

“Para tornar uma realidade a aliança entre o capital e o trabalho”:

características da proteção social em Portugal (1919-1926)

Werbeth Serejo Belo¹

Resumo: Como forma de entendimento do papel do Estado no que tange às políticas sociais, se tem como eixo de investigação a previdência social no momento da Primeira República portuguesa. O recorte temporal deste trabalho se justifica por ser imediatamente anterior à instauração da ditadura militar portuguesa em 1926, que se desdobraria no Estado Novo em 1933, momento de reorganização da previdência social portuguesa que até então tinha como característica central o mutualismo, marcado pela pouca centralização administrativa. É importante destacar, também, que esta investigação é um exercício de compreensão da dinâmica estatal frente à política social portuguesa, com foco na estruturação da previdência social, especificamente o Regime Geral de Previdência Social, que se consolidará como sistema organizado e centralizado ao longo das décadas de 1970 e 1980. Como *corpus* documental para a análise em questão, utilizar-se-ão as principais leis elaboradas ao longo dos anos de 1919 e 1926 como forma de compreender o projeto de Estado Providência em execução.

Palavras-chave: Proteção Social. Portugal. Primeira República. Legislação. Estado.

Abstract: As a way of understanding the role of the state in terms of social policies, the research axis is the social security at the time of the First Portuguese Republic. The temporal outline of this work is justified by being immediately prior to the establishment of the Portuguese military dictatorship in 1926, which would unfold in the Estado Novo in 1933, a moment of reorganization of the Portuguese social security that until then had as its central characteristic mutualism, marked by the lack of administrative centralization. It is also important to note that this research is an exercise in understanding the state dynamics in relation to Portuguese social policy, focusing on the structuring of social security, specifically the General Social Security Scheme, which will consolidate itself as an organized and centralized system over the years 1970s and 1980s. As a documentary corpus for the analysis in question, the main laws elaborated during the years of 1919 and 1926 will be used as a way to understand the welfare state project in execution.

Keywords: Social protection. Portugal. First Republic. Legislation. State.

“To make the alliance between capital and labor a reality”: characteristics of social protection in Portugal (1919-1926)

¹ Doutorando em Estudos Contemporâneos pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20)/ Universidade de Coimbra. Integrante do Núcleo de Pesquisa em História Contemporânea/Universidade Estadual do Maranhão (NUPEHC/UEMA). Integrante do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Proprietas (INCT/Proprietas). E-mail: werbethsbelo@hotmail.com

Introdução

Analisar a relação entre Estado e sociedade, passando pelas instâncias político-econômicas, certamente não é um tema novo, mas ainda requer atenção constante pelas possibilidades de análises distintas que podem ser realizadas. Diversos temas podem ser utilizados para que se tenha uma análise aprofundada a respeito do tema supracitado. Assim, como forma de entendimento do papel do Estado no que tange às políticas sociais, se tem como eixo de investigação a previdência social no momento da Primeira República portuguesa.

O recorte temporal deste trabalho se justifica por ser imediatamente anterior à instauração da ditadura militar portuguesa em 1926, que se desdobraria no Estado Novo em 1933, momento de reorganização da previdência social portuguesa que até então tinha como característica central o mutualismo², marcado pela pouca centralização administrativa. É importante destacar, também, que esta investigação é um exercício de compreensão da dinâmica estatal frente à política social portuguesa, com foco na estruturação da previdência social, especificamente o Regime Geral de Previdência Social³, que se consolidará como sistema organizado e centralizado ao longo das décadas de 1970 e 1980.

Como *corpus* documental para a análise em questão, utilizar-se-ão as principais leis elaboradas ao longo dos anos de 1919 e 1926 como forma de compreender o projeto de Estado Providência em execução. Contudo, é importante destacar que a legislação em análise, em sua maioria, não chega a ser implementada, mas é utilizada neste trabalho como forma de mapeamento e análise dos embates superestruturais que ocorriam e que, portanto, permitem lançar novas luzes sobre os debates políticos que estavam em questão.

Assim, foram localizados 22 decretos, 50 portarias, 16 leis, 3 despachos, contabilizando um total de 91 documentos. Além disso, foi analisada também a constituição que promulgada em 1911, estava ainda em vigor, sendo substituída pelo texto constitucional de 1933. Em função dos limites físicos deste texto, a análise aqui construída estará centrada

² Segundo Rui Sequeira (2017) o mutualismo pode ser considerado, em termos sociológicos, “como sendo um sistema associativo de proteção social que visa o auxílio mútuo em situações de carência ou melhoramento das condições de vida dos Associados, como forma voluntária de concretização do ideal da solidariedade. Estes objetivos genéricos de proteção social solidários são desenvolvidos por instituições mutualistas, fundamentalmente caracterizadas pela ausência de espírito lucrativo” (SEQUEIRA, 2017, p. 38).

³ A organização da previdência social portuguesa pode ser compreendida a partir da divisão em dois regimes, o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Especial de Previdência Social, tendo este como beneficiários centrais os trabalhadores rurais, sendo as Casas do Povo a principal instituição de regulação da previdência e assistência social.

nos decretos, que compõem o Pacote Legislativo de 10 de maio de 1919 considerado como tentativa de reestruturar as relações entre capital e trabalho.

É significativo destacar, também, que a legislação aqui é entendida como forma de organização da vida em sociedade, contudo, não se acredita em uma perspectiva que tende a naturalizar um processo que se considera como apropriação jurídica, ou ainda, como judicialização da política, isto é, a legislação é entendida como forma de institucionalização de ideologias de modo a tentar legitimá-las como diretrizes estatais e, muitas vezes, atribuindo ao corpo jurídico um caráter de superestrutura irrefutável. Por isso, a importância creditada neste trabalho à análise da legislação do período. Ademais, a fim de garantir inteligibilidade ao *corpus* documental, considera-se de extrema importância entender, minimamente, a conjuntura histórica de elaboração destas diretrizes legislativas como forma de não naturalizá-las.

Anos finais da I República Portuguesa: conjuntura político-econômica da instabilidade

A presente seção tem como objetivo principal localizar historicamente as características político-econômicas dos anos finais da Primeira República (1919-1926), também conhecida por Nova República, a fim de perceber as vinculações políticas do processo de elaboração da legislação objeto da seção seguinte deste texto.

É recorrente na historiografia o destaque conferido à instabilidade política que se instaurara neste período em Portugal, fruto dos embates em torno da direção que a República recém instaurada deveria seguir⁴. Segundo Ramos (2003)⁵, é comum na historiografia a análise da carta constitucional de 1911 como instrumento fundamental para o mapeamento das características centrais da Primeira República portuguesa, entretanto, o mesmo autor considera que

[...] talvez conviesse, na análise política da Primeira Republica, introduzir o conceito de constituição não-escrita. A República, para além da constituição escrita, tinha uma constituição não escrita no sentido em que havia princípios que não estavam inscritos na constituição escrita, mas que

⁴ Para uma apreciação mais completa deste debate, sobretudo no que tange à correlação e embates entre os chamados “liberais” e “republicanos” ver: RAMOS, Rui. Sobre o carácter revolucionário da Primeira Republica portuguesa (1910-1926): uma primeira abordagem. **Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos**, n.05 9/ 12, 2003, pp. 05-60.

