



Corporativismo e assistência social: natureza e produção do «Estatuto de Assistência Social» (*) / (**)

(*) Texto provisório; por favor não citar.

(**) Texto inserido no projecto *História do Estado Providência em Portugal* em curso no Gabinete de História Económica e Social (PEst-OE/HIS/UI0431/2011)

Ana Campos (GHES – ISEG/UTL)
Maria Manuela Rocha (GHES – ISEG/UTL)

Introdução

Desde a primeira hora da confirmação do Estado Novo o discurso do regime inclui dois enunciados básicos: a «restauração da ordem» – leia-se a forte restrição a qualquer acção de pendor reivindicativo – e a afirmação do Estado como garante do «interesse da nação», ou seja a auto-atribuição de capacidades de articulação dos interesses dominantes através de um amplo exercício de funções tutelares na vida económica e social (Rosas, 2012). Neste quadro, a previdência social e a assistência, enquanto vias para a «melhoria da situação das classes trabalhadoras», tal como outras medidas de pendor social incidentes nas relações laborais (Patriarca, 1995), enquadram-se no propósito de «pacificação social» limitando condições de vida socialmente inaceitáveis, potenciais rastilhos de contestação.

No plano das realizações normativas ao nível da previdência e assistência, duas peças legais fundamentam a orientação do corporativismo: a «Lei sobre Instituições de Previdência Social» de 1935 que lança as bases do programa que, não obstante a reforma de 1962, será mantido até 1974; o Estatuto da Assistência Social de 1944 que define o enquadramento da assistência e concebe vários organismos, incluindo os que passaram a intervir na área da saúde.

A análise exaustiva da lei da previdência social de 1935 nos seus diferentes contornos (conteúdo jurídico, intenções manifestadas, temas recorrentes, identidade dos discursos nas três instancias envolvidas – Governo, Câmara Corporativa e Assembleia

Nacional) encontra-se realizada (Guibentif, 1985). Resta por concretizar idêntica pesquisa acerca do processo de produção do Estatuto da Assistência Social.

Este texto visa esse objectivo. Trata-se de observar esta questão através da exposição que dele é feita pelo poder político, não avaliando assim as consequências práticas do proposto, mas tentando captar eventuais dissonâncias entre os diferentes órgãos: governo, Câmara Corporativa e Assembleia Nacional, nisso dialogando com o que é conhecido sobre a lei da previdência. Simultaneamente descobre-se o papel que os modelos presentes noutros espaços europeus exercia sobre os intervenientes, permitindo uma perspectiva comparativa que ajuda a enquadrar a experiência do corporativismo português.

O texto organiza-se em duas partes. Num primeiro momento explora-se a natureza programática da proposta governamental e avalia-se a posição da Câmara Corporativa espelhada no relatório que produz. Em seguida observa-se o percurso da lei através do debate que teve lugar na Assembleia Nacional e das propostas de alteração introduzidas. Ao longo das duas partes irão sendo destacadas as directrizes da assistência tal como foram definidas pelo poder político na década de 1940, permitindo não só o confronto com o que se propunha na Europa democrática no mesmo período, mas também perceber se tais directrizes respondiam à retórica do regime quando afirmava pretender a «melhoria da situação das classes trabalhadoras».

1. O Estatuto da Assistência Social: proposta de lei e parecer da Câmara Corporativa

O Estatuto da Assistência Social vem complementar o quadro jurídico destinado à regulamentação e remodelação das actividades assistenciais. Este documento visa em primeiro lugar definir o lugar da assistência social no âmbito das actividades públicas e, a partir daí, determinar quais os princípios que a orientam, as áreas de actuação e organização dos respectivos serviços. A estrutura deste documento consiste em quarenta e um pontos (Bases) integrados em cinco capítulos: Capítulo I – Da assistência social e seus princípios orientadores; Capítulo II – Da actividade sanitária e das outras modalidades de assistência; Capítulo III – Responsabilidades derivadas da assistência

social; Capítulo IV – Das participações nas obras de assistência; Capítulo V – Dos órgãos superiores da assistência.

A sua aprovação pela Assembleia Nacional em 1944 foi precedida pela apresentação de uma proposta de lei por parte do governo, a qual foi alvo de um parecer da Câmara Corporativa. Foram estes dois documentos que a Assembleia Nacional recebeu no dia 24 de Fevereiro de 1944 e discutiu a partir de 15 de Março, tendo ocupado cinco sessões com a discussão na generalidade e duas com a discussão na especialidade e aprovação¹.

A proposta do governo é apresentada com um relatório prévio à sistematização dos Capítulos e respectivas bases no qual se expressa a concepção de assistência social que enforma o Estatuto. Aí se afirma que o «alcance da noção [de assistência social] depende do que for reconhecido às funções do próprio Estado», rejeitando-se de imediato o «conceito individualista» e o «conceito de monismo sociológico ou estatista», colando assim o Estatuto ao primado corporativo expresso na Constituição: incumbe ao Estado «definir e fazer respeitar os direitos e garantias das famílias, das autarquias locais e das outras pessoas colectivas, públicas e privadas; coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais». Daqui decorre uma noção de assistência social que pode ser sintetizada em três princípios basilares:

- a) A actividade assistencial pertence, em regra, às iniciativas particulares, incumbindo ao Estado e às autarquias, sobretudo, orientar, promover e auxiliar os seus generosos impulsos;
- b) Não é em razão do indivíduo isolado, mas principalmente em ordem à família e a outros agrupamentos sociais, que toda a assistência deve orientar-se;
- c) É socialmente mais eficiente e economicamente mais útil prevenir os males do que vir a procurar-lhe remédio».

