

A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40**

Pretende-se neste trabalho analisar a assistência familiar e materno-infantil do Estado Novo nos anos 30 e 40 e saber de que modo ela se enquadrou no projecto político-ideológico do regime salazarista relativamente à assistência social e à previdência social corporativa. Para observar de que forma evoluíram a assistência pública e a previdência social far-se-á uma breve incursão até aos anos 60, período em que foi discutida a remodelação desses dois sistemas e em que esteve em debate, embora fosse adiada, a emergência da era da segurança, que, segundo alguns, poderia decorrer da transformação e do alargamento da previdência social. Como se verá, a era da segurança social universal e baseada nos direitos dos cidadãos só nasceria realmente depois do 25 de Abril de 1974, tendo o processo de construção do Estado do bem-estar português sido tardio e diferente do que moldou, noutros países europeus, o *welfare state*.

Os sistemas de assistência e de previdência social do Estado Novo surgiram depois de 1933, aproveitando certos elementos existentes do regime anterior, mas em ruptura ideológica com as concepções republicano-liberais de direito à assistência pública e de seguro social obrigatório, legislados mas não aplicados. Começar-se-á, assim, por abordar muito brevemente as primeiras medidas nessa matéria dos governos republicanos para depois analisar a política de assistência do regime salazarista. Como o Estado Novo criou, paralelamente ao sistema de assistência, um aparelho de previdência

** Este texto constitui uma parte, mais desenvolvida, de um capítulo da dissertação de mestrado em História Contemporânea (Século XX) por mim defendida em Julho de 1997 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa com o título *As Organizações Femininas do Estado Novo: a Obra das Mães pela Educação Nacional e a Mocidade Portuguesa Feminina (1936-1966)*.

social de concepção corporativa, referir-se-á brevemente a criação deste último nos anos 30 e o seu alargamento até aos anos 50.

Far-se-á, depois, para efeitos comparativos e para melhor caracterizar o caso português, uma incursão pelas políticas social, materno-infantil e de segurança social de alguns países europeus. Entrar-se-á então na parte central deste estudo ao observar de que forma o Estado Novo apoiou o principal núcleo do seu edifício corporativo — a família e, no seio desta, a maternidade. Ao fechar, proceder-se-á a uma breve incursão até ao início dos anos 60 para observar o debate sobre a definição dos respectivos âmbitos de actuação da assistência e da previdência social no processo que levou à remodelação dos dois sistemas — de assistência social e de previdência social. Antecipando, ver-se-á então como a introdução do sistema de segurança social ficou adiada em Portugal, só ocorrendo muito tardiamente depois do derrube do regime marcelista.

1. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO NOVO

O «direito à assistência pública» foi consagrado, em Portugal, na Constituição republicana de 1911, ano em que também foi criado, em 25 de Maio, o Fundo Nacional de Assistência e a Direcção-Geral de Saúde. Dois anos depois foi promulgada uma lei sobre a responsabilidade patronal pelos acidentes de trabalho e em 16 de Março de 1916 a Lei n.º 494 instituiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Os seguros sociais obrigatórios — de prevenção da doença, dos desastres de trabalho, da invalidez e da velhice —, assim como o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral (ISSOPG), organismo com atribuições de assistência pública, foram por seu turno, criados em 1919, embora deva dizer-se que todas estas medidas não passaram do papel ou tiveram escassa aplicação.