⁵ Mesmo que este trabalho não adote completamente a análise de Rui Ramos que caracteriza o período aqui em análise como um momento de revolução permanente liderado pelo PRP, considera-se importante a análise que o autor faz a respeito de sua dinâmica política para além da carta constitucional de 1911. Para maiores informações a respeito das correntes historiográficas interpretativas do período consultar: PINTO, Ana Catarina Simões Mendonça. **A luta de classes em Portugal (1919-1926)**. A esquerda republicana e o bloco radical. Lisboa, 2015. Tese (Doutorado em História contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

permeavam e condicionavam toda a vida política. Creio que poderíamos considerar três dos artigos dessa outra constituição: 1. O estado era reserva dos republicanos; 2. Por republicanos, entendiam-se os membros do Partido Republicano Português; 3. O PRP reservava-se o direito de empregar a força para corrigir qualquer situação em que não estivesse assegurada a sua presença ou influência no estado (RAMOS, 2003, p.31).

Dessa maneira, pode-se considerar que o aparato ideológico organizado em torno dos dirigentes do Partido Republicano Português ganharia dimensões práticas a partir da elaboração de leis que pudessem materializar este projeto de Estado, que considera que “Portugal é para todos, mas o Estado é para os republicanos”. Assim, têm-se os traços político-ideológicos, que, mesmo com a instabilidade política do período, podem ser considerados características gerais. Pode-se destacar, também, que no seio do próprio PRP havia embates a respeito da condução da República, havendo dissidências desde 1911, o que pode indicar fissuras no próprio grupo dirigente e, por conseguinte, uma fragilidade do projeto de condução do Estado republicano instaurado em 1910. Entretanto, “ninguém, entre 1910 e 1926, governou duradouramente dentro da República em oposição ou divorciado do movimento republicano encabeçado pelo PRP” (RAMOS, 2003, p.37).

Entre 1914 e 1919 o cenário republicano não seria de menor instabilidade. Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial em 1914 as questões políticas internas em Portugal ganham novo rumo, culminando no episódio de 14 de maio de 1915⁶ que, segundo Ramos (2003), “constituiu, de facto, um momento clarificador do regime republicano” (RAMOS, 2003, p.39). Assim, a I República se caracteriza por momentos constantes de instabilidade política que poderiam ameaçar o projeto inicial de República⁷ e que, portanto, implicaria medidas que fugiriam às determinações legais. Logo,

Os defensores do regime não podiam deixar-se limitar por leis gerais que impedissem uma pronta ação para preservar o predomínio dos republicanos. Não bastava prevenir ilegalidades, já que um grupo "monárquico" ou de "maus republicanos" podia aproveitar-se da legalidade para se apossar do

⁶ Tiago Manuel Rosa Almeida, em dissertação de mestrado defendida em 2015, apresenta um estudo historiográfico em torno do “14 de maio de 1915”, denotando que este movimento “caracterizou-se no desenlace final de uma confrontação (que vinha desde a formação do Governo do general Pimenta de Castro), dentro do campo político-partidário português, que terminou na desordem pública (caos revolucionário) – provocando cerca de duzentos mortos e mil feridos (segundo a imprensa contemporânea e alguns testemunhos da época) – e na queda do General Pimenta de Castro, assistindo-se depois (após as eleições de 13 de Junho), como esperado, à recondução do Partido Republicano Português (*Partido Democrático*) ao controlo da estrutura político-administrativa do Estado” (ALMEIDA, 2015, p. 12).

⁷ Para análise da evolução do liberalismo monárquico na I República, ver: SANTOS, Miguel Dias. Autoritarismo e antidemocracia na evolução do liberalismo monárquico em Portugal (1890-1926). In: CORDEIRO, Carlos (coord.). **Autoritarismos, totalitarismos e respostas democráticas**. Coimbra/Ponta Delgada: Pantone 4, 2011.

poder. A fuga de capitais pode ser interpretada como uma das reações dos cidadãos à crescente incerteza que afectou a vida pública sob o regime revolucionário (RAMOS, 2003, p. 44).

Outro episódio importante da conjuntura política da I República é o momento em que Sidónio Pais lidera um golpe, juntamente com os militares, a 5 de dezembro de 1917, promovendo uma alteração constitucional a 27 de dezembro do mesmo ano, se mantendo no poder durante o ano de 1918, tendo sido proclamado presidente da República em 09 de maio de 1918, cargo em que se manteria até ser assassinado em 14 de dezembro de 1918.

Ao período em que Sidónio Pais se mantém no poder, podem ser atribuídas características ditatoriais com uma centralização do poder que perduraria até sua morte. É neste momento, também, que a política econômica se volta cada vez mais para promover a consolidação da fração burguesa agrária, mantendo Portugal em uma estrutura econômica essencialmente rural, mesmo que já esteja em curso um lento processo de industrialização.

Tendo apresentado – mesmo que rapidamente – alguns aspectos da superestrutura da I República portuguesa, é imprescindível que sejam apresentadas as características infraestruturais que perpassam o cenário político-econômico do recorte temporal investigado neste trabalho a fim de que se possa ter uma compreensão da dinâmica econômico-social com o intuito de perceber esta engrenagem como fundamental para a posterior análise da legislação indicada na seção introdutória deste trabalho.

O primeiro aspecto importante a ser destacado diz respeito à produtividade portuguesa. A escolha deste elemento como central se justifica por se considerar que as medidas legislativas que serão analisadas têm uma estreita relação com os movimentos dos trabalhadores que são organizados neste momento da República portuguesa como estratégia de cooptação da classe trabalhadora por meio da assistência social, de maneira que são incorporadas características de “Estado Previdência” que mantinha como central o mutualismo. Assim, segundo dados retirados do Anuário Estatístico presentes na investigação realizada por Ferraz (1975)

A indústria portuguesa, com uma fraca estrutura, dependia do capital estrangeiro, principalmente do inglês. Em 1910, os têxteis constituíam a principal actividade industrial, mas não tinham grande peso no valor das exportações. Os têxteis desenvolveram-se durante o período de 1910-26, de tal modo que em 1914 havia 40 000 trabalhadores no sector e 60 000 em 1930. Outro desenvolvimento importante verificou-se no sector das indústrias conserveiras, que ocupavam o segundo lugar nas exportações. As indústrias de tabacos eram um monopólio com 70 % de capital estrangeiro, especialmente francês, e obtiveram uma concessão do Estado para a

exploração entre 1904 e 1924, a uma taxa fixa. A inflação fez que o Estado perdesse imenso dinheiro. Em 1926, o Governo tentou tomar conta deste próspero negócio, mas foi o governo fascista que veio a resolver o problema de outro modo (FERRAZ, 1975, p. 461).

Desta forma, reafirma-se o fraco carácter industrial da economia portuguesa do início do século, sendo a produção voltada majoritariamente para o setor agrícola com índices produtivos, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Produção agrícola*

| Ano | Produção Anual | | | | | | |
|------|----------------|---------|---------|--------|---------|-----------|---------|
| | 1000 l | | | | | Toneladas | |
| | Milho | Trigo | Aveia | Azeite | Vinho | Arroz | Batatas |
| 1910 | - | 350 000 | - | - | - | - | - |
| 1913 | - | 200 000 | - | - | - | - | - |
| 1916 | 351 200 | 258 878 | 119 635 | 29 070 | 413 148 | 20 599 | 161 179 |
| 1918 | 314 002 | 335 683 | 143 996 | 30 018 | 393 016 | 23 261 | 143 372 |
| 1920 | 393 808 | 363 432 | 193 905 | 31 057 | 338 252 | 23 699 | 169 239 |
| 1922 | 391 914 | 350 548 | 183 574 | 32 218 | 579 360 | 20 457 | 180 380 |
| 1924 | 391 617 | 370 000 | 198 229 | 43 848 | 513 839 | 18 254 | 193 415 |

*Fonte: Anuário Estatístico. In: FERRAZ, José Manuel. O desenvolvimento socioeconómico durante a Primeira República (1910-26). *Análise Social*. Vol. 11, No. 42/43, 1975, pp.454-471.