Em suma, a função tutelar do Estado, a orientação para a família e o carácter supletivo da assistência social exercida em coordenação com a previdência e dando preferência às actividades preventivas sobre as curativas, apresentam-se como elementos chave deste Estatuto.

O primeiro princípio define uma opção clara: as actividades assistencialistas cabiam à iniciativa particular, garantindo-se assim «os direitos da família e dos agrupamentos económicos» e, ao mesmo tempo, defendendo-se «os deveres de

¹ Diário das Sessões, 1944, p. 71 e seguintes.

colaboração e de justiça social». Para o Governo, imputar o exercício da assistência ao Estado tinha como consequências a limitação dos valores anteriormente defendidos, o risco de se caminhar para uma «crescente socialização» e a negação do valor moral patente nas «colaborações desinteressadas» e nas «comparticipações do espírito e do coração» inscrito na acção particular; em contrapartida, o auxílio directo prestado pelo Estado era visto como «mero fruto artificial de uma técnica fria e desumanizada». Apenas se concedia essa intervenção a título excepcional, em situações de óbvia demissão da iniciativa privada, em circunstâncias de emergência e nos serviços de saúde e de assistência quando estivesse em causa o interesse nacional. Um exemplo dessa intervenção residia na intensificação da profilaxia sanitária, com ênfase para o combate à tuberculose. Assim sendo, do Estado esperava-se a promoção, orientação e inspecção das obras de iniciativa privada, sem a qual se poderia cair numa assistência «que umas vezes resulta excessivamente onerosa e outras não chega a ter justificação por desnecessária».

Para o desempenho destas funções previa-se a criação de três órgãos tutelados pelo Estado: o Conselho Superior de Higiene e Assistência Social, de carácter consultivo; a Direcção Geral de Saúde e Assistência, que garantia a supervisão de todos os serviços; a Inspecção-geral de Assistência Social, que cooperaria com o Ministro do Interior na orientação, tutela e fiscalização das instituições particulares. Note-se, pois, que apesar de a proposta afirmar «que a prestação directa da assistência é, normalmente, função das iniciativas privadas e não do Estado», o domínio deste não deixa de estar presente ao controlar as acções particulares. A base XXIV é, aliás, bastante clara sobre este assunto, ao definir que «Nenhuma obra nova destinada a serviço de assistência poderá ser levada a efeito sem aprovação ministerial, sob parecer do Conselho Superior de Higiene e Assistência Social (...)». Sinal de uma aposta na centralização e exemplo da teia tentacular construída pelo Estado Novo ao atribuir-se o direito de validar as iniciativas não só sociais, como neste caso, mas também económicas como é conhecido.

O segundo princípio, naturalmente decorrente do anterior, definia a família como principal destinatário da assistência. Esta opção relacionava-se com os valores morais associados à estrutura familiar, mas também com a rejeição de um conceito de assistência individualista que negava a «existência de agrupamentos naturais».

A noção governamental de assistência incluía ainda outro princípio que consagrava a complementaridade da assistência em relação às restantes actividades sociais organizadas. Partia-se do entendimento que a assistência social era recurso a

aplicar em caso de «anormalidades, males, insuficiências ou imperfeições» próprias da existência humana, ou seja, perante certos eventos pontuais (catástrofes naturais, por exemplo) e circunstâncias recorrentes como o alcoolismo, a prostituição, a orfandade, o abandono ou o «pauperismo». Na introdução à proposta de lei considerava-se que estes problemas (que fora «do reino das utopias» estariam sempre presentes nas sociedades) seriam tanto menores quanto maior fosse o nível da organização social e o empenhamento «na obra de restauração e melhoria das condições normais da vida colectiva». Clarificava-se portanto a distinção entre assistência e previdência, cabendo à segunda a cobertura de «deficiências económicas» como o desemprego, doença ou invalidez. Deste modo, era necessário estimular a previdência, «dever fundamental de uma sociedade bem constituída.

No que concerne às actividades no domínio da saúde a proposta do governo insistia na intensificação das actividades profilácticas, revelando especial preocupação com o problema da tuberculose e com a protecção materno-infantil, prevendo-se um maior acompanhamento das grávidas, parturientes e crianças, em particular os recém-nascidos. A assistência deveria ser, sobretudo, prestada no lar, sujeita a inquérito assistencial prévio e caso fosse necessário conceder subsídios pecuniários estes seriam atribuídos meramente a título temporário.

Estando na concepção do governo a assistência social dependente «sobretudo do espírito de beneficência espontânea e do espírito de caridade» é compreensível que o capítulo da dotação financeira seja exíguo. Apenas se prevê, assim, que «as câmaras municipais possam ser autorizadas a lançar derramas» visando as despesas do respectivo concelho e que o Estado «poderá» taxar espectáculos, objectos de luxo. A extensão destas tarifas ao sector empresarial cingia-se às indústrias empregadoras de mulheres e empresas que explorassem águas medicinais e estâncias termais e apenas caso não dispusessem de serviços de assistência própria. Esta limitada participação financeira do Estado será objecto de crítica no relatório apresentado pela Câmara Corporativa e marcará uma divisão entre os parlamentares da Assembleia Nacional, como se verá.

