



## SEÇÃO: ARTIGOS E ENSAIOS

**Capitalismo, democracia e *Welfare State* em Portugal***Capitalism, Democracy and Welfare State in Portugal**Capitalismo, Democracia y Estado de Bienestar en Portugal***António Rafael Amaro<sup>1</sup>**[orcid.org/0000-0002-3843-6577](https://orcid.org/0000-0002-3843-6577)  
[aamaro@fe.uc.pt](mailto:aamaro@fe.uc.pt)**Joana Guerra<sup>1</sup>**[orcid.org/0000-0001-7426-5579](https://orcid.org/0000-0001-7426-5579)  
[joanaguerra@fpce.uc.pt](mailto:joanaguerra@fpce.uc.pt)**Recebido em:** 17 set. 2024.**Aprovado em:** 25 set. 2024.**Publicado em:** 27 nov. 2024.

**Resumo:** O *Welfare State* cresceu e desenvolveu-se num contexto histórico muito concreto. No pós-II Guerra Mundial, período marcado pela "Guerra Fria" e pelo confronto entre dois sistemas, o socialismo e o capitalismo. As democracias capitalistas procuraram, com a criação do *Welfare State*, resolver a "questão social" por via de um consenso entre o capital e o trabalho. Em Portugal, durante o Estado Novo (1933-1974), procurou-se resolver a questão social no quadro do corporativismo, modelo que diziam ser alternativo ao socialismo e às democracias capitalistas liberais, mas sem sucesso. Assim, só com a queda da ditadura do Estado Novo (abril de 1974) e em democracia é que foram criadas as condições políticas e institucionais para a construção do *Welfare State* em Portugal.

**Palavras-chave:** capitalismo; democracia; Estado Novo corporativo; *Welfare State*.

**Abstract:** The Welfare State grew and developed in a very concrete historical context. Post-World War II, a period marked by the "Cold War" and the confrontation between two systems, socialism and capitalism. Capitalist democracies sought, with the creation of the Welfare State, to resolve the "social question" through a consensus between capital and labor. In Portugal, during the Estado Novo (1933-1974), an attempt was made to resolve the social issue within the framework of corporatism, a model that was said to be an alternative to socialism and liberal capitalist democracies, but without success. Thus, only with the fall of the Estado Novo dictatorship (April 1974) and in democracy were the political and institutional conditions created for the construction of the Welfare State in Portugal.

**Keywords:** Capitalism; Democracy; New Corporate State; Welfare State.

**Resumen:** El Estado de Bienestar creció y se desarrolló en un contexto histórico muy concreto. Post-Segunda Guerra Mundial, período marcado por la "Guerra Fria" y el enfrentamiento entre dos sistemas, el socialismo y el capitalismo. Las democracias capitalistas buscaron, con la creación del Estado de Bienestar, resolver la "cuestión social" a través de un consenso entre capital y trabajo. En Portugal, durante el Estado Novo (1933-1974), se intentó resolver la cuestión social en el marco del corporativismo, modelo que se decía que era una alternativa al socialismo y a las democracias capitalistas liberales, pero sin éxito. Así, sólo con la caída de la dictadura del Estado Novo (abril de 1974) y en democracia se crearon las condiciones políticas e institucionales para la construcción del Estado de Bienestar en Portugal.

**Palabras clave:** capitalismo; democracia; Nuevo Estado corporativo; Estado de Bienestar.



<sup>1</sup> Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

## INTRODUÇÃO

O *Welfare State* cresceu e desenvolveu-se num contexto histórico muito concreto. Subjacente ao seu desenvolvimento estão dinâmicas de solidariedade políticas e sociais ligadas à (re)construção do Estado-Nação em democracia, sedentes de paz, no pós-II Guerra Mundial. Contexto muito marcado pela "guerra fria" e de confronto entre dois sistemas, o socialismo e o capitalismo, em que as democracias capitalistas procuraram, com a criação do Estado Social, resolver a "questão social" por via de um consenso entre o capital e o trabalho. Este modelo de Estado, de matriz social-democrata, reconhecia politicamente o direito aos cidadãos a uma cobertura universal dos riscos sociais, na saúde, na educação, na segurança social, no emprego, na habitação. E neste sentido, pode dizer-se que o *Welfare State* é o resultado de uma sociedade de direitos, com uma nova sensibilidade para os direitos do trabalho (Fleutôt, 2017). Este reconhecimento constitucional de direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos em democracia representou, de facto, um avanço civilizacional que, a nosso ver, deve ser entendido como uma marca de modernização e de desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Desde logo, como um passo fundamental no processo de transformação do Estado liberal (Marshall, 1950). Representando uma experiência histórica de modernização da sociedade e do Estado, com resultados muito diferentes em cada país, permitindo, de alguma maneira, diminuir as tensões entre democracia e capitalismo. Razão pelo qual, os defensores do *Welfare State* tendem a ver as transformações políticas e sociais ligadas à construção do *Welfare State* como um fenómeno de modernização geral das sociedades capitalistas: "como o produto da crescente diferenciação e expansão das atividades e setores, por um lado, e do processo de mobilização social e política, por outro" (Mozzicafredo, 1992, p. 59).