Através dos dados apresentados no quadro 1, pode-se perceber uma crescente produção agrícola, tendo como principais produtos o milho e o trigo, além da produção de vinho, o que representa um constante investimento no setor. Esta breve análise aponta também para uma concentração da massa de trabalhadores nas áreas de produção anteriormente destacadas. Entretanto, acredita-se que seja necessária uma apresentação de dados da distribuição dos trabalhadores por setor de produção a fim de perceber, em seguida, a organização dos trabalhadores em defesa de direitos, que culminaria na necessidade sentida pelo Estado de cooptar os trabalhadores por meio da apropriação jurídica com elaboração de leis de políticas sociais.

Quadro 2 – Distribuição percentual da população trabalhadora*

| Ano | I | II | III |
|------|----|----|-----|
| 1900 | 66 | 21 | 13 |
| 1910 | 62 | 22 | 16 |
| 1920 | 57 | 24 | 19 |

*Fonte: Anuário Estatístico. In: FERRAZ, José Manuel. O desenvolvimento socioeconómico durante a Primeira República (1910-26). *Análise Social*. Vol. 11, No. 42/43, 1975, p.454-471.

O quadro 2 apresenta, então, a distribuição dos trabalhadores por setores da economia. Nos setores II e III tem-se o crescimento constante entre as décadas de 1900 e 1920. É importante destacar que os departamentos mencionados compreendem a indústria e minas (II)

e serviços e outras atividades (III) e, por mais que o número de trabalhadores tenha aumentado nestes setores como resultado de um processo de industrialização lento, como mencionado anteriormente, ainda é o setor I (agricultura e pesca) que concentra a maior força de trabalho naquela conjuntura, ainda que em queda constante de cinco pontos percentuais por década.

Então, chega-se a uma das questões centrais dessa seção: a organização da reivindicação dos trabalhadores durante a Primeira República portuguesa, especificamente entre os anos de 1919 e 1926. Mas, antes mesmo de apresentar a organização dos trabalhadores é importante apresentar dados estatísticos a respeito das greves neste período, de modo que se possa ter uma dimensão quantitativa do tema a ser analisado.

Quadro 3 – número de greves*

| Ano | Número de greves | Ano | Número de greves |
|------|------------------|------|------------------|
| 1890 | 4 | 1908 | 7 |
| 1891 | 1 | 1909 | 25 |
| 1892 | 1 | 1910 | 35 |
| 1893 | 4 | 1911 | 162 |
| 1894 | 6 | 1912 | 35 |
| 1895 | 6 | 1913 | 19 |
| 1896 | 4 | 1914 | 10 |
| 1897 | 4 | 1915 | 15 |
| 1898 | 3 | 1916 | 7 |
| 1899 | 3 | 1917 | 26 |
| 1900 | 8 | 1918 | 11 |
| 1901 | 3 | 1919 | 21 |
| 1902 | 5 | 1920 | 39 |
| 1903 | 11 | 1921 | 10 |
| 1904 | 4 | 1922 | 22 |
| 1905 | 11 | 1923 | 21 |
| 1906 | 6 | 1924 | 25 |
| 1907 | 11 | 1925 | 10 |

*Fonte: Primeira República portuguesa e o operariado e a república democrática. In: FERRAZ, José Manuel. O desenvolvimento socioeconómico durante a Primeira República (1910-26). *Análise Social*. Vol. 11, No. 42/43, 1975, p.454-471.

Tem-se, portanto, um aumento no número de greves ao longo das primeiras décadas do século XX. O que demonstra uma capacidade maior de organização da classe trabalhadora e, ainda, um fortalecimento da sociedade civil de modo a promover movimentos organizados em defesa de direitos. Entretanto, dados estatísticos somente não dão conta da dinâmica político-social do período. É fundamental, então, perceber os embates entre as frações dominantes e a classe trabalhadora com maior capacidade organizativa. De acordo com Guimarães (2010),

Ao longo da sua curta e atribulada existência, a República teve de se confrontar com um movimento operário organizado e revolucionário, autónoma na acção e na sua estratégia face às diversas forças políticas em

presença. Apesar da legislação social promulgada e dos dispositivos legais existentes para a arbitragem e solução dos conflitos, a acção dos sucessivos governos republicanos foi pautada pela repressão reactiva à escalada dos conflitos sociais, mais até do que pela acção vigilante junto das organizações sindicais e das associações populares (GUIMARÃES, 2010, p. 03).

Mesmo com um número de trabalhadores concentrado no setor I da produção o movimento operário organizado e revolucionário apontado por Guimarães no trecho acima destacado tinha como base os trabalhadores das indústrias, isto é, do setor dois da produção. De acordo com Ferraz (1975) os números apresentados no quadro 3 estão relacionados aos trabalhadores industriais e, mesmo que os trabalhadores rurais do Alentejo tenham organizado o primeiro congresso dos trabalhadores rurais em 1912, a massa de trabalhadores no campo ainda se encontrava passiva frente às exigências por melhores condições de trabalho.

Como uma das pautas dos movimentos grevistas tem-se o aumento salarial. Portanto, estabelecer uma relação entre o custo de vida naquele momento e os índices salariais é de fundamental importância para entender capacidade de poder de compra da classe trabalhadora e, sobretudo, entender a pauta de reivindicação em análise. Dessa maneira, serão apresentados os quadros 4 (custo de vida – índices de preços) e 5 (índice dos salários) para que seja fundamentada neste trabalho⁸ a discussão da situação da classe trabalhadora nos anos finais da chamada República portuguesa.

Quadro 4 – Custo da vida – índice dos preços (1919-1925)*

| Ano | Continente | Lisboa | Porto |
|------|------------|--------|--------|
| 1919 | 316,8 | 313,6 | 399,4 |
| 1920 | 551,6 | 475,2 | 830 |
| 1921 | 816,7 | 728,1 | 1286 |
| 1922 | 1128 | 983 | 1286 |
| 1923 | 1719,5 | 1613,1 | 2418,8 |
| 1924 | 2652 | 1907,9 | 3064,1 |
| 1925 | 2286,4 | 2114,8 | 2874,6 |

*Fonte: “Custo da vida”, in Boletim da Previdência Social, n.º 18, Lisboa, Imprensa Nacional, 1927, p.58. *Apud* PEREIRA, David Oliveira Ricardo. **As políticas sociais em Portugal (1910-1926)**. Lisboa, 2012. Tese (Doutorado em História econômica e social contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