A passagem para a leitura do parecer da Câmara Corporativa marca um novo registo. O texto apresentado pela Câmara diverge da proposta de lei do governo desde logo pela profundidade com que o tema em questão é tratado e pelo vocabulário empregue. A publicação do parecer preenche oito páginas do Diário da Assembleia

Nacional; a proposta de lei quarenta e três². A terminologia é expressão da diferença de orientações. A «beneficência espontânea» e o «espírito de caridade» que para o governo eram as traves mestras da assistência não entram no léxico da Câmara Corporativa. O trecho escolhido para o início do parecer é sintomático da directriz assumida. Trata-se de um excerto do conhecido discurso de Salazar proferido na Sala do Risco no dia 28 de Maio de 1930 que inclui a seguinte afirmação: «O rejuvenescimento e revigoramento de quadros sociais abertos a todos pelo direito, fechados a muitos pelas condições económicas, só pode, de facto, obter-se por larga obra de assistência e de educação, que, se por um lado é cara, tem por outro a vantagem de valorizar o capital humano e de aumentar em grandes proporções o seu rendimento actual»³. Acrescenta o parecer nova afirmação ainda de Salazar pronunciada seis anos depois no mesmo dia de comemoração do 28 de Maio: «enquanto houver um português sem trabalho ou sem pão a Revolução continua»⁴. Ao que no parecer se acrescenta de imediato: «Ora o destino de uma revolução não é continuar indefinidamente – é atingir os seus objectivos essenciais». A orientação do parecer da Câmara Corporativa segue esta vontade, atacando os problemas a que a assistência deve fazer face no sentido de realizar «uma acção eficaz». Estava, assim, lançado o mote do texto redigido pelas secções de Política e Administração Geral, Justiça, Interesses Espirituais e Morais e Autarquias Locais.

Partindo daquilo a que designa como o «muito amplo» conceito de assistência social presente na proposta de lei, que integra não só o auxílio a quem não pode prover o sustento de si próprio e do seu agregado mas também tudo o que diz respeito à saúde pública, o parecer organiza-se em três partes: i) realiza um apuramento das necessidades existentes; ii) analisa quais dessas necessidades devem estar a cargo do sistema de previdência social; iii) e responde a três grandes tópicos que estão presentes na proposta de lei, a saber, o papel do Estado e da iniciativa privada, a forma de organização dos serviços e os meios económicos indispensáveis.

Na economia do texto é à primeira parte que se dedica maior espaço. Não será opção isenta de sentido. A enorme dimensão das carências que resulta da exposição serve para legitimar a divergente orientação face à proposta de lei, quer quanto ao papel do Estado quer quanto à despesa pública a afectar.

² Diário das Sessões, 1944, pp. 71-78 e pp. 83-126, respectivamente.

³ António de Oliveira Salazar, Discursos, I, p. 58.

⁴ Idem, Discursos, II, p. 149.

Não cabe neste texto apresentar, ainda que sinteticamente, o conteúdo do extenso rol das necessidades enunciadas pela Câmara Corporativa. Diga-se apenas que os assuntos focados podem ser organizados em torno de três grandes itens: i) o problema da baixa natalidade do país, pressupondo por isso um apoio à maternidade e infância; ii) as questões relativas à saúde pública, o que permite à Câmara Corporativa discorrer sobre a assistência médica disponível no país em termos do número de médicos e instalações hospitalares e chamar a atenção para a situação de várias doenças, como a sífilis e outras doenças venéreas, a tuberculose, o sezonismo, as doenças infecciosas, a lepra, cancro, doenças do coração, doenças psíquicas e ainda as doenças da nutrição e problemas da alimentação; iii) e, por fim, abordar os temas do desemprego, invalidez, velhice e sobrevivência, a mendicidade e a prostituição. Sublinhe-se a preocupação com a fundamentação estatística nas descrições da situação do país, com o suporte bibliográfico na mesma análise não obstante a utilização quase total de referências nacionais, e com a perspectiva comparativa em termos internacionais. São sobretudo usados dados quantitativos inscritos nos anuários demográficos, nos boletins mensais do I.N.E. e nos diversos relatórios produzidos pela Sociedade das Nações. A comparação com a situação internacional recorre sobretudo a países europeus, mas o Japão e os EUA servem também de exemplo para a demonstração da deficiente situação de Portugal relativamente ao estrangeiro. A taxa de natalidade e mortalidade infantil, a altura e peso das crianças em idade escolar, a incidência na mortalidade adulta por tuberculose e varíola e o apoio concedido pelo Estado nas doenças psíquicas ou na maternidade são elementos usados nessa comparação que sempre frisa a distância a que se encontrava o caso nacional.

Na segunda parte do parecer da Câmara Corporativa, e antes de clarificar o que cabe à previdência social por distinção ao que é do âmbito da assistência, a Câmara decide indicar dois princípios de enquadramento da prática assistencial: a preferência pela profilaxia, o que implica educação (quer dos agentes que trabalham no sistema quer dos utilizadores) e o papel da formação especializada, o mesmo é dizer, das assistentes sociais (no feminino, «porque de mulheres se trata normalmente»), de quem depende a necessária educação dos assistidos. Só então se afirma que «o desemprego, a invalidez, a velhice, a doença, os acidentes no trabalho, a falta do chefe de família são riscos que devem estar cobertos pela previdência social», a verdadeira «fórmula de justiça que o trabalhador reclama» capaz de substituir o «socorro dado por esmola». A asserção da previdência como «direito conquistado pelo trabalho» é, portanto, destacada, em

detrimento de «súplica atendida como por favor», encorajando-se a extensão do sistema ainda «recente». A diferença do parecer da Câmara Corporativa face à proposta de lei apresentada pelo governo está na clareza da ideia exposta e no fundamento doutrinal que a suporta. A proposta governamental fala de previdência (não de «política de previdência social») e mescla a «previdência» (subentendida como ‘sistema’) com o carácter preventivo que deve imperar na assistência sobre uma actividade «meramente curativa». É bem verdade que o Estatuto em causa é sobre a assistência e não teria de necessariamente referir-se ao sistema de previdência social; mas serve este confronto entre os dois textos para exemplificar a concepção mais hodierna, patente também na terminologia, presente no parecer da Câmara Corporativa.