Em 25 de Novembro de 1925, o Ministério do Trabalho foi extinto, passando a Direcção-Geral de Assistência para o Ministério do Interior¹, para a qual foram ainda transferidas, depois do golpe militar de 1926, as competências assistenciais do ISSOPG, entretanto integrado no Ministério das Finanças (Decreto n.º 11 996, de 29 de Julho de 1926). Os Serviços de Saúde Pública, geridos pela Direcção-Geral de Saúde, foram reorganizados ainda nesse ano (Decreto n.º 12 477, de 12 de Outubro), acontecendo o

¹ Cf. também a entrada «Assistência social», de Carlos Farinha dos Santos, in *Dicionário da História de Portugal*, dir. de Fernando Rosas e José Maria Brandão de Brito, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, vol. 1, p. 71. Este autor realça o facto de que, com a passagem da Direcção-Geral da Assistência para o Ministério do Interior, saiu claramente reforçada a associação entre assistência, combate à mendicidade e manutenção da ordem.

mesmo no ano seguinte a todos os serviços de assistência (Decreto n.º 14 813, de 24 de Dezembro de 1927).

A fiscalização de todos os estabelecimentos privados e a intervenção em tudo o que dizia respeito à assistência pública foram atribuídas à Direcção-Geral de Assistência em 1931 (Decreto n.º 20 285, de 7 de Setembro), no mesmo ano em que foi regulada a repressão à mendicidade no espaço público² (Decreto n.º 19 687, de 4 de Maio de 1931), também da competência do Ministério do Interior, que tutelava ainda as polícias. Este último tinha, assim, diversas atribuições relacionadas com a «gestão» da pobreza, que iam da assistência aos que esmolavam «por virtude do reconhecido estado de necessidade» à repressão dos pedintes «por vício», que eram encerrados nos albergues de mendicidade, na dependência da Polícia de Segurança Pública (Decreto-Lei n.º 30 389, de 20 de Abril de 1940).

Em Julho de 1932, Duarte Pacheco, que acabara de ser nomeado para a pasta das Obras Públicas e Comunicações no primeiro governo presidido por Salazar, propôs que as verbas do Fundo de Desemprego passassem a ser aplicadas nos programas de obras públicas. Duarte Pacheco criou depois o Comissariado do Desemprego, organismo autónomo no seio do Ministério das Obras Públicas e Comunicações (MOPC), que ficaria assim responsável, até aos anos 60, pelo auxílio aos desempregados voluntários. O desemprego ficou, assim, até então fora do grupo de riscos que deveriam ser atenuados pela previdência social, e isso contrariamente ao texto do Estatuto do Trabalho Nacional (Decreto-Lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933).

A nova Constituição Portuguesa de 1933, que já não incluiu o «direito» à assistência pública, afirmou, porém, que cabia ao Estado «coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais» no sentido de «defender a saúde pública», assegurar a «defesa da família», «proteger a maternidade» e «zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível compatível com a dignidade humana».

A discussão aprofundada sobre a assistência pública só se iniciou, porém, no ano seguinte, no I Congresso da União Nacional, onde ficou claramente definido o papel «supletivo» do Estado relativamente às iniciativas particulares, nomeadamente da Igreja católica. Entre as intervenções dos diversos

² A mendicidade continuou a ser um crime até ao final dos anos 60. O Decreto-Lei n.º 36 448, de 1 de Agosto de 1947, continuou a proibir a mendicidade, sendo os mendigos apanhados nas ruas entregues às famílias, internados em estabelecimentos e remetidos à comissão de assistência do domicílio de socorro; o Decreto-Lei n.º 39 615, de 17 de Abril de 1954, deu uma nova redacção à repressão da mendicidade e o Decreto-Lei n.º 43 280, de 19 de Outubro de 1960, atribuiu ao Ministério do Interior competência para estabelecer e fazer executar medidas de carácter policial destinadas a reprimir a mendicidade e criou o serviço de repressão à mendicidade.

delegados contou-se a da condessa de Rilvas³, que, além de propor a criação de uma Escola de Serviço Social⁴, considerou ser a assistência prestada aos «anormais físicos, psíquicos e sociais» uma «obrigação da sociedade como meio de legítima defesa contra a degenerescência da raça».