⁸ É sabido que a análise sobre a situação da classe trabalhadora portuguesa analisada neste trabalho não dá conta de todas as suas variáveis existentes e passíveis de serem investigadas. Entretanto, vale destacar que a análise realizada se configura neste texto como uma das vertentes da conjuntura em análise para que possa, posteriormente, tratar do tema central: a política social. Assim, para que se tenha melhor entendimento das greves ocorridas ao longo da Primeira República, conferir: TENGARRINHA, José. As greves em Portugal: uma perspectiva histórica do século XVIII a 1920. **Análise Social**, vol. XVII (67-68), 1981-3.º-4.º, 573-601 PINTO, Ana Catarina Simões Mendonça. **A luta de classes em Portugal (1919-1926)**. A esquerda republicana e o bloco radical. Lisboa, 2015. Tese (Doutorado em História contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

Quadro 5 – Índice dos salários (1919-1925)*

| Ano | Continente |
|------|------------|
| 1919 | 317 |
| 1920 | 400 |
| 1921 | 750 |
| 1922 | 900 |
| 1923 | 1650 |
| 1924 | 2241 |
| 1925 | 2330 |

*Fonte: “Índice dos Salários”, in Boletim da Previdência Social, n.º 17, Lisboa, Imprensa Nacional, 1926, p.20. *Apud* PEREIRA, David Oliveira Ricardo. **As políticas sociais em Portugal (1910-1926)**. Lisboa, 2012. Tese (Doutorado em História econômica e social contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa. Adaptado⁹.

É perceptível que os dois índices apresentados estão em constante crescimento entre os anos de 1919 e 1925. Entretanto, é importante destacar que o índice dos salários se mantém inferior ao custo de vida com patamares que apresentam valores positivos somente nos anos de 1919 e 1925, sendo o saldo positivo de 1919 apenas de 0,2 e no ano de 1925, 43,6. Acumulando saldos negativos entre os anos de 1920 e 1924, isto é, a capacidade de compra da classe trabalhadora estava negativa, precarizando-se o sustento, o que pode explicar um elevado número de greves especificamente nestes dois anos, de acordo com os dados já apresentados no quadro 3. Em termos percentuais então,

Fica patente o agravamento do custo de vida em Portugal até 1926: no Continente entre 1922 e 1926 esse índice subiu 90,4%, registando-se a maior subida entre 1922 e 1924, quando a ascensão se cifrou em 135%. Particularizando na capital do País, a subida total no período entre 1922 e 1926 ascendeu a 126%, tendo subido 64,1% em apenas um ano, entre 1922 e 1923. No Porto, o custo da vida aumentou 124,5% entre 1922 e 1926, aumentando 88,1% entre 1922 e 1923. No caso dos salários, tendo em conta a realidade do Continente, verificamos imediatamente que estiveram sempre abaixo do custo da vida em termos dos seus respectivos índices, sendo a exceção o ano de 1925. O seu aumento cifrou-se em 128,7% entre 1922 e 1926, mas registando uma depreciação entre 1925 e 1926, quando os salários caíram 11,7%, ao invés da subida de 83% que registaram entre 1922 e 1923. Assim, a população em geral assistiu à degradação das suas condições de vida em Portugal neste período (PEREIRA, 2012, p.345).

Nesta conjuntura de intensa precarização da força de trabalho, com nítida redução de seu poder de compra – inibindo, portanto, o consumo – é necessário analisar outra variável

⁹ Os índices de 1926 não são apresentados, pois para este trabalho se considera que o último ano durante a Primeira República portuguesa com dados integrais é o ano de 1925 já que em maio de 1926 é instaurada a ditadura militar.

que se constitui enquanto central para uma efetiva reconstrução da conjuntura naquele momento: as contas do Estado. Logo, verificar a balança comercial, o déficit do Estado é o próximo passo desta investigação. Outrossim, apresentam-se os quadros abaixo.

Quadro 6 – Receitas do Estado*

| Ano | Receitas em 1000 libras | Ano | Receitas em 1000 libras |
|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| 1910-1911 | 13 599 | 1919-1920 | 15 797 |
| 1911-1912 | 13 128 | 1920-1921 | 8 022 |
| 1912-1913 | 14 247 | 1921-1922 | 7 772 |
| 1913-1914 | 12 728 | 1922-1923 | 5 576 |
| 1914-1915 | 11 966 | 1923-1924 | 6 441 |
| 1915-1916 | 11 966 | 1924-1925 | 12 063 |
| 1917-1918 | 11 384 | 1925-1926 | 13 626 |
| 1918-1919 | 15 143 | | |

*Fonte: Anuário estatístico. FERRAZ, José Manuel. O desenvolvimento socioeconómico durante a Primeira República (1910-26). **Análise Social**. Vol. 11, No. 42/43, 1975, p.454-471.

Quadro 7 – Déficit do orçamento*

| Ano | Déficit em libras | Ano | Déficit em libras |
|-----------|-------------------|-----------|-------------------|
| 1910-1911 | 60 | 1919-1920 | 6 676 |
| 1911-1912 | 1203 | 1920-1921 | 6 612 |
| 1914-1915 | 3 992 | 1921-1922 | 4 139 |
| 1915-1916 | 5 532 | 1922-1923 | 5 465 |
| 1916-1917 | 6 899 | 1923-1924 | 1 864 |
| 1917-1918 | 11 043 | 1924-1925 | 2 183 |
| 1918-1919 | 15 156 | 1925-1926 | 1 281 |

*Fonte: Anuário estatístico. FERRAZ, José Manuel. O desenvolvimento socioeconómico durante a Primeira República (1910-26). **Análise Social**. Vol. 11, No. 42/43, 1975, p.454-471.

Quadro 8 – Déficit da Balança comercial*

| Valor em escudos | Ano | | | | | | | | |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1913 | 1915 | 1917 | 1919 | 1920 | 1921 | 1922 | 1923 | 1924 |
| | 53,6 | 38,7 | 54,4 | 39,5 | 91,9 | 86,4 | 71,3 | 79,8 | 79,4 |

*Fonte: Anuário estatístico. FERRAZ, José Manuel. O desenvolvimento socioeconómico durante a Primeira República (1910-26). **Análise Social**. Vol. 11, No. 42/43, 1975, p.454-471.

A partir dos dados apresentados, o que se tem é um Estado deficitário com uma balança comercial desfavorável que tem como auge de seu déficit o ano de 1920 e, mesmo tendo reduzido sua margem negativa entre os anos de 1920 e 1924, se mantém deficitária. É importante destacar que o cálculo da balança comercial envolve a relação entre os valores de importação e exportação, mas não se limita ao capital estatal, mas de diversos segmentos públicos e privados. Assim, é significativo destacar que mesmo que as receitas do Estado tenham aumentado entre os anos de 1924 e 1926, como pode ser percebido no quadro 6, o déficit estatal permanece com pontos de aumento e queda, como pode ser verificado no quadro 7.

Os números apresentados nos quadros anteriores são fruto de uma relação entre Estado e sociedade de grande instabilidade, com uma superestrutura tensa e em constante disputa entre os grupos dirigentes pela condução da República recém-instaurada, além de uma sociedade civil ainda fraca e uma classe trabalhadora em processo de organização e consolidação que a partir de 1919, como apresentado no quadro 3, teve-se um aumento substancial no número de greves tendo sido superado somente pelas greves de 1911¹⁰. Assim, entre os anos de 1919 e 1926 a República teve 28 chefes de governo e quatro presidentes, demonstrando uma clara instabilidade na condução do regime.

