garantia de um mínimo vital, segundo princípios de generalidade e uniformidade” (Maia, 1979, p. 3).

A defesa de um sistema de segurança social por parte do ministro Rebelo de Sousa é visível na seguinte passagem do seu discurso proferido no encerramento do I Congresso Nacional da Previdência Social, em 28 de Julho de 1973:

“(…) a Previdência Social é progressivamente dirigida para abranger a população como um todo. Ao lado da sua função «reparadora», desenvolve-se a sua «função preventiva» e o que chamaremos a sua função «desenvolvente», (...). E aqui se juntam os princípios de «universalidade», «compreensividade», «equivalência» e «selectividade», (...). E daqui surge a progressiva transformação do conceito da Previdência Social no de Segurança Social, em que aos objectivos clássicos (...) se acrescentam objectivos mais amplos de humanização do trabalho, de justa repartição de rendimentos, de garantia de serviços básicos, de promoção de actividades de comunidade, sociais e culturais” (discurso do ministro Rebelo de Sousa, in Boletim do Instituto do Trabalho e Previdência, 1973, n.º 29, p. 2426).

Mas a mudança do sistema de Previdência Social só ocorrerá a partir de 1974, depois do 25 de Abril, e não de uma forma imediata.

## 2.2 O prenúncio de uma política da terceira idade

A velhice, antes do 25 de Abril de 1974, durante o Estado Novo, como já analisámos, ainda era uma *velhice invisível*, não existindo uma política específica para ela.

O Estado Novo enfatizou e responsabilizou a família como agente de solidariedade e de apoio entre gerações, neste caso de apoio aos mais idosos. Cabia à família a responsabilidade de dar assistência aos seus membros mais idosos, tarefa esta que era igualmente vista pela doutrina da Igreja católica como uma obrigação.

No fim da década de 60, no contexto de um período em que se tentou alterar em alguns aspectos a política social, como verificámos, a forma de tratar a velhice começa a ser reflectida. Ou seja, a ideia de uma política específica para os idosos e do que deveria ser essa política, de acordo com a pesquisa de Fernandes, foi discutida em Portugal, em 1969, num Seminário intitulado “*Política para a Terceira Idade*”, cujo objectivo era “contribuir para a definição das bases de uma política social para os idosos, orientado por Paul Paillat” (Fernandes, 1997, p. 143). Defendeu-se que seria importante, para proteger a dignidade da pessoa idosa, a existência de pensões que permitissem manter o seu nível de vida, assim como a presença de instituições que servissem de rede de apoio a esta população (cf. Fernandes, 1997, p. 144). Na definição do que deveria ser uma política para a terceira idade estava subentendido, segundo Fernandes, “o reconhecimento da necessidade de intervenção pública de modo a suprir as deficiências provenientes de uma política de reformas ineficaz e insuficiente” (Fernandes, 1997, p. 144).

Fernandes, ao analisar a emergência da política de terceira idade no nosso país, referiu que, no princípio da década de 70, em “(...) Portugal começava a falar-se dos

---

problemas da população e de política da velhice (...)” (Fernandes, 1997, p. 144). A referida autora salientou que a “velhice adquire uma autonomia relativa motivada por uma certa identificação dos contornos de uma categoria de indivíduos aos quais se associavam necessidades básicas”, isto porque se criou, em 1971, o serviço de “Reabilitação e Protecção aos Diminuídos e Idosos” substituindo o antigo Instituto de Assistência aos Inválidos. Para Fernandes, esta substituição do nome Inválidos por Diminuídos e Idosos “sugere que a lógica assistencial não foi abandonada, mas virada agora concretamente para uma categoria social, os idosos, com carências manifestas, como a própria designação da instituição o prova ao associar os idosos aos diminuídos” (Fernandes, 1997, p. 144).