A construção do *Welfare State* deve, assim, ser entendido como uma resposta política dos países capitalistas e democráticos da Europa no pós-II Guerra Mundial, em que o Estado assume um papel mais ativo na economia e na distribui-

ção da riqueza gerada. A resposta encontrada pelas democracias europeias no pós-II Guerra Mundial não deve, por isso, ser confundida com outras experiências políticas não democráticas (Picó López, 1999; Ritter, 1991). O *Welfare State* de matriz Beveridgiana está indissociavelmente ligado aos processos de afirmação das democracias liberais, apresentando características que dificilmente seriam reproduzidas em Estados não democráticos. O *Welfare State* não deve, por outro lado, ser entendido como uma simples evolução do Estado liberal tradicional, distinguindo-se apenas pelo crescimento relativo das despesas com políticas sociais. Nada mais errado, no nosso ponto de vista. O *Welfare State* representou um salto político qualitativo muito importante para a legitimação dos Estados de Direito Democráticos, e não um mero alargamento das funções do Estado. As visões neoliberais que, a partir da década de oitenta do século passado passaram a hegemonizar a economia mundial, tendem a simplificar esta questão, culpando as despesas sociais pela crise económica. A resiliência do *Welfare State* e o seu alargamento a cada vez mais países democráticos, apesar dos ataques a que tem sido sujeito nas últimas décadas, é a melhor prova de que o Estado Social é muito mais que um simples aumento das despesas sociais. Quem assim pensa, não compreendeu as mudanças políticas e institucionais verificadas ao nível deste novo modelo de Estado (Rosanvallon, 1984; Santos, 1998; Teulon, 1992). Desde logo, não compreendeu "o pacto político e social de base" entre o capital e o trabalho, o avanço que isso representou para a legitimação das democracias, abrindo espaço para a difícil compatibilização do capitalismo com a democracia (Santos, 1998, p. 214-215).

Será, portanto, neste quadro de referência teórica, em que o *Welfare State* é visto como indissociável do consenso político do pós-II Guerra e do quadro institucional e político democrático, que procuraremos analisar a construção tardia do *Welfare* em Portugal. Construção tardia, desde logo, pelo facto de não existirem condições políticas e institucionais para que isso se verificasse. O Estado Novo corporativo de Salazar (1933-1974)

não só considerava a democracia dispensável para qualquer solução política, económica ou social, como procurou resolver a questão social no quadro do corporativismo (Cardoso; Rocha, 2003; Garrido, 2016; Rosas; Garrido, 2012). E assim, ao contrário da maior parte dos países europeus democráticos, Portugal só viria a reunir condições políticas para compatibilizar capitalismo e democracia e construir o *Welfare State* depois da revolução que pôs termo a 48 anos de ditadura, em 25 de Abril de 1974. E assim, tal em Espanha (Comin, 1990) e na Grécia, a construção do *Welfare State* em Portugal decorreu em contraciclo, precisamente num período em que os países mais desenvolvidos da Europa já discutiam a reconfiguração e sustentabilidade das políticas sociais desenvolvidas até então. Há sobre esta matéria uma singularidade portuguesa muito importante: o fim da ditadura em 25 de abril de 1974 abre as portas à democracia e esta consolida-se com uma promessa de igualdade política, mas também social e económica, objetivos plasmados nos direitos fundamentais da Constituição de 1976. É, pois, com uma geração de diferença face ao resto da Europa industrializada e democrática que nós vamos acertar o passo com a liberdade e a democracia, mas também com o modelo de *Welfare State* (Silva, 2013). No quadro de um consenso político e ideológico curiosamente bem mais vasto à esquerda do que no pós-II Guerra, pois contou com o apoio de democratas cristãos, social-democratas, socialistas e comunistas. Mas os tempos, de facto, eram outros e exigiam novos compromissos políticos e sociais, bastando para isso lembrar que o ano em que é criado o Serviço Nacional de Saúde em Portugal (1979) é o mesmo em que Margaret Thatcher sobe ao poder em Inglaterra com a missão de desmantelar o *Welfare State* que ali se iniciou, em 1942, com o "Report on Social Insurance and Allied Services" do conservador William Henri Beveridge (Silva, 2013).

### A modernização que tarda e o modelo social corporativo que permanece

O autodenominado Estado Novo português assumiu constitucionalmente, desde 1933 e sob

a liderança de António de Oliveira Salazar, a sua natureza corporativa. Esta recusa política do liberalismo e da democracia e a sua natureza orgânica vão condicionar o conjunto das políticas sociais a desenvolver. As soluções para esta magna questão vão ser procuradas dentro do sistema corporativo que, como é sabido, pretendeu ser também nesta matéria uma terceira via capaz de superar as propostas do liberalismo e do socialismo bolchevista. De acordo com isso, a constituição de 1933 prescrevia que competia ao Estado "coordenar, impulsionar e dirigir todas as atividades sociais e zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas" (Constituição de 1933, artigo 6.º). Ainda que, no âmbito concreto da Previdência Social a criar, fosse função do Estado apenas promover "as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade" (Constituição de 1933, artigo 41.º). Facilmente se depreende deste preceituado genérico e ambíguo inscrito na Constituição que, no que concerne à Previdência Social a criar, não existia qualquer intenção do Estado corporativo em assumir o seu financiamento e muito menos a responsabilidade de edificar um sistema de proteção social como um direito dos cidadãos (Lucena, 1976; Maia, 1985). Muito pelo contrário, ao invés da Constituição republicana de 1911 que inscreveu na lei fundamental o "direito à assistência pública", o Estado Novo corporativo rejeitou liminarmente durante todo o seu período de vigência este princípio fundador do *Welfare State*.

A Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional (Dec.-Lei n.º 23 053, 23 de setembro de 1933) passarão a ser as principais referências programáticas e ideológicas da política social a desenvolver pelo Estado Novo. O Estatuto do Trabalho Nacional, peça fundamental do modelo de previdência social a implementar no sistema corporativo, inscreve nos seus artigos 34.º, 48.º e 49.º e 50.º o programa que há-de caracterizar a política social do Estado Novo corporativo. Desde logo, afasta-se de qualquer princípio unitário e tendencialmente universal de Seguros Sociais Obrigatórios, preferindo a realização progressiva da previdência social. A iniciativa,

a organização e a administração das instituições de previdência eram da responsabilidade dos organismos corporativos e não do Estado. Era aos organismos corporativos que competia "defender os trabalhadores na doença, na invalidez e no desemprego involuntário e também garantir-lhes pensões de reforma" (art. 48.º). Em janeiro de 1935 foi apresentada na Assembleia Nacional a proposta do governo que instituiu, através da lei n.º 1884, de 16 de março de 1935, o modelo de Previdência Social em Portugal. De acordo com o novo diploma, a previdência social desenvolver-se-ia em quatro categorias: 1.ª Categoria: Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos; 2.ª Categoria: Caixas de Reforma ou de Previdência; 3.ª Categoria: Associações de Socorros Mútuos; 4.ª Categoria: Instituições de Previdência. Das quatro categorias apresentadas, a principal novidade residiu na criação das Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos, com as Caixas Sindicais de Previdência; Caixas de Previdência das Casas do Povo e Casas dos Pescadores. Antes de 1933, as restantes três categorias definidas na lei já existiam no terreno, limitando-se a lei a prever a sua integração no novo sistema (Maia, 1985).

Assim, tomando como referência os principais diplomas estruturantes da política social do Estado Novo corporativo, a Constituição de 1933, a criação da Previdência Social (1935) e o Estatuto de Assistência Social (1944), a política social de Salazar obedeceu a uma matriz política e ideológica que verdadeiramente nunca abandonou: a família como célula fundamental na prevenção dos riscos sociais dos seus membros; O Estado com um papel supletivo em matéria de financiamento da Previdência Social e proteção social; o domínio da vertente caritativa e assistencial das políticas sociais.

O modelo corporativo de previdência social do Estado Novo afastou-se, por razões políticas, mas também ideológicas, do modelo de Seguros Sociais (1919) da I República (Cardoso; Rocha, 2009). Para Teotónio Pereira, ativo doutrinador do corporativismo e subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social (1933-1936),

os Seguros Sociais republicanos eram uma criação "estatista", "socializante" e "aventureira", tendo apenas como propósito "seduzir o proletariado" (Pereira, 1937, p. 49). Era necessário, portanto, um novo modelo de Previdência Social conforme os princípios corporativos. Desde logo, as Caixas Sindicais de Previdência deveriam constituir-se "longe da abstracção da luta de classes ou da utopia socialista do Estado-Providência" e dentro "do nível elevado das soluções corporativas", tendo em conta a sua "natural conformidade com as realidades da vida" (Decreto n. 25 935, 1935). Para Teotónio Pereira, principal arquiteto das bases do sistema de Previdência Social Corporativo português, "os nossos problemas de previdência social" não seriam resolúveis por "sugestões de escola nem por imitação do alheio". Era necessário "integrá-los no movimento corporativo", abandonando a

[...] ideia duma caixa burocrática, complacente e passiva, deixando de tratar com o Estado e com os dinheiros públicos – fáceis tentadores de abusos e de apetites ruins – o trabalhador passava a olhar a organização de previdência do seu agregado profissional como uma obra sua, a que tem ligados o seu sacrifício, a sua responsabilidade e a sua esperança (Pereira, 1937, p. 51).

Ao Estado competia apenas "acompanhar de perto o desenvolvimento dos novos organismos, definindo a sua feição técnica, auxiliando a formação do ambiente de solidariedade, rodeando-os do prestígio e da solidez que são indispensáveis" (Pereira, 1937, p. 52).

O modelo de Estado social português iniciado em 1933 e que, com fracos resultados sociais se prolongou até 1974, só pode ser entendido dentro da própria dinâmica da organização pouco conseguida da economia corporativa. Não faz, por isso, qualquer sentido afirmar, seja qual for a avaliação que façamos dos seus resultados, que o Estado Novo não se preocupou em ter uma política social e, dentro do possível, corporativa. Como refere Fátima Patriarca, o facto de o Estado Novo ser anticomunista e antissocialista – e o Salazarismo foi-o até à medula, em todos os tempos e em todas as suas fases de evolução – não significa