Política social e apropriação jurídica: uma tentativa de institucionalização da conciliação entre capital e trabalho

Tendo apresentado o cenário político-econômico da Primeira República Portuguesa, demonstrando a nítida instabilidade vivida, debater-se-á o tema central deste trabalho: a investigação da legislação promulgada referente à Previdência Social do período. A documentação utilizada se justifica por poder ser essa considerada como materialização de um projeto republicano – mesmo que este não possa ser considerado homogêneo – no que tange à relação do Estado e da sociedade, tendo como foco a cooptação da classe trabalhadora. Assim, a legislação é conceituada aqui como representação da ideologia em busca de hegemonia, isto é, como materialização de um projeto de Estado¹¹, ou mesmo como estratégia de judicialização da política.

Convém, entretanto, destacar que no início do século XX não havia ainda um sistema previdenciário organizado. No caso português, a seguridade social começa a ser organizada em fins do século XIX, mas ainda com caráter de “assistência social e não uma proteção social” (VARELA, 2013, p. 26) com a criação das primeiras associações corporativas de proteção social. Entre as décadas de 1910 e 1930, novos dispositivos para a organização da seguridade social portuguesa são criados: incorporação do direito à assistência pública à constituição (1911); criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (1916);

¹⁰ Em 19 de março de 1911, dois grevistas são mortos no confronto com a Guarda Nacional Republicana, marcando, assim, o início de uma relação tensa entre os trabalhadores e os dirigentes da República. Para maiores informações, ver: PINTO, Ana Catarina Simões Mendonça. **A luta de classes em Portugal (1919-1926)**. A esquerda republicana e o bloco radical. Lisboa, 2015. Tese (Doutorado em História contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

¹¹ É importante destacar que na Primeira República os embates pela hegemonia são constantes já que se tem diversas frações republicanas na busca pela condução do Estado de modo que, Segundo Pinto (2015), em 1919 o que se tem é uma tentativa do PRP, sob o argumento de restaurar a ordem republicana inicial (1910), de implementar uma república “pura”.

criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (1919), que será extinto 1925; incorporação à constituição das diretrizes da função do Estado frente à melhoria das classes sociais desfavorecidas (1933) e, além disso, criação do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência e promulgação do Estatuto do Trabalho Nacional, sendo estes “principais referências programáticas e ideológicas da política social a desenvolver pelo Estado Novo” (AMARO, 2008, p.69); introdução do seguro social, primeiras pensões de velhice e invalidez (1935), a partir da lei 1.884 “dando-se assim início a um novo modelo de organização da previdência social em Portugal” (AMARO, 2008, p. 69). Assim, convém analisar a base jurídica que tem como objetivo a institucionalização da previdência e assistência social portuguesa que, mesmo sob o argumento da ruptura adotado pelos corporativistas, seria fulcral para a reorganização sistemática que ocorreria ao longo da década de 1930.

Para uma análise da tentativa de institucionalização do projeto previdenciário tem-se como central para esta investigação um grupo de cinco decretos: o decreto nº 5636, organizando o seguro social obrigatório na doença; o decreto nº 5637, organizando o seguro social obrigatório nos desastres de trabalho em todas as profissões; o decreto nº 5638, organizando os seguros sociais obrigatórios na invalidez, velhice e sobrevivência; o decreto nº 5639, organizando as bolsas sociais de trabalho e; o decreto nº 5640 criando e organizando o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral. Este conjunto de decretos foi promulgado em 10 de maio de 1919, sob a gerência do chefe de governo, Domingos Leite Pereira, neste momento vinculado ao PRP, e o presidente da República, João do Canto e Castro Silva Antunes Júnior, vinculado ao grupo dos monarquistas.

Assim, no momento de promulgação da legislação destacada tem-se uma tentativa de instaurar uma nova República como oposição ao governo de Sidónio Pais, como fora anteriormente destacado, entretanto, esse projeto só se mantém até junho de 1919, quando da saída de Domingos Leite Pereira da chefia do governo em acúmulo com o cargo de Ministro do Interior, fazendo com que o período em análise ficasse conhecido como “Nova República velha”. Segundo Pinto (2015) a “República Nova” foi

[...] um regime nascido de condições excepcionais derivadas da guerra, em particular pela crise das subsistências e o agravamento dos conflitos entre o campo e a cidade, mas também uma experiência reveladora da tendência das forças conservadoras da sociedade para se congregarem em torno da pugna por um modelo ditatorial moderno de poder, por um Estado forte, capaz de manter a “ordem” nas ruas e de atuar em prol das oligarquias dominantes. Embora desfeito depois do assassinato de Sidónio Pais, o bloco

socioeconómico que o suportou não se desmobilizou, apenas teve que aprender a fórmula eficaz de unificação das diversas correntes nele contidas (PINTO, 2015, pp. 41-42).

Nesta tentativa de unificação das correntes nele contidas, Augusto Dias da Silva assumiu o comando da pasta do Trabalho. Fortemente vinculado ao pensamento socialista e responsável por pensar os decretos que serão analisados, Augusto Dias não permanece no cargo, tendo Jorge de Vasconcelos Nunes, vinculado ao PRP, assumido a pasta e assinado os diplomas que se seguem. Assim, o primeiro decreto do pacote de medidas lançado no dia 10 de maio de 1919 é o decreto nº 5636 que faz críticas à mutualidade ao considerar sua ação morosa. Assim, a partir desta crítica, estabelece o seguro social obrigatório na doença aos indivíduos entre 15 e 75 anos, de modo que ainda insere suas diretrizes no âmbito da “constituição das mutualidades do seguro social obrigatório na doença” com um aspecto importante: sem encargos para o Estado.

A partir desta primeira característica, percebe-se já a continuidade de aspectos do mutualismo criticado no início do decreto em análise, entretanto, inserindo regulação estatal, sob responsabilidade do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (ISSOPG), como novo aspecto. Outro aspecto inserido na lógica de adequação do mutualismo é a criação dos Tribunais Sinistrais de Previdência Social, em substituição aos Conselhos Regionais das Associações de Socorros Mútuos, sobretudo por considerar que é nos “grandes centros da atividade rural, industrial e marítima, onde predomina a numerosa população trabalhadora, em que faltam todos os elementos de mutualidade para socorros na doença e para todos os outros fins sociais”. Assim,

Após a inscrição, aos sócios efetivos era atribuída uma de três classes de descontos. Os pagamentos podiam ser feitos pelo próprio, ou por desconto direto no salário, ficando o patrão, nesse caso, encarregue dos respectivos comprovativos. Ao fim de três meses, os segurados tinham direito aos serviços médicos da mutualidade e a medicamentos (extensível às mulheres e filhos menores de 14 anos não abrangidos pelos seguros), ao reembolso no caso de recurso a serviços exteriores à mutualidade e ao atendimento no domicílio, após comprovação de urgência. Ao fim de seis meses podiam receber subsídios pecuniários na doença e para “banhos e uso de ares”, variando o seu valor de acordo com a classe de desconto e progredindo negativamente por períodos de 30 dias. As parturientes tinham direito a hospitalização, socorros médicos e farmacêuticos, e ao subsídio pecuniário por doença durante, pelo menos, dois meses. Após dois anos, todos os sócios ganhavam direito a uma verba para despesas do seu funeral (PINTO, 2015, p. 70).

Fica patente que o subsídio não era uma garantia do Estado, uma vez que o fundo era composto pelos próprios trabalhadores, cabendo à instância estatal sua regulação através das institucionais anteriormente mencionadas. Esta é uma nítida característica da permanência de aspectos liberais em um momento considerado de ruptura pelo bloco hegemônico sob a liderança do PRP.