Na terceira parte do parecer confirma-se a divergência com a proposta de lei. Não de forma vibrante, claro, mas com inteligência, visível, por exemplo, quando se transcrevem trechos da proposta do governo que se adequam à visão que interessa à Câmara desenvolver. É o caso do papel do Estado ao citar a base III da proposta de lei: «os serviços de sanidade geral e outros cuja complexidade ou superior interesse público aconselham a manter em regime oficial». Interpretando esta afirmação e todas as outras incluídas no Capítulo I da proposta (Da Assistência Social e seus princípios orientadores) como a expressão do governo quanto à não demissão do Estado em matéria de assistência social, reforça-se esta concepção para colocar o poder político como interventor decisivo, algo que não está presente na redacção da proposta do governo. Valida-se esta posição com mais uns quantos excertos da Constituição, apropriadamente seleccionados: é função do Estado «zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente», «favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade, proteger a maternidade, facilitar aos pais o cumprimento do dever de instruir e educar os filhos, cooperando com eles por meio de estabelecimentos oficiais de ensino e correcção». E chama-se também à colação a listagem das deficiências do país, antes estrategicamente relatadas de forma extensa. «Não esqueçamos o que a revista das necessidades a suprir nos revelou: somos um país em atraso na resolução de muitos problemas vitais, que é tempo de atacar com decisão e energia. Certos aspectos de mobilização e de campanha, dispensáveis noutros países, são aqui imprescindíveis. E só o Estado pode dá-los à acção a empreender».

A iniciativa privada não é ignorada, como não podia deixar de ser. Mas não surge como o sustentáculo da assistência, tal como figura no projecto de lei, que por

isso atribui ao Estado um papel supletivo. Para a Câmara Corporativa é antes a inversão destes termos que se defende. Deve-se respeitar, estimular e dar liberdade à iniciativa privada, embora «nela se pratiquem muitos erros, por falta de orientação, sentimentalismo não esclarecido, vaidades pessoais, favoritismos...». Tem a seu favor o facto de ser mais «engenhosa na invenção e aplicação de novas fórmulas, tem maior liberdade de movimentos, conquista mais facilmente o coração e a bolsa dos filantropos e a generosidade do público, revela extraordinárias vocações e dedicações». Mas a ideia chave é que «os grandes problemas nacionais» não podem depender «dos seus caprichos». À iniciativa privada deveria ser dada liberdade para as acções que entendesse levar a cabo, sujeitas a um plano geral e orientação do Estado, e sempre que possível devia ser-lhe confiada a administração e direcção dos estabelecimentos públicos, para a qual contaria com subsídios estatais «proporcionados aos encargos impostos». E também quanto à natureza da tutela do Estado sobre a iniciativa privada há reparos a fazer à proposta do governo. A actuação estatal deverá ser meramente orientadora, o que sem prejuízo da afirmação no mesmo sentido por parte da proposta de lei merece comentário imediato: «É de aplaudir tal critério, que oxalá venha a ser convenientemente traduzido na prática. Há no nosso país a tendência para converter todas as fiscalizações em vexatórias inquirições ou em incómodas exigências (...)». Reafirma-se, portanto, que a iniciativa privada só deve ser condicionada em função do plano geral de assistência que cabe ao Estado formular.

Outra observação crítica incide sobre a orientação da proposta de lei quanto à organização das actividades da assistência. A tendência centralizadora, visível, por exemplo, na proibição de execução de obras públicas destinadas a fins de assistência sem a devida autorização ministerial e intervenção do Conselho Superior de Higiene e Assistência Social merece sérios reparos. Esta propensão centralista, frequente em Portugal, que resulta da «impaciência na realização e da pouca confiança nos colaboradores» e conduzia a «deploráveis resultados» deve ser alterada. «Unidade de orientação e de comando [na organização da assistência], sim. Mas desconcentração e descentralização na execução. A mesma relativa liberdade, dentro de um plano de conjunto e regras gerais de disciplina que se requereu para as obras de assistência particular, é a que parece convir aos próprios funcionários e serviços técnicos do Estado». Para além deste princípio geral, a Câmara Corporativa referia-se desfavoravelmente à dispersão existente nos serviços de assistência social pelos vários departamentos do Estado, e após explicar as raízes históricas de tal facto, sublinhava a

importância de juntar o maior número possível de serviços de assistência social num só Ministério, deixando em aberto várias opções. Manter os serviços de assistência social no Ministério do Interior, apesar de se considerar estarem aí deslocados «dada a natureza eminentemente educativa e profiláctica da assistência social»; integrar tais serviços no Ministério da Educação, o que se poderia justificar precisamente com o mesmo argumento com que se considerava inadequado estarem sob a tutela do Ministro do Interior; criar um novo Ministério das Corporações, Previdência e Assistência Social, juntando as Secretarias de Estado das Corporações e Previdência e a da Assistência Social, uma vez que os problemas de ambos os sectores se encontravam ligados; ou então, a solução considerada melhor para a Câmara Corporativa, criar «um Ministério exclusivamente consagrado aos problemas da assistência e saúde públicas». Certo era que a proposta do governo em criar uma Direcção Geral de Saúde e Assistência não só não traria vantagens, como acarretava o risco de «desorganização de serviços, confusão de competências e conflitos de autoridade», propondo-se em qualquer das soluções apresentadas a manutenção distinta dos dois serviços – Saúde e Assistência – dentro do espírito de «unidade no topo: diferenciação técnica dos serviços».