que a questão social lhe fosse indiferente (Patriarca, 1995). Basta que para isso tenhamos em consideração o papel desempenhado pelas elites católicas na institucionalização do Estado Novo e o facto de a doutrina social da Igreja, desde a encíclica *Rerum Novarum* (1891) e depois com Pio XI (1922-1938), estar ideologicamente alinhada sobre o entendimento das questões sociais (e no modo como as solucionar politicamente) com a conceção orgânica e corporativa da sociedade e do Estado (Fontes, 2000). Aliás, será esta matriz ideológica corporativa, autoritária e assistencialista que impedirá o Estado Novo de reconhecer as virtudes da Previdência Social "para todos e para todos os riscos", por considerar que isso era uma ilusão; pois "as grandes máquinas estrangeiras de previdência social não eram para as nossas posses, nem para os nossos costumes" (Pereira, 1937, p. 49). O mesmo se passava, recorde-se, com a democracia, que também não ia bem com o nosso modo de ser. Para Teotónio Pereira (1937), o problema de Portugal em matéria de Previdência Social não poderia ser resolvido com soluções universalistas e estatizantes (Pereira, 1937, p. 51). Será esta suposta autossuficiência corporativa e mesmo a crença, muito partilhada entre os principais ideólogos do regime, numa certa singularidade portuguesa que irá impedir a compreensão e a aceitação do caminho que o *Welfare State* estava a fazer nos países mais desenvolvidos da Europa no pós-II Guerra Mundial. Em simultâneo com isso, a estreita ligação e quase dependência que o modelo de Previdência Social tinha com o desenvolvimento do corporativismo na sociedade portuguesa fazia com que o sucesso daquele dependesse do incremento das organizações corporativas primárias (grémios, sindicatos nacionais, casas do povo, casas dos pescadores, etc.) e da sua capacidade de iniciativa, dado que delas dependia o próprio financiamento do sistema. Ora, o corporativismo em Portugal acabou por não gerar uma economia corporativa. Como refere Álvaro Garrido (2016), nunca existiu na sociedade portuguesa uma organização corporativa dos interessados, mas sim uma institucionalização

dos interesses dentro de entidades criadas pelo Estado. Este duplo fracasso político tornou-se cada vez mais evidente nas décadas de 50 e 60, quando se começou a perceber que o modelo de previdência social corporativo estava paralisado e estava longe de acompanhar as dinâmicas de proteção social que chegavam dos países europeus com *Welfare State*. É o momento em que o Estado abandona o idealizado papel de árbitro e assume, contra todas as suas anteriores determinações, que é necessário intervir e substituir-se aos organismos corporativos na criação de instituições de previdência.

A necessidade que o regime sentiu, em 1962, de reformar a previdência era o primeiro sinal de que as coisas não iam bem (Maia, 1985). Com efeito, num importante parecer da Câmara Corporativa, em 1961, precisamente quando se pretendia substituir a legislação fundadora da Previdência Social (Lei n.º 1 884 de 1935), não se podia ser mais claro:

[...] na prática apenas os sectores do comércio, indústria e serviços acusam expansão satisfatória; na pesca, a protecção realizada utilizou sobretudo fórmulas assistenciais; na agricultura, o índice de cobertura da população rural pelas Casas do Povo não ultrapassava um quinto, e os respectivos benefícios não se situavam, na maior parte dos casos, acima de níveis modestos (Maia, 1985, p. 55).

Os números, de facto, não enganavam: no início da década de 60, os beneficiários abrangidos pelas caixas sindicais de previdência e caixas de reforma e previdência era de 863,7 milhares. Estes dados evidenciam que cerca de 30% dos trabalhadores e 40% dos respetivos familiares não estavam integrados no regime de previdência social. Na mesma data, apenas 19,6% da população ativa rural suscetível de ser abrangida pela previdência o era de facto. E apenas 17% dos familiares, nas mesmas condições, é que tinha cobertura da previdência. Só o sector das pescas revelava níveis de cobertura quase total, prevalecendo, no entanto, uma proteção mais assistencial do que previdente. Mas se os números evidenciam uma deficiente cobertura da Previdência Social, no que diz respeito aos riscos cobertos a situação é ainda mais

crítica. Os trabalhadores do comércio, indústria e serviços tinham apenas proteção social na doença, invalidez, velhice e morte. Apenas algumas caixas asseguravam a sobrevivência e, no caso do desemprego, continuava a aguardar-se pelo diploma especial, prometido quer no Estatuto do Trabalho Nacional (art. 48.º), quer na Lei n.º 1884 (art. 4.º) de 1935. Os acidentes de trabalho e as doenças de trabalho ainda se mantinham, nesta altura, como sendo da responsabilidade das entidades patronais. Tal como ao nível da abrangência, a situação dos beneficiários das caixas ligados às Casas do Povo e às Casas dos Pescadores era ainda pior. No primeiro caso, "o esquema obrigatório incluía tão só as prestações de assistência médica, subsídio pecuniário na doença e subsídio por morte" (Maia, 1985, p. 55). No caso dos pescadores, embora os níveis de cobertura beneficiassem de situações particulares mais favoráveis, o sistema de proteção não deixava de estar dependente das possibilidades (até conjunturais) financeiras das instituições respetivas, podendo abranger a assistência médica na doença, subsídios de doença, de nascimento e por morte, pensões de invalidez e reforma e abonos de família" (Maia, 1985, p. 55).

Se tomarmos como referência da despesa social aquela que o Estado tinha de suportar com a Educação, Saúde, Segurança Social, Habitação e Equipamentos Urbanos (quadro 1), verificamos que Portugal mesmo no denominado período de ouro da economia (1950-1973) se manteve à margem das políticas sociais dos países mais desenvolvidos da Europa. A despesa social por parte do Estado português em percentagem do PIB, em 1960, representava apenas 6,2%, correspondendo nalguns casos a um terço daquilo que era a despesa social nos países com *Welfare State*. Se compararmos, por exemplo, com os dois países europeus que os portugueses mais escolheram para emigrar neste período, França e Alemanha, verificamos que a despesa social nestes países atingia respetivamente 14,4% e 17,1%. Ora, este valor de despesa social só será alcançado depois da queda da ditadura, em 1975, o que diz bem do atraso considerável que Portugal tinha em políticas sociais. Perante esta realidade, não admira que os emigrantes se tivessem transformado nos grandes difusores em Portugal dos benefícios sociais do *Welfare State* dos países que os acolheram.