No que tange ao decreto nº 5637 que, como apontado, organiza o seguro social obrigatório nos desastres de trabalho em todas as profissões, pode-se destacar que sua redação aponta que “satisfaz a uma das mais legítimas aspirações das reclamações formuladas pelas associações profissionais operárias”, demonstrando uma clara resposta aos movimentos grevistas ocorridos ao longo da Primeira República. É importante pontuar que a promulgação dos decretos foi só um dos caminhos adotados pelo Estado em resposta aos movimentos dos trabalhadores, isto é, a elaboração dos decretos pode ser considerada como estratégia de criação do consenso em torno da pretensa beneficência estatal ao destacar que este decreto “fica sendo também agora um dos sólidos fundamentos em que tem de assentar o novo Estado social criado pela República”, entretanto, a coerção também foi outro caminho trilhado pelos governos através da repressão violenta às greves¹². No entanto, parte-se aqui do pressuposto de que o objetivo principal fica nítido quando no diploma é salientado que o propósito é “tornar uma realidade a aliança entre o capital e o trabalho, que tem de ser fortalecida num espírito de justiça e de equidade”. Com o trecho em destaque fica claro o objetivo de cooptação da classe trabalhadora por meio do que se considera neste trabalho como judicialização da política ou apropriação jurídica do Estado, ao utilizar o corpo burocrático como instrumento de defesa de interesses do bloco no poder. Entretanto, de acordo com Pereira (2012),

[...] não se tornando a inscrição numa mútua ou seguradora forçosa para o patrão, o seguro deixava de ser rigorosamente obrigatório. Aos trabalhadores acidentados eram reconhecidos os direitos a assistência clínica, hospitalar e medicamentosa, tal como a uma indemnização: fixada em metade ou dois terços do salário anual em casos de incapacidade permanente parcial ou absoluta, respectivamente, e equivalendo às mesmas percentagens já referidas do salário diário no período de incapacidade temporária. Existia um tecto salarial anual para o cálculo das indemnizações de 700\$00, só contando 50% do restante (PEREIRA, 2012, p. 335-336).

¹² Para maiores esclarecimentos em torno da ação estatal diante da explosão dos movimentos grevistas, conferir: PINTO, Ana Catarina Simões Mendonça. **A luta de classes em Portugal (1919-1926)**. A esquerda republicana e o bloco radical. Lisboa, 2015. Tese (Doutorado em História contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

Assim, o decreto acima mencionado não responsabiliza em sua totalidade o patrão por quaisquer eventualidades que prejudiquem o trabalhador durante o expediente, já que este diploma acaba por não ser essencialmente obrigatório ao patrão, constituindo-se como fundo organizado com base nos princípios do mutualismo. Ainda no pacote implementado em 10 de maio de 1919, tem-se o decreto nº 5638 que organiza os seguros sociais obrigatórios na invalidez, velhice e sobrevivência, considerado como “base de justiça” e compensação à classe trabalhadora. Nesse documento consta a referência que em sua estrutura foram pensadas características assistencialistas em fusão com a mutualidade com base na ação inglesa¹³ de Lloyd George¹⁴, sobretudo quando da promulgação da “Bill dos seguros sociais obrigatórios contra a doença, invalidez e velhice”, exaltando assim direitos recíprocos entre o patrão e o assalariado. Segundo Comín (2007)

El envejecimiento de la población incrementó los gastos sociales con independencia de que aquél proviniese de una mayor esperanza de vida, de las limitaciones e la emigración o de una reducción de la tasa de fertilidad. Desde 1880, los gastos sociales totales por persona vieja aumentaron. Pero aumentaron los gastos sociales totales que los específicamente destinados a los jubilados. És decir, ele envejecimiento favoreció el crecimiento de todos los gastos sociales (COMÍN, 2007, p. 88).

A esta interpretação adiciona-se a necessidade de manutenção da engrenagem do comércio interno, isto é, uma população em progressivo envelhecimento deve ter um rendimento que possibilite a manutenção de um consumo mínimo que movimente o mercado interno. Ademais, o fundo não é composto somente por fomento estatal, não prejudicando, portanto, o orçamento. Assim, da cota de 6% que deveria ser depositada pelos patrões, 2% deveriam estar destinados à velhice e 4% à invalidez, sendo a contribuição do assalariado de 1,5% e do Estado de 7,5%.

Outro fundamento legal do pacote de decretos de 10 de maio é o decreto nº 5639 que organizou as bolsas sociais de trabalho. O decreto tinha como tripé: a) conseguir levar às classes trabalhadoras e patronais a compreensão desses organismos destinados a desempenhar

¹³ É importante destacar que se considera a organização da assistência e da previdência sociais portuguesas do início do século XX herdeira tanto do modelo inglês quanto do alemão já que o modelo inglês também foi influenciado pelas medidas de Bismark. O estudo realizado por Comín (2007) apresenta um debate importante para a compreensão destes dois modelos, assim, para maiores esclarecimentos conferir COMÍN, Francisco Comín. *El surgimiento y desarrollo del Estado del Bienestar (1883-1980)*. In: VIVES, Salvador Salort i. HAEDO, Ramiro Muñoz (Eds.). **El Estado del bienestar en la encrucijada**. Alicante: Publicaciones Universidad de Alicante, 2007.

¹⁴ Lloyd George foi Primeiro-Ministro inglês entre os anos de 1916 e 1922 e dirigente do partido liberal. Foi chanceler do Tesouro entre os anos de 1908 e 1915, momento em que foram aprovadas as leis: a) Old Pensions Act (1908), People's Budget (1909) e National Health Insurance Act (1911). (HOBSBAWM, 2011).

uma altíssima função para o ressurgimento das forças produtivas da economia nacional; b) o favorecimento da aliança entre o patrão e o salariado e; c) a formação para o trabalho, com o objetivo de organização das forças produtivas necessária ao crescimento da economia nacional. Além disso,

As Bolsas tinham ainda por fim organizar conferências sobre economia e “(...) deveres cívicos da classe trabalhadora (...)”, promover cursos noturnos para os analfabetos, auxiliar na criação de iniciativas de educação profissional, coligir e publicar informações oficiais sobre o estado do mercado de trabalho e estudar as causas da crise de trabalho a nível local. Organizavam-se regionalmente, prevendo-se a formação de 100 Bolsas distribuídas pelas sedes de distrito e pelos concelhos com mais de 10000 habitantes (PINTO, 2015, p.72).

Pelo que foi até o presente momento destacado, pode-se ter como pressuposto que o decreto mencionado serviu para organizar *think tanks* responsáveis por realizar estudos sobre a dinâmica do mercado, além de promover formação dos trabalhadores como estratégia da qualificação da mão-de-obra que subsidiasse a indústria crescente, mesmo que de forma morosa.