A posição da Câmara Corporativa no que respeita ao papel do Estado na assistência vai-se reflectir inevitavelmente na questão da sua comparticipação financeira. E uma vez que a necessária intervenção do Estado encontrava validação na extensão das necessidades a suprir, estas voltam a aparecer na parte final do relatório da Câmara. «O rol das necessidades da assistência social que abre este parecer mostra, porém, quanto ainda falta fazer. Sobretudo em matéria de assistência sanitária há uma acção urgente a desenvolver, que tem de forçosamente ficar cara». A justificação para a elevada despesa a suportar pelo Estado apoia-se, habilmente, uma vez mais nas palavras de Salazar proferidas em 1937 no X Congresso Internacional contra a Tuberculose: «Ainda que geralmente os meios preventivos sejam mais caros, estamos diante de um problema cujo condicionamento nos leva a crer haver mais economia em prevenir o alastramento do mal do que em curar a doença». Utiliza-se também o relatório de um decreto já promulgado, onde de forma enfática se afirma que «a saúde não tem preço e nunca ficará cara». Protegida desta forma, a Câmara ousa assim avançar não só com a inevitabilidade do aumento das despesas públicas mas com a necessária elevada dimensão do mesmo. Alvitra-se que as obras de construção ou remodelação dos estabelecimentos de assistência poderiam ser cobertas com um empréstimo externo, admitindo-se sem dilema o correspondente ónus («pois a sua utilidade respeita em

larguíssima escala às gerações futuras, que justo é que compartilhem nos respectivos encargos»); as despesas com pessoal, instalações e material nos serviços já existentes e os subsídios a atribuir a estabelecimentos oficiais autónomos e obras de assistência privada deveriam ser cobertas pelas receitas ordinárias do Estado. Ao mesmo tempo, desaconselhava-se a criação de novas receitas ordinárias para fins de assistência por duas razões: porque os impostos entrariam nas receitas gerais do Estado, não estando consignadas à assistência e saúde; porque os encargos com a política social deveriam «pertencer a toda a nação». O sistema tributário deveria ser antes melhor distribuído na contribuição pedida a cada indivíduo: a terra, sobretudo a pequena exploração, estava excessivamente tributada enquanto «a fortuna mobiliária está longe de contribuir com o que podia e devia dar». Tal afirmação não significava a rejeição da possibilidade de novos impostos em caso de necessidade de aumento das despesas para incremento da Assistência Social. O aumento da carga tributária justificava-se, aliás, plenamente fazendo «contribuir generosamente aqueles que possam fazê-lo, para o cumprimento desse dever de justiça e solidariedade».

II – A proposta de lei no debate da Assembleia Nacional

No dia 15 de Março de 1944 a Assembleia Nacional inicia a discussão na generalidade da proposta de lei apresentada pelo governo. O tom das intervenções que se realizam nessa discussão é sempre elogioso para a proposta de lei, resultado da ausência de oposição garantida à partida através da composição da Assembleia Nacional. Mas o que ressalta de uma leitura global da discussão é o facto de a Assembleia tomar para si a função de veículo de consagração do regime. A proposta de lei sobre a assistência social é tomada por vários deputados como ponto de partida para o enaltecimento do Estado Novo no seu conjunto.

Como vimos na primeira parte deste texto o parecer da Câmara Corporativa que acompanhou a proposta de lei desta deste último no léxico e em aspectos básicos de conteúdo. No entanto, a auscultação dos discursos da maioria dos parlamentares denota uma espécie de apagamento das dissensões. A Assembleia faz por ignorar a presença de discrepâncias, não se referindo ao parecer, ou elogiando de igual forma a proposta do governo e o relatório da Câmara Corporativa ou afirmando mesmo o sentido idêntico dos dois escritos.

Esta asserção não significa que não haja fissuras entre os parlamentares, tomando uns posição a favor da função supletiva do Estado na assistência e da reduzida participação financeira deste, posicionando-se outros contra estas orientações. Todavia, mesmo os intervenientes que se afastam da proposta de lei, revestem o discurso de alguma forma de louvor ao regime. Apenas dois deputados – Ulisses Cortês e Oliveira Ramos – explicitam a divergência entre a proposta do governo e o parecer da Câmara Corporativa ao exprimem a sua concordância relativamente ao segundo texto. Só depois da intervenção de Oliveira Ramos, à qual voltaremos, a única que é aliás totalmente incisiva na apresentação das posições distintas entre proposta de lei e parecer, há resposta directa. É realizada por Querubim Guimarães, interrompido durante o discurso por Oliveira Ramos, o que dá azo a troca de palavras algo irritadas, tratando, porém, Querubim Guimarães de repor o debate no timbre dominante, declinando quaisquer discordâncias. Apanágio da discussão na Assembleia Nacional é a lisura do debate.

Importa, no entanto, aprofundar a análise dos discursos para a apreensão mais fina dos seus conteúdos. Diríamos que as elocuições proferidas pelos deputados que se colam à defesa da proposta do governo radicalizam as orientações nela exposta. A tribuna parece instigar a prosa e em discursos inflamados as posições mais conservadoras são expostas sem filtro. O ênfase nesta concordância incide no papel suplementar do Estado e, por conseguinte, na defesa da assistência social assente nos pilares da caridade cristã.

Predominam nos discursos proferidos na Assembleia Nacional uma concepção de assistência como actividade de natureza moral, associada à beneficência privada, sendo esta visão exposta nalgumas intervenções de forma patética. Surgem descrições apologéticas de uma assistência arcaica, como por exemplo, o quadro rural de meninos, filhos dos abastados locais, levando com as criadas alimentos aos pobres ou a menção aos cortejos de oferendas, procissões realizadas na altura das colheitas com o objectivo de entregar nas Misericórdias géneros para distribuição, considerados modelos a expandir no país⁵. A assistência baseada nestes princípios é contraposta à que o Estado poderia proporcionar, considerada desprovida de carácter afectivo, afinal o que «a maioria dos infortunados ansiosamente espera». Relata-se nesse sentido, o caso das «criancinhas» internadas em organismo público que «preferiam muitas vezes as carícias das senhoras que nos davam a honra da sua valiosa colaboração naquela vasta obra de

⁵ Discurso de Carlos Borges.

assistência [Institutos da Junta Geral do Distrito do Porto] às guloseimas com que elas as brindavam»⁶. E como remate à defesa de uma assistência social assente na actuação privada e não no Estado afirma-se: «Isto é salutar e é tradicional. É a forma de fazer bem na nossa terra»⁷.