**QUADRO I – Despesas Sociais em Portugal (em percentagem do PIB)**

Anos	Totais 1= (2)+(3)+(4)+ (5)+(6)	Educação (2)	Saúde (3)	Outras despesas sociais (4)	Segurança Social	
					Segurança Social Geral (5)	Servidores da Administração Pública (6)
1960	6,2	1,8	0,9	0,7	2,0	0,8
1965	6,3	1,4	1,2	0,5	2,6	0,6
1970	9,9	1,9	1,7	0,6	5,2	0,5
1975	17,1	3,8	3,1	2,7	6,9	0,6
1980	19,7	4,1	3,8	2,2	8,6	1,0
1985	19,9	4,0	3,9	1,6	9,0	1,4
1990	20,0	4,9	4,1	0,6	9,9	1,4

Fonte: Carreira (1996, p. 281).

Na década de 60, período de ouro do *Welfare State* nos países democráticos, em Portugal apenas entre 20-30% da população residente se encontrava coberta pela Previdência Social e, em 1960, só metade da população ativa potencialmente integrável no sistema de Previdência Social o estava de facto. Em 1960, a despesa da segurança social com prestações sociais em percentagem do PIB era de 1,2%, subindo na década de 70 para 5,1%. Ao nível das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, em 1960 o Estado despendia apenas 0,2% do PIB, evoluindo para 1,6 em 1974, o que mostra bem o deficiente grau de cobertura das pensões. Só para se ter um termo de comparação, em 1976, dois anos depois da revolução, o valor atingia 2,9% e, em 1986, 4,3%. Também na educação, como é possível ver no quadro n.º 1, a despesa em percentagem do PIB até à década de 70 evidencia o atraso e a fraca participação do Estado numa área crucial para a modernização do país. Em 1972, o Estado gastava em educação com cada português apenas 2,6% Euros, dois anos depois da revolução (1976) este valor subia para 7,5 Euros e, em 2010, atingiu 809,5 Euros. Também na saúde a rutura que acontece com a implantação do Serviço Nacional de Saúde em democracia não deixa qualquer dúvida sobre a mudança: em 1970, a despesa com a saúde dos portugueses era de 1,7% do PIB, um ano depois da revolução era de 3,1% e, em 1980, já era de 3,8%. Se nos detivermos em valores de despesa do Estado executados por pessoa em 1972, verificamos que cada português gastou em média em saúde 0,3 Euros, enquanto em 2013 este valor subia para os 821,3 Euros. Quanto ao grau de cobertura, em 1970 apenas 56% da população estava integrada no sistema de saúde. Não admira que o maior crescimento da despesa com saúde em Portugal se tivesse verificado entre 1974 e 1982, período coincidente com a extensão do Serviço Nacional de saúde (Mozzicafredo, 1992).

Verificamos assim que, não obstante a reforma da Previdência Social de 1962, que procurou modernizar e alargar o grau de cobertura da Previdência Social corporativa, as despesas sociais em educação, saúde e segurança social

mantiveram-se sempre inferiores às despesas por exemplo com as questões de soberania. Com a subida ao poder de Marcelo Caetano, em 1968, as políticas sociais conheceram um novo impulso, mas o Estado corporativo, a falta de liberdade e a guerra colonial foram impedimentos políticos mais do que suficientes para impedir grandes ruturas nesta questão. Em 1972, as despesas que mais pesavam no orçamento continuavam a ser as rubricas ligadas às funções de soberania e defesa nacional. Só em 1978, quatro anos depois da queda da ditadura e do governo liderado por Marcelo Caetano é que, pela primeira vez, as funções sociais ultrapassam as despesas com as funções gerais de soberania (Rosa; Chitas, 2010).

### O governo de Marcelo Caetano e o Estado Social (1968-1974)

Em setembro de 1968, Marcelo Caetano substituiu no governo Oliveira Salazar. Dada a importância que Salazar sempre teve, como principal e único líder, durante 40 anos, do Estado Novo, foram muitos os portugueses que acreditaram que se tinha chegado ao fim da mais longa ditadura da Europa de quase meio século. Neste contexto, em que Marcelo Caetano prometeu reformas e uma certa abertura do regime, começou a instalar-se a dúvida entre opositores e mesmo dentro da "situação" se os sinais eram apenas de uma "evolução na continuidade", de uma espécie de "salazarismo sem Salazar", ou mesmo perante uma desesperada e terminal "demagogia liberalizante", sem conteúdo político relevante (Rosas; Oliveira, 2004). De facto, a transição para a democracia não aconteceu, e a prova é que em 1974 se seguiu uma revolução para o conseguir. Mas o resultado de seis anos de ditadura também prova que não se tratou de um puro "salazarismo sem Salazar" (Rosas; Oliveira, 2004). Marcelo Caetano e os que no quadro do regime há muito o apoiavam para vir a suceder a Salazar "tinham um programa de "abertura" e de "descompressão" do regime, com laivos tecnocráticos e desenvolvimentistas" (Rosas; Oliveira, 2004, p. 11). Este programa não tinha de desembocar num regime democrático,