Por fim, o decreto nº 5640 encerra o pacote de medidas do dia 10 de maio de 1919, criando e organizando o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (ISSOPG), que possibilitaria a regulação estatal sistematizada, com traços de centralização que, no entanto, creditava autonomia a conselhos regionais. Mais uma vez, defende-se, o grande objetivo do pacote de 10 de maio de 1919 pode ser percebido como uma aliança entre capital e trabalho, já que no texto do decreto é destacado que o ISSOPG “[...] constituindo-se solidamente um edifício que será em breve o maior baluarte da aliança entre o capital e o trabalho, pois é nessa aliança que se encontra a solução de todos os problemas futuros de natureza económica e social”. Ademais,

Nele eram integradas a Direcção-Geral de Previdência Social e a Direcção-Geral de Assistência Pública, sob tutela do Ministério do Trabalho, de que o ISSOPG dependia, apesar de gozar de autonomia administrativa. Deveria tutelar os diversos seguros sociais obrigatórios, as bolsas de trabalho, os tribunais de desastres de trabalho, as mutualidades livres, as associações profissionais, os serviços de assistência pública, o exercício industrial de seguros pelas mútuas e seguradoras e os serviços de inspecção, fiscalização e estatística dessas áreas. Teria um conselho de administração composto por oito elementos e que era presidido pelo ministro do Trabalho e um conselho fiscal igualmente com oito membros, como o administrador-geral da CGD, seis elementos nomeados pelo Governo e um outro indicado pelas instituições bancárias privadas. Funcionariam ainda os Conselhos de Previdência Social, Seguros e Assistência Pública junto do Instituto. Da sua

orgânica, com nove direcções, uma secretaria-geral e sete circunscrições resultava uma estrutura logo à partida demasiadamente pesada e onerosa, com 220 funcionários distribuídos pelo quadro interno, 42 integrados no quadro externo, 18 no quadro do pessoal subalterno e auxiliar, para além dos contratados destacados a nível concelhio, que chegavam a 600 funcionários (PEREIRA, 2012, pp. 338-339).

Então, o ISSOPG pode ser considerado instância fundamental de uma tentativa de reorganização do Estado no que tange às políticas sociais (de assistência e previdência) como meio de responder às demandas da classe trabalhadora postas pelas greves que ocorreram ao longo da instável Primeira República portuguesa. Entretanto, as medidas acima apresentadas não podem ser naturalizadas ou tidas como únicas possíveis naquele cenário político-económico. Logo, considera-se significativa a apresentação dos sujeitos responsáveis pela opção do pacote legislativo de 10 de maio de 1919, para que seja compreendida a sua filiação político-partidária que, também, não pode ser naturalizada.

Quadro 9 – Filiação Político-Partidária*

| Assinatura | Função | Filiações ideológicas |
|--------------------------------------|---|-------------------------------|
| João do Canto e Castro Silva Antunes | Presidente da República | Monárquico |
| Domingos Leite Pereira | Chefe do Governo e Ministro do Interior | Partido Republicano Português |
| Antonio Joaquim Granjo | Ministro da justiça | Partido Liberal |
| Amílcar da Silva Ramada Curto | Ministro das Finanças | Partido Socialista Português |
| Antonio Maria Batista | Ministro da Guerra | Partido Republicano Português |
| Vitor José de Deus de Macedo Pinto | Ministro da Marinha | Partido Evolucionista |
| Xavier da Silva Junior | Ministro dos Negócios Estrangeiros | Partido Republicano Português |
| Júlio do Patrocínio Martins | Ministro do Comércio | Partido Evolucionista |
| João Lopes Soares | Ministro das Colónias | Partido Republicano Português |
| Leonardo José Coimbra | Ministro da Instrução Pública | Partido Republicano Português |
| Jorge de Vasconcelos Nunes | Ministro do Trabalho | Partido Republicano Português |
| Luís de Brito Guimarães | Ministro dos Abastecimentos e Transportes | Partido Unionista |

*Elaboração própria.

A partir do quadro 9 é perceptível que mesmo o projeto tendo partido do antigo ministro, Augusto Dias da Silva, vinculado à base ideológica socialista, há uma prevalência do Partido Republicano Português, o que explica, em grande parte, as medidas apresentadas nos textos dos decretos em defesa da reconciliação do capital e do trabalho como forma de promover o crescimento económico e a estabilidade. Entretanto, grande parte da legislação não foi implementada de fato graças ao 28 de maio de 1926, que instaura a ditadura militar em Portugal e que culminaria no Estado Novo em 1933. Assim, o conjunto de decretos apresentado, juntamente com uma série de outras leis promulgadas no período, pode ser considerado como uma tentativa de nacionalização do projeto do PRP que buscava a implementação do projeto original de República implementado em 1910. Visava, também,

resgatar o apoio das massas de trabalhadores que havia minimamente apoiado o PRP no processo de ruptura com a monarquia.

À guisa de conclusão

Ao longo deste trabalho foram debatidas questões referentes à conjuntura político-econômica da Primeira República Portuguesa. Teve-se como recorte temporal principal o período caracterizado como “Nova República velha” a partir da retomada do poder pelo Partido Republicano Português, sob o argumento de recuperação da ideologia republicana inicial, isto é, a de 1910. Assim, ao longo deste percurso, a classe trabalhadora se organiza e passa a exigir direitos, como a redução das horas de trabalho, melhores condições no exercício da função e aumentos salariais, garantindo, portanto, à Primeira República um caráter instável e de alternância constante de dirigentes, isto é, alterando os projetos de governo.

No que tange especificamente à Previdência Social, foi realizado um levantamento da legislação promulgada entre os anos de 1919 e 1926, tendo como central o pacote legislativo de 10 de maio de 1919, por considerar esta ação como uma tentativa de criação de consenso entre os trabalhadores a respeito da tentativa do Estado de garantia destes direitos exigidos através de greves e manifestações públicas.

O que se pretendeu foi afirmar que a legislação adotada pelo Estado Restrito pode ser considerada como uma tentativa de reconciliação entre capital e trabalho, abalada pela constante disputa entre as frações dirigentes do recém estado republicano instaurado em 1910. Isto é, o projeto republicano não era um projeto coeso, tampouco homogêneo. As frações dirigentes estavam em constante embate pela nacionalização de seus projetos, culminado assim no enfraquecimento do bloco no poder, possibilitando um fortalecimento da sociedade civil, sobretudo da classe trabalhadora, em exigir suas demandas.

Portanto, o pacote legislativo de 10 de maio de 1919 não pode ser naturalizado ou tido como projeto de um estado beneficente pautado na igualdade e no crescimento econômico com equidade social. Assim,

Com a promulgação deste verdadeiro pacote social, que como vimos através do projecto do ministro do Trabalho, Augusto Dias da Silva, possuía uma articulação propositada entre o modelo de seguros sociais obrigatórios, a assistência pública e a prestação de cuidados de saúde básicos em postos médicos, tal como a hospitalização, já que também pretendia ajudar à descentralização no internamento de doentes, não tardaram as reacções das

entidades patronais representadas associativamente. Tal como em relação ao dia de trabalho de oito horas, também em relação a este sistema de previdência social básica, a sua oposição foi total desde a primeira hora (PEREIRA, 2012, p.338).

É importante destacar, também, que o modelo de assistência e previdência sociais teve forte influência do modelo alemão (Bismarck) e do modelo inglês (Lloyd George) com prevalência das características inglesas com base na conciliação entre liberalismo econômico e políticas sociais (travestido nos textos legislativos como conciliação entre capital e trabalho).