A rejeição da intervenção directa do poder estatal serve-se ainda do argumento da inacção e dependência que seriam produzidas nos assistidos caso fosse o Estado o responsável principal pela assistência. A distância quanto à concepção de assistência vigente na Europa democrática não podia ser mais evidente (Thane, 1996; Fraser, 2003; Dutton, 2002; Harris, 2004). Chega-se a evocar a Lei dos Pobres para exemplificar a falta de «iniciativa» pessoal a que levariam medidas que julgam possível libertar o homem «da luta pela vida como ela tem de ser encarada»⁸. Quando em Inglaterra a Lei dos Pobres era desde o século XIX alvo de crítica pelo carácter discriminatório e vexante que representava para os assistidos, para Braga da Cruz a legislação era condenável pela «inacção» que provocava na população, reforçando a tónica ao afirmar que não existe plano algum «que possa libertar o homem do seu dever de trabalhar». Note-se o arcaísmo subjacente a esta afirmação. A ajuda perante situações de pobreza é associada, desde que promovida pelo Estado, à preguiça chamada aqui de «inacção», apoiando-se em Gustavo Le Bon: «Quando o Estado pretende proteger exageradamente os cidadãos, perdem estes o hábito de se proteger a eles próprios e perdem, por conseguinte, toda a iniciativa».

Um outro argumento utilizado para reforçar a ideia de que o Estado não pode substituir-se aos cidadãos incide no que tal significaria em termos de doutrina política: «seria o socialismo a ameaçar a vida nacional»⁹. Ora a proposta do governo responde directamente a este perigo: «É uma negação formal daqueles princípios colectivistas, comunistas e socializantes que considerava a esmola uma humilhação de quem a recebia (...)»¹⁰. É um documento que reprova o comunismo, mas também o individualismo, encontrando na doutrina corporativa uma visão equilibrada, que reconhece «ao homem aquela esfera de acção que lhe permita exprimir a sua personalidade e ao Estado os poderes de coordenação que reclama a garantia do interesse comum»¹¹. A proposta

⁶ Discurso de Antunes Guimarães.

⁷ Carlos Borges.

⁸ Braga da Cruz.

⁹ Antunes Guimarães.

¹⁰ Carlos Borges.

¹¹ Braga da Cruz.

fundamentada no corporativismo excluía assim qualquer influência externa: «o Governo Português, como português que é, e do Estado Novo, não procurou um figurino estrangeiro, de tantos que abundam no mundo, e foi (...) buscar o figurino português, buscar a nossa tradição»¹². E apesar dos deputados estarem conscientes das alterações que corriam por essa altura numa Europa já certa da vitória, não contemporizavam com paradigmas externos. Como Sá Linhares preconizava estava para chegar «uma sociedade eminentemente social» assente «no trabalho como fonte de riqueza». Portugal mantinha-se, porém, longe desses ímpetos: «Nós temos uma doutrina e com ela podemos resolver orgulhosamente todos os nossos problemas»¹³.

A insistência na contraposição entre o contexto externo onde se considerava existir uma «ânsia patética de criar um mundo novo» e a situação do país onde se estava para lançar «as bases seguras de uma assistência com vista à elevação moral e espiritual da grei»¹⁴ mostra a que distancia se situava Portugal das práticas já instaladas na Europa ainda no período entre guerras e do que se preparava para construir uma vez finalizada a II guerra mundial. Os deputados portugueses conheciam bem o que se passava no estrangeiro, mas sem embaraço criticavam tais práticas, apelidando-as de más políticas que tinham feito «medrar o princípio nefasto do Estado Providência, convencendo a colectividade de que (...) as iniciativas e esforços privados podiam ser supridos pela acção do Estado»¹⁵. Mesmo o recém-publicado Plano Beveridge é citado, embora devidamente adaptado à visão que interessava aos deputados portugueses. Vieira de Castro e Juvenal Araújo não hesitam em destacar o que de comum existia entre o Plano Beveridge e a proposta de lei. Em termos gerais o que se sublinhava era a oposição dos dois textos «a todos os ensaios colectivistas» contrapondo à doutrina estatista a função orientadora e de inspecção especializada do Estado, a que se adicionava a cooperação entre o Estado e as instituições voluntárias e a responsabilidade das regiões pela respectiva assistência¹⁶. Os laços com a experiência inglesa estendiam-se ao carácter progressivo com que se perspectivava a execução dos projectos e à ideia de que os mesmos não correspondiam a soluções definitivas, sendo susceptíveis de alterações e disposições que melhor os definissem. Em termos mais específicos o que os dois deputados recolhiam do Plano Beveridge para afirmar a semelhança com a proposta de

¹² Cortês Lobão.

¹³ Sá Linhares.

¹⁴ Arnault Pombeiro.

¹⁵ Antunes Guimarães.