não era essa a intenção de Marcelo Caetano pelo menos, mas para o que aqui nos interessa continha uma agenda social bastante reformista nas relações laborais e nas políticas sociais em geral. Mas também aqui, tudo estava pensado por Marcelo Caetano para que estas reformas sociais se fizessem no respeito pela Constituição de 1933 e dentro do corporativismo. Quando Marcelo Caetano lança o conceito de "Estado Social" para "acentuar o conteúdo da política" que queria seguir no governo, deixando cair a tradicional denominação de Estado Novo, está a pensar num "Estado social, mas não socialista". Como ele próprio adverte, compatível com a Constituição e, "por convicção própria", também com o Estado corporativo (Caetano, 1974). Das suas palavras, que ele se dá ao trabalho de explicar no primeiro "Depoimento" em livro meses depois de abril de 1974, sobre a fórmula "Estado Social" nada existe que possamos deslumbrar qualquer simpatia com o *Welfare State* desenvolvido nos países democráticos. O sentido que lhe deu, "na curta alocução proferida em 10 de outubro de 1968 ao receber os presidentes das corporações", inspirava-se na

[...] doutrina da igreja católica tal como era ensinada na primeira metade deste século e que, impregnada do espírito cristão, repudiasse o materialismo dialético que está na base do marxismo e o dogma da luta de classes em que assenta toda a construção do socialismo revolucionário (Caetano, 1974, p. 124).

Ora, como é bom de ver o que continua vivo no pensamento de Marcelo Caetano é o medo do modelo de Estado bolchevista e a recusa do liberalismo e da democracia, como era próprio dos que viam a solução para a "questão social" no quadro do corporativismo. Em nenhum momento nos remete para as experiências sociais não marxistas que os países democráticos estavam a realizar no âmbito do *Welfare State*, através de um largo consenso entre os partidos democrata cristãos e social-democratas. A dado momento, quando procurava rebater os que duvidavam das suas intenções na defesa de políticas sociais mais expressivas, justifica que não era "por manobra política ou por cálculo eleitoral, mas em

obediência a convicções antigas muitas vezes expressas ao longo da vida" (Caetano, 1974, p. 123). Esta preocupação de Marcelo Caetano com as questões sociais, nomeadamente o alargamento da previdência a setores da população não abrangidos (rurais, domésticas, independentes) e a própria centralização e coordenação das instituições de previdência e uma maior abertura para a responsabilidade de financiamento do sistema, tem, de facto, sido vista por alguns autores como uma tentativa inteligente de relegitimação do regime marcelista (Guibentif, 1997).

Independentemente das razões políticas subjacentes à agenda social reformista dos governos de Marcelo Caetano, só por desconhecimento alguma vez se podia ver no modelo e resultado desta qualquer semelhança com o *Welfare State* existente em Portugal depois do 25 de abril. Tal como não é possível afirmar que com a institucionalização do Estado de Direito Democrático nada mudou de essencial nas políticas sociais, limitando-se o Estado democrático a alargar o seu âmbito. De acordo com esta perspetiva, o regime democrático ter-se-ia limitado a dar continuidade a um conjunto de políticas sociais já em marcha durante o "Estado Social" de Marcelo Caetano. Sendo Portugal um caso de estudo pela sua originalidade: a construção do *Welfare State* precedeu a consagração dos direitos civico-políticos (Carolo, 2006).

É verdade que o governo de Marcelo Caetano assumiu uma postura reformista em questões tão importantes como as relações entre o capital e o trabalho. Desbloqueou, por exemplo, uma entorse muito importante nesta área (1969), ao alterar a lei sindical, alargando a dimensão geográfica e profissional dos sindicatos e retirando os sindicatos da tutela direta do Estado, o que permitiu que as direções dos sindicatos nacionais fossem conquistadas por trabalhadores da oposição. O que permitiu uma extraordinária dinamização dos sindicatos, dentro dos condicionalismos próprios de uma ditadura, mas ainda assim permitindo uma maior sindicalização e participação dos trabalhadores. A greve, porém, continuou ilegal e reprimida. O que impedia, numa perspetiva de



construção de um verdadeiro *Welfare State*, uma consensualização livre entre o capital e o trabalho. É uma evidência também que, entre 1969 e 1974, se assistiu a um aumento significativo da despesa social, de pouco mais de 3% para 5%, em 1973. De uma capacidade da população residente integrada no sistema de previdência inferior a 30%, em 1969, para mais de 40%, em 1974. Para esta evolução muito contribuiu uma importante reforma com a integração dos trabalhadores rurais no sistema de previdência, em maio de 1969, garantindo prestações sociais como o abono de família, doença, velhice e invalidez. Esta medida foi estendida, em 1973, aos arduas e empregadas domésticas.

Por sua vez, a percentagem de pensionistas residual em 1960 (0,63%), atinge os 7,8% em 1974. Também ao nível da saúde se assistiu a uma profunda reforma (1971), visando garantir o direito à saúde, promovendo uma política de integração de todas as atividades de saúde e assistência e a criação de cerca de 300 centros de saúde públicos. Ainda assim, não obstante o esforço reformista nesta área, em 1970 apenas 56% da população estava coberta com sistemas de saúde. Valores que permitem concluir que, antes de 1976, quando ficou constitucionalmente consagrado a criação do Serviço Nacional de Saúde universal, tendencialmente gratuito e financiado pelo Estado, não tem sentido falar de *Welfare State* numa área tão relevante como a saúde. E menos sentido faz afirmar, como o faz Rui Ramos, que Baltasar Rebelo de Sousa, ministro das Corporações e Previdência Social e da Saúde e Assistência (1970-1973), "terá talvez sido, muito antes de 1976, o verdadeiro pai político do Sistema Nacional da Saúde" (Ramos, 2012).