Por fim, destaca-se que três correntes interpretativas podem ser destacadas no que tange à legislação das políticas sociais apresentadas: a primeira delas é a liberal que preza pela ação na individualidade, a redução constante do papel do Estado, creditando a este somente a função de regulador das instituições públicas e privadas. Pode ser percebido que ainda houve influência desta corrente interpretativa sobre o papel do Estado na legislação destacada já que a mutualidade persistiu até 1935, como organização previdenciária principal; a segunda é a corrente marxista que entendeu o pacto legislativo de 1919 como medidas que buscavam cooptar a classe trabalhadora e como forma de evitar a tendência ao subconsumo e a queda da demanda do mercado. E a terceira corrente, a corporativista, aqui considerada como a que conquistou a hegemonia do Estado, e defendendo a maior intervenção estatal nas relações econômico-sociais de modo a centralizar a administração da previdência, como se verá em 1935 com a lei nº 1884 que reorganizou as instituições de previdência social.

Referências

Legislação

PORTUGAL. **Decreto nº 5636**. Diário do Governo, Série I, 8º Suplemento ao nº 98, 10 de maio de 1919 (distribuído a 17 de maio de 1919), pp. 1025-1034; com rectificações insertas no Diário do Governo, Série I, 14º Suplemento ao nº 98, 10 de maio de 1919 (distribuído a 21 de maio de 1919), pp. 1230-1249; no Diário do Governo, Série I, nº 106, 2 de junho de 1919, pp. 1430-1431; no Diário do Governo, Série I, nº 112, 13 de junho de 1919, p. 1554; no Diário do Governo, Série I, nº 115, 17 de junho de 1919, p. 1583; e no Diário do Governo, Série I, nº 118, 20 de junho de 1919, p. 1641.

_____. **Decreto n.º 5637**, de 10 de Maio de 1919. *Diário do Governo*, Série I, 8º Suplemento ao nº 98, 10 de maio de 1919 (distribuído a 17 de maio de 1919), pp. 1034-1039; com

rectificações insertas no *Diário do Governo*, Série I, 14º Suplemento ao nº 98, 10 de maio de 1919 (distribuído a 21 de maio de 1919), pp. 1230-1249; no *Diário do Governo*, Série I, nº 106, 2 de junho de 1919, pp. 1430-1431; e no *Diário do Governo*, Série I, nº 112, 13 de junho de 1919, p. 1554

_____. **Decreto n.º 5638**, de 10 de Maio de 1919. *Diário do Governo*, Série I, 8º Suplemento ao nº 98, 10 de maio de 1919 (distribuído a 17 de maio de 1919), pp. 1039-1044; com rectificações insertas no *Diário do Governo*, Série I, nº 197, 5 de junho de 1919, p. 1469.

Decreto n.º 5639, de 10 de Maio de 1919. *Diário do Governo*, Série I, 8º Suplemento ao nº 98, 10 de maio de 1919 (distribuído a 17 de maio de 1919), pp. 1044-1047; rectificado no *Diário do Governo*, Série I, nº 125, 3 de julho de 1919, p. 1684.

_____. **Decreto n.º 5640**, de 10 de Maio de 1919. *Diário do Governo*, Série I, 8º Suplemento ao nº 98, 10 de maio de 1919 (distribuído a 17 de maio de 1919), pp. 1047-1060; rectificado no *Diário do Governo*, Série I, nº 106, 2 de junho de 1919, pp. 1430-1431; no *Diário do Governo*, Série I, nº 112, 13 de junho de 1919, p. 1554; *Diário do Governo*, Série I, nº 115, 17 de junho de 1919, p. 1583; *Diário do Governo*, Série I, nº 118, 20 de junho de 1919, p. 1641; *Diário do Governo*, Série I, nº 121, 24 de junho de 1919, pp. 1663-1664.

Bibliografia

ALMEIDA, Tiago Manuel Rosa. **A Revolução de 14 de Maio de 1915 – Justificações e Dinâmicas**. Lisboa, 2015. Dissertação. (mestrado em História moderna e contemporânea) FLUL – Universidade de Lisboa.

AMARO, António Rafael. O modelo de previdência social do Estado Novo (1933-1962). In: TORGAL, Luís Reis. PAULO, Heloísa. **Estados autoritários e totalitários e suas representações**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008, p. 65-79.

COMÍN, Francisco Comín. El surgimiento y desarrollo del Estado del Bienestar (1883-1980). In: VIVES, Salvador Salort i. HAEDO, Ramiro Muñoz (Eds.). **El Estado del bienestar en la encrucijada**. Alicante: Publicaciones Universidad de Alicante, 2007.

DANELLI JUNIOR, César Augusto. O modelo alemão de seguridade social: evolução histórica a partir de bismarck. **RIDB**, Ano 2 (2013), nº 14, 16485-16520.

FELIPPE, Jonis Manhães Sales. O Estado Social e os fundamentos históricos e conceituais da política social: origem e institucionalização. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 7, n. 3, set./dez. 2017, p. 37-49.

FERRAZ, José Manuel. O desenvolvimento socioeconómico durante a Primeira República (1910-26). **Análise Social**. Vol. 11, No. 42/43, 1975, p.454-471.

GUIMARÃES, Paulo Eduardo. A questão operária na 1 República: historiografia e memória. **A ideia - revista libertária**. II Série, Vol. 13, Nº68, Outubro/2010, p.03-15.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos impérios (1875-1914)**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-Estar Social – origens e desenvolvimento. **Katálysis**, N. 5, Jul./dez. 2001, p. 89-103.

PALIER, Bruno. **A long goodbye to Bismarck?** The Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

PEREIRA, David Oliveira Ricardo. **As políticas sociais em Portugal (1910-1926)**. Lisboa, 2012. Tese (Doutorado em História econômica e social contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

PINTO, Ana Catarina Simões Mendonça. **A luta de classes em Portugal (1919-1926)**. A esquerda republicana e o bloco radical. Lisboa, 2015. Tese (Doutorado em História contemporânea) – FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

RAMOS, Rui. Sobre o carácter revolucionário da Primeira Republica portuguesa (1910-1926): uma primeira abordagem. **Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos**, n.05 9/ 12, 2003, p. 05-60.

SANTOS, Miguel Dias. Autoritarismo e antidemocracia na evolução do liberalismo monárquico em Portugal (1890-1926). In: CORDEIRO, Carlos (coord.). **Autoritarismos, totalitarismos e respostas democráticas**. Coimbra/Ponta Delgada: Pantone 4, 2011. P.43-50.

SEQUEIRA, Rui Paulo dos Reis Henriques. **Associações Mutualistas em Portugal: Aspectos Históricos e Prospetivos**. Lisboa, 2017. Dissertação (mestrado em Economia social e solidária) – ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

SERAFIM, Henrique Rabello. ALVES, Ismael Gonçalves. A construção do estado de bem-estar ocidental: do controle da pobreza às garantias sociais. **Anais do XIII Seminário Nacional – Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea**. 2016. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/issue/view/77>.

TENGARRINHA, José. As greves em Portugal: uma perspectiva histórica do século XVIII a 1920. **Análise Social**, vol. XVII (67-68), 1981-3.º-4.º, 573-601.

VARELA, Raquel. A “Eugenização do trabalho” e o fim do pacto social. Notas para a história do trabalho, da segurança social e do Estado em Portugal. In: VARELA, Raquel. (coord.). **A segurança social é sustentável**. Trabalho, Estado e segurança social em Portugal. Lisboa: Bertrand Editora, 2013, p. 23-85.

Recebido em 26 de outubro 2019

Aprovado em 12 de fevereiro de 2020