¹⁶ Vieira de Castro.

lei era «o valor social das mães puericultoras e o valor económico das donas de casa». Perante um documento com a dimensão e orientação do Plano Beveridge a identificação destas analogias demonstra a utilização operativa do texto inglês. Veja-se como no seu discurso Vieira de Castro justifica a referência que faz ao Plano, considerando que estava convertido «em autêntico paradigma de todas as quimeras sociais e no ideal de todos os reformadores». Interessava, por isso, mostrar para o exterior da Assembleia Nacional que se estava a par das orientações que se desenvolviam na Europa democrática, das quais se procedia a leitura apropriada à consagração do regime português. A falácia apresentava contradições, menosprezadas contudo por quem sabia que as suas intervenções não seriam escrutinadas. Apesar de alguns discursos mostrarem um certo desprezo pelo texto que reunia as directrizes principais do futuro Estado Providência, designando-o como suporte de devaneios e utopias, não se vacilava em conectá-lo com a proposta em discussão que poder-se-ia também designar como «o Plano do Governo de Salazar»¹⁷. E se Vieira de Castro rematava estas ideias salientando «como a experiência secular e o instinto social desse grande povo, que é o povo inglês, o não levou a directrizes diferentes das nossas», Juvenal de Araújo ia mais longe, quando reportando-se ao papel das mães na educação dos seus filhos e apoio à família presente no estatuto nacional, dizia citando o Subsecretário de Estado da Assistência: «vimos há pouco, com prazer, o valor social das mães puericultoras e o valor económico das donas de casa reconhecido no famoso plano que entrou na história como portador das ideias reconstrutivas do nosso tempo», mas tal doutrina «que nesse plano figura como inovação doutrinária, não a constituiu para nós, pois há dez anos que ela informa a Constituição Política Portuguesa e é doutrina de há muito proclamada por Salazar». Também fazendo referência à guerra, Quirino Mealha confirmava a ausência de novidade que o Plano Beveridge representava para Portugal. No caso deste deputado o Plano Beveridge era valorizado em virtude do seu grande alcance social, sistematização perfeita e reconhecida utilidade, mas nada ensinava de novo ao nosso país, pois «só nós, portugueses, nesta doce amenidade da paz abençoada, vamos, com firmeza e confiança no futuro, trilhando o caminho seguro da ‘realização progressiva’ (artigo 48º do ETN) da nossa doutrina, desenvolvendo em ritmo acelerado a previdência social».

Sinal ainda das contradições impressas na retórica parlamentar há intervenções, igualmente apologéticas da proposta do governo, nas quais a aplicação da experiência

¹⁷ Vieira de Castro.

externa a Portugal é rejeitada. «A Inglaterra pode realmente ter sustentado, e sustentou, uma quantidade extraordinária de desempregados, que recebiam subsídios avultados, e elevar o desemprego à categoria de emprego público; mas a Inglaterra é um país de recursos inesgotáveis. Os Estados Unidos podem gastar quantias astronómicas na sua assistência. Mas nós, Sr. Presidente, somos portugueses, temos uma terra ingrata, temos uma indústria quase incipiente, temos riqueza acanhada e é com isso que temos de viver»¹⁸. Que a preocupação com a imagem externa de Portugal existia, mostra-o o discurso de João Duarte Marques que fez questão de destacar o efeito que a concretização do projecto lei teria no espaço europeu. Também Proença Duarte sublinhava que a proposta do governo «não sendo inferior «aos planos grandiosos que se tem levantado no estrangeiro» servirá para Portugal dar prova de que na guerra (em que mergulharam os povos de grande poder económico e militar) «sabe trabalhar numa obra profícua e profunda da paz».

Nalgumas intervenções, mesmo por parte daqueles deputados que claramente defendiam a proposta de lei pelo carácter supletivo do Estado que continha, a fraqueza da participação financeira prevista é objecto de comentários críticos¹⁹. O aumento da despesa pública é justificado pelo que significaria em termos de valorização do capital humano e concomitante aumento do rendimento nacional²⁰, sendo necessário muito mais do que os tributos sugeridos na proposta. Uma mais ampla colecta sobre os lucros de guerra e a mais justa distribuição das contribuições sobre a terra permitiria fazer face à dotação orçamental que na proposta não surge e que seria necessária para a concretização do plano de assistência que ela própria previa²¹. Camarate Campos rejeitava a ideia de aumento de derramas sobre a propriedade rústica e urbana, sendo antes de aumentar as contribuições da generalidade da população com rendimentos mais elevados. É interessante notar que o mesmo deputado dava os Estados Unidos como um bom exemplo de apoio estatal à assistência, referindo as «incomensuráveis verbas» aplicadas nesse país, caso que estribava com a obra *Defesa da Saúde Humana nos EUA* da autoria de um professor de medicina da Universidade de Nápoles.

Como atrás foi já referido a intervenção de Oliveira Ramos é a única que explicitamente afirmava a presença de uma discordância entre a proposta do governo e

¹⁸ Carlos Borges.

¹⁹ Para uma análise da evolução da despesa social em Portugal ver Carolo, Pereirinha, 2010; para um confronto em termos internacionais Lindert, 2004.

²⁰ Camarate de Campos; João Duarte Marques.