Ficaram a faltar nestas importantes reformas sociais do período marcelista medidas importantes nesta área que só conheceram concretização prática em democracia, embora algumas delas constassem da legislação, como era o caso do subsídio de desemprego, criado pela primeira vez em 1975, ou o salário mínimo nacional que chegou a estar na agenda política do governo marcelista. Foi também depois do 25 de Abril que

foi criada uma pensão social não-contributiva, que passou a abranger os casos não contemplados nos sistemas de segurança social. Para além, foi instituído o 13.º mês no regime de pensões e, ainda no período revolucionário, foi instituído o subsídio de Natal.

## Conclusão

A circunstância histórica de a democracia e a construção do *Welfare State* em Portugal terem coincidido no tempo ajuda a perceber como as questões sociais e a legitimação política da democracia são indissociáveis. A construção tardia do *Welfare State*, quando nos países mais desenvolvidos discutiam a sua reconfiguração, também lhe empresta particularidades. Por exemplo, não pôde beneficiar de um período de ouro do capitalismo, nem dos ventos favoráveis do crescimento Keynesiano, nem tão pouco dum ambiente cultural e ideológico de solidariedade que se seguiu à reconstrução dos países saídos do pós-II Guerra Mundial. Pelo contrário, o *Welfare State* em Portugal foi construído num ambiente ideológico de claro ascendente do neoliberalismo no mundo que, como é sabido, tinha precisamente no centro das suas críticas as despesas sociais daquele modelo de Estado.

É um facto também que o *Welfare State* português, como vimos, não partiu do zero, deu continuidade a uma história de políticas sociais e a um aparelho burocrático-administrativo de décadas construído num contexto marcadamente autoritário e corporativista. Alguns autores pretendem ver neste percurso uma linearidade, sem ruturas, em que o *Welfare State* democrático é apenas mais uma, a mais recente, das suas fases. E neste sentido, o "Estado Social" corporativo apenas se encontrava num grau menor de desenvolvimento. O Estado Novo corporativo não pretendeu ser, em nenhuma das suas fases, um modelo de *Welfare State*, tal como foi entendido na Europa do pós-Guerra. Isto não significa, contudo, que não tivesse preocupações sociais e, obviamente, uma política social. Teve sempre durante toda a sua vigência uma conceção "corporativa-caritativa" das questões sociais. O Estado abstinha-se de participar financeiramente para o

sistema previdencial. Por exemplo, o Estado corporativo impunha que o financiamento da previdência fosse inteiramente da responsabilidade de patrões e trabalhadores, do mesmo modo que não assumia as despesas da assistência social, deixando esta nas mãos da Igreja, das Misericórdias, e das famílias (Coutinho, 1999; Rodrigues, 1999). Nunca existiu da parte dos mentores da previdência social qualquer preocupação em articular as iniciativas de assistência com as políticas de Previdência. A assistência social assumiu sempre uma função supletiva e caritativa. Até à década de 60, a assistência social nunca deixou de pertencer ao Ministério do Interior que, em conjunto com a saúde, compunham a subsecretaria de Estado da Assistência Social. Esta forma de organização, de claro divórcio entre a previdência e a assistência, ligada a uma conceção caritativa das questões sociais<sup>2</sup>, contrariava claramente a natureza dos modelos de *Welfare State* desenvolvido nas democracias ocidentais.

É verdade que durante os governos de Marcelo Caetano (1968-1974) se desenvolveram políticas sociais relevantes, mas tal como na política nunca se almejou evoluir para um regime democrático, também no modelo social nunca se procurou evoluir para um *Welfare State*. É possível que muitos dos tecnocratas que pululavam pelos vários gabinetes dos ministérios sociais (educação, saúde, segurança social) pensassem que o Estado corporativo poderia transitar sem rutura política para um modelo semelhante. Porém, era impossível evoluir para um modelo de *Welfare State* sem o desmantelamento do Estado Corporativo. O mesmo é dizer sem que no seu lugar fosse construído um Estado de Direito Democrático. Desde logo, porque como sustenta Jorge Miranda, o *Welfare State* construído depois do 25 de Abril em Portugal insere-se num processo histórico de convivência com a democracia representativa. Trata-se de um "Estado Social de Direito, bem diferente – como a experiência histórica mostra – do Estado Social dos regimes marxistas-leninistas ou dos regimes corporativos e fascizantes" (Miranda, 2014).

Assim, em jeito de balanço sobre o percurso feito pelo modelo corporativo de Estado Social, não pode-

mos deixar de fazer uma leitura negativa. Pretendeu ser uma alternativa social aos diferentes modelos concorrentes, socialistas e social-liberais, e neste sentido falhou rotundamente. E falhou precisamente quando, depois da II Guerra, tem como concorrente o *Welfare State* de matriz beveridgiana. Tal como aconteceu na economia, o regime não acertou o passo com a democracia e ficou impedido de se modernizar e desenvolver. Uma coisa implicava a outra. O *Welfare State* precisa da democracia para se desenvolver, da participação livre das organizações de classe, dos consensos sociais e de projetos políticos em confronto, de governos saídos do sufrágio livre e democrático. É reconhecido por todos os que veem no *Welfare State* muito mais do que um Estado preocupado com as questões sociais, que ele também representa uma forma de gestão do desenvolvimento económico e social. Este modelo de Estado transformou-se num exemplo de modernização das sociedades europeias mais desenvolvidas. E neste sentido, Portugal agarrado que ficou, depois da II Guerra, a uma ideologia conservadora, autoritária e retrógrada, perdeu mais de duas décadas de sentido modernizador, faltando-lhe, para isso, dois importantes motores de modernização, a democracia e o *Welfare State*.