²¹ João Duarte Marques.

o parecer da Câmara Corporativa, posicionando-se sem equívocos a favor da segunda. A divergência entre os dois textos era apontada por Oliveira Ramos: a função do Estado e, decorrente desta, a dimensão da despesa pública a afectar. O argumento favorável à afirmação do Estado como elemento principal na minoração dos problemas sociais, cabendo à iniciativa privada uma função coadjuvante, que o deputado suporta na doutrina social da igreja e em particular na Encíclica *Quadragesimo Anno*, serve-se também de Beveridge no que ao aumento da despesa diz respeito. «Quando a Sir William Beveridge perguntaram, dado o aumento considerável de despesas que o seu plano exigia: ‘Podemos nós fazer face a tal despesa?’, o eminente economista respondeu, expressivamente, com esta outra pergunta: ‘Podemos nós dispensar-nos de a fazer?’». É certo que não fazia sentido, no contexto da Assembleia Nacional na década de 1940, a declaração de princípios contrários ao regime. Por isso Oliveira Ramos abre espaço para a compatibilidade dos dois textos em discussão: «Não estão, frente a frente, duas concepções opostas; não podem ser substancialmente opostas duas concepções que têm como origem comum a própria Constituição». O mesmo dirá o deputado que subirá à tribuna após Oliveira Ramos, apesar de criticar a falta de confiança na assistência privada manifestada por este último. A oposição ao primado do Estado é apoiada na evocação de uma época passada «em que tudo se projectava no Estado». Referia-se presumivelmente à Primeira República não obstante a confusão conceptual mostrada: «Era o Estado-previdência, era o Estado-providência, ilaqueando quase os estímulos e as iniciativas individuais e particulares». O período republicano, objecto de forte ataque nos primeiros momentos de construção do discurso do Estado Novo (Cardoso, Rocha 2003), ainda suscitava reacções. Mais de dez anos depois da promulgação da Constituição que marcava a institucionalização do regime, ainda se insistia na contraposição de visões em matéria social: a ausência de realismo e excesso de ambição do período republicano e a ponderação do Estado Novo que perspectivava realizações progressivas e contínuas²². A intervenção de Oliveira Ramos, entretanto, só mereceria novo reparo já na quarta sessão de discussão, mas estando então reposto o timbre apaziguado das intervenções. O diferendo que Cortês Lobão lembra face à posição de Oliveira Ramos dizia «apenas» respeito à posição do Estado em relação às iniciativas particulares. Tal desacordo, que no final do período dedicado à discussão da proposta de lei parecia já pequeno, era ainda amenizado com palavras elogiosas para Oliveira

²² Braga da Cruz.

Ramos. Perante a «brilhante» exposição deste último Cortês Lobão afirmava estar «de acordo (...) em quase todos os pontos de vista» e acrescentava: «Quero, como Sua Excelência, que o problema seja enfrentado sem demoras, mas defendo o ponto de vista do Governo, porque estou convencido de que a auscultação das iniciativas particulares em nada vem atrasar a solução, ou os preparativos para a solução, deste grave problema e porque estou certo de que tudo deve estar previsto pelo governo».

Esta confiança ilimitada no governo é afinal o que resulta da actividade da Assembleia Nacional. Quando se inicia o debate na especialidade, Oliveira Ramos propõe uma alteração na redacção da Base III da proposta de lei relativa às funções do Estado, autarquias e iniciativas privadas. Posta à votação é rejeitada. As outras propostas de alteração que acabaram aprovadas cingiram-se a alterações ou acréscimos de palavras e expressões. A proposta do governo sofreu melhorias de redacção e ligeiras alterações. O parecer da Câmara Corporativa não teve efeito.

Considerações finais

A análise das três peças documentais que prepararam o Estatuto de Assistência Social promulgado em 1944 – proposta de lei do governo, Parecer da Câmara Corporativa e debate realizado na Assembleia Nacional – mostrou a natureza dos consensos e divergências que suscitaram. Revelou o esforço de aproximação a uma concepção de assistência mais conforme ao que se perspectivava na Europa por parte da Câmara Corporativa e o atavismo dominante da Assembleia Nacional. Na qual, porém, se fizeram sentir tentativas de convergência com o parecer da Câmara Corporativa. Sem dúvida, o estudo do discurso parlamentar merece aprofundamento, tentando a identificação de possíveis grupos de deputados e das relações entre si. O que foi apurado com a discussão de Estatuto de Assistência Social sugere a presença de uma certa clivagem que conviria perceber se permaneceria com algum grau de estabilidade no tempo.

A concepção que dominou e acabou expressa no documento final persistia no papel da caridade e beneficência como suporte básico da assistência social. Este entendimento era bem distinto do que vigorava em termos internacionais. Com a abordagem que prevaleceu em Portugal o objectivo de melhoria das condições de vida dos mais necessitados dificilmente poderia ser atingido. Se o Estado Novo visava este propósito com o fito de limitar a contestação social o que propunha era demasiadamente escasso. Conclusão que reforça a ideia de que as reivindicações foram contrariadas com

o uso de outros dispositivos. A análise sugere por isso que a legislação sobre a assistência e a sua articulação com a valorização do capital humano e aumento de rendimento dos trabalhadores foi sobretudo figura de retórica. Falta porém um exame que saia do mero plano discursivo e observe os resultados práticos da legislação promulgada²³.

Referências bibliográficas

- Cardoso, J. L. & Rocha, M. M., 2003. Corporativismo e Estado-Providência (1933-1962). *Ler História*, Issue 45, pp. 111-135.
- Carolo, D. & Pereirinha, J. A., 2010. The development of the Welfare State in Portugal: trends in social expenditure between 1938 and 2003. *Revista de Historia Económica. Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(3), pp. 469-501.
- Dutton, P. V., 2002. *Origins of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France, 1914-1947*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fraser, D., 2003. *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, 3.^a ed., Londres e Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Guibentif, P., 1985. Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo. *Ler História*, Issue 5, pp. 27-58.
- Harris, B., 2004. *The Origins of the British Welfare State. Society, State and Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, Londres e Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Patriarca, F., 1995. *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Rosas, F., 2012. O corporativismo enquanto regime. In: F. Rosas & Á. Garrido, edits. *Corporativismo. Fascismos. Estado Novo*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 17-47.
- Thane, P., 1996. *Foundations of the Welfare State*, 2.^a ed., Essex, Pearson/Longman.

²³ Objectivo de tese de doutoramento de Ana Campos em curso (GHES – ISEG/UTL).