## Referências bibliográficas

CABRAL, Nazaré da Costa (org.). *Por Onde Vai o Estado Social em Portugal?*. Porto: Vida Económica-Editorial S. A., 2014.

CAETANO, Marcelo. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record, 1974.

CARDOSO, José Luís Cardoso; ROCHA, Maria Manuela. Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962). *Ler História*, Lisboa, n. 45, p. 111-135, 2003.

CARDOSO, José Luís; ROCHA, Maria Manuela. O Seguro Social Obrigatório em Portugal (1919-1928): acção e limites de um Estado providente. *Análise Social*, Lisboa, v. XLIV, n. 192, p. 439-470, 2009.

CAROLO, Daniel F. S. *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*. Dissertação (Mestrado em Economia e Política Social) – Universidade Técnica de Lisboa, 2006.

CARREIRA, Henrique Medina. *As Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 1996.

<sup>2</sup> Veja-se Rodrigues (1999, p. 150). Para a autora, neste período "As iniciativas assistenciais eram fortemente controladas, de acordo, aliás, com a posição oficial vigente que considerava a pobreza como tendo causas não económicas, mas morais".

COMÍN, Francisco Comín. El Surgimento y Desarrollo del Estado del Bienestar. In: VIVES, Salvador Salort; HAEDO, Ramiro Muñoz (ed.). *El Estado del Bienestar en la Encrucijada*. Belo Horizonte: Monografias, 1990. p. 67-128.

COUTINHO, Maria Manuela. *A Assistência Social em Portugal*. Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social, 1999.

ESPING-ANDERSON, Gøsta. Orçamentos e Democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. *Análise Social*, Lisboa, v. XXVIII, n. 122, p. 589-606, 1993.

ESPING-ANDERSON, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press, 1990.

FLEUTÔT, Daniel. *Les États-Providence*. Paris: Bréal, 2017.

FONTES, Paulo Oliveira. Catolicismo Social. In: AZEVEDO, Carlos Moreira (dir.). *Dicionário de História Religiosa de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2000. p. 310-323.

GARRIDO, Álvaro. *Queremos uma Economia Nova*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2016.

GUIBENTIF, Pierre. The Transformation of the Portuguese Social Security system. In: RHODES, Martin (org.). *Southern European Welfare States: between crisis and reform*. London: Portland, 1997. p. 219-239.

LEAL, António da Silva Leal. As políticas Sociais no Portugal de Hoje. *Análise Social*, Lisboa, v. XXI, n. 87-89, p. 925-943, 1985.

LUCENA, Manuel. *A Evolução do Sistema Corporativo Português*. I – O Salazarismo. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976.

MAIA, Fernando. *Segurança Social em Portugal: evolução e tendências*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: CUP, 1950.

MIRANDA, Jorge. Democracia e Inclusão Social. In: MENDES, Fernando Ribeiro; CABRAL, Nazaré da Costa (org.). *Por Onde Vai o Estado Social em Portugal?* Lisboa: Vida Económica-Editorial, 2014. p. 135-150.

MOZZICAFREDO, Juan. O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias. *Sociologia. Problemas e Práticas*, [s. l.], n. 12, p. 57-89, 1992.

PATRIARCA, Fátima. *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*. 2 v. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1995.

PEREIRA, Pedro Teotónio. *A Batalha do Futuro*. Lisboa: Livraria Clássica, 1937.

PICÓ LÓPEZ, Josep. *Teorías Sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI de España Editores S.A., 1999.

RAMOS, Rui. Nossas Memórias de Marcelo Caetano (Ensaio para uma análise histórica). In: CRUZ, Manuel Braga; RAMOS, Rui (org.). *Marcelo Caetano, Tempos de Transição*. Lisboa: Porto Editora, 2012.

RITTER, Gerhard A. *El Estado Social, su Origen Y Desarrollo en una Comparación Internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

RODRIGUES, Fernanda. *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social, 1999.

ROSA, Maria João Valente; CHITAS, Paulo. *Portugal: os números*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *La Crise de l'État Providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1984.

ROSAS, Fernando; GARRIDO, Álvaro Garrido (coord.). *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*. Coimbra: Almedina, 2012.

ROSAS, Fernando; OLIVEIRA, Pedro Aires. *A Transição Falhada: o Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.

SANTOS, Boaventura Sousa. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento, 1998.

SILVA, Filipe Carreira da. *O Futuro do Estado Social*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

TEULON, Frédéric. *L'Etat et le Capitalisme au XXe Siècle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

---

## António Rafael Amaro

Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Doutorado em História Contemporânea. Investigador do Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra (CEIS20/UC). Coordenador do núcleo de História Económica e Social da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

---

## Joana Guerra

Professora da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Doutorada em Serviço Social. Investigadora do Centro de Estudos Interdisciplinares da Universidade de Coimbra (CEIS20/UC). Coordenadora do grupo História, Memória, Políticas Públicas do CEIS20.

---

## Endereço para correspondência:

### ANTÓNIO RAFAEL AMARO

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
Av. Dr. Dias da Silva, 165, 3004-512  
Coimbra, Portugal

*Os textos deste artigo foram revisados por Araceli Pimental Godinho e submetidos para validação dos autores antes da publicação*