Para responder a reclamações da «opinião pública» foi constituída em 1937, no âmbito da Direcção-Geral de Assistência, uma comissão de estudo para a reforma dos serviços de assistência segundo os novos conceitos introduzidos pela organização económica e social do Estado corporativo, o qual deveria ter um papel orientador e coordenador relativamente a uma assistência que se desejava maioritariamente privada (Decreto-Lei n.º 27 610, de 1 de Abril). Foi preciso esperar, no entanto, mais três anos para que fosse criado o Subsecretariado de Estado da Assistência Social (Decreto-Lei n.º 30 692, de 27 de Agosto de 1940) e mais sete anos pela promulgação, na conjuntura de crise, miséria e de desemprego da Segunda Guerra Mundial, do Estatuto da Assistência Social⁵.

Segundo este Estatuto, o Estado propunha-se «valer aos males e deficiências dos indivíduos, sobretudo pela melhoria das condições morais, económicas ou sanitárias dos seus agrupamentos naturais», cabendo-lhe «orientar, tutelar e favorecer» as iniciativas particulares ou «suscitar, promover e sustentar» ele próprio obras de assistência quando elas faltassem. Com uma tónica preferencialmente preventiva ou recuperadora, em detrimento do carácter curativo, a assistência deveria ser prestada em coordenação com a previdência e com os organismos corporativos, não favorecer a «preguiça» ou a «pedinche» e ter em vista «o aperfeiçoamento da pessoa e da família».

No que se relacionava com a assistência familiar, o Estado propunha-se favorecer a regular constituição da família e o desempenho da sua função educa-

³ Isabel (Elizabeth) d'Albignac Bandeira de Melo (França, 1871, Lisboa, 23 de Maio de 1945) casou-se com Simão Bandeira de Melo (conde de Rilvas, 1865-1931), então secretário da Legação de Portugal na capital francesa. Em Portugal, a condessa de Rilvas dedicou-se a obras de assistência infantil, criando, nomeadamente, a Associação Protectora Florinhas da Rua (1917) e o Instituto Médico-Pedagógico Condessa de Rilvas (1937). Foi ainda presidente do Instituto de Serviço Social (ISS) e do seu suporte material e jurídico, a Associação do Serviço Social. Em 1936 foi nomeada dirigente executiva da Obra das Mães, cargo que exerceu até à sua morte, em 1945.

⁴ Susana Pereira Bastos, in *O Estado Novo e os Seus Vadios. Contribuição para o Estudo das Identidades Marginais e da sua Repressão*, Lisboa, Dom Quixote, 1997, p. 113, chama a atenção para a coincidência das datas: 1935 é o ano da colocação da Mitra sob a dependência da PSP e também o da criação do Instituto de Serviço Social. Ou seja, teria passado a haver, segundo ela, um «apostolado social» feminino exercido pelas técnicas de serviço social e um «apostolado policial» masculino exercido pelos agentes da polícia. Acrescentaríamos ainda que 1935 foi também o ano da criação da lei da previdência social.

⁵ Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944. Na discussão na especialidade, entre 21 e 23 de Março, foram ainda debatidas, entre outras, as seguintes questões: a investigação da paternidade dos filhos ilegítimos, defendida por Maria Luísa Vanzeller, mas criticada por outros deputados, por atentar contra a «paz» no seio das famílias, e a luta contra a diminuição da natalidade através de impostos sobre os solteiros.

dora, concedendo subsídios provisórios e proporcionando meios de trabalho aos respectivos «chefes», mas só se substituindo à instituição familiar, «quando desaparecida, na protecção aos órfãos ou abandonados e das viúvas ou ascendentes sem meios de subsistência». A assistência devia ser preferencialmente prestada no «lar» ou através da colocação dos «assistidos» em famílias rurais e só em último caso pela via do internamento em instituições estatais. Por maioria de razões, a assistência materno-infantil deveria ser prestada prioritariamente «a domicílio», argumento utilizado pelo Estado Novo para se escusar a criar estruturas estatais colectivas e para diminuir os internamentos hospitalares.

Para dar cumprimento ao Estatuto de 1944, a assistência social foi reorganizada no ano seguinte (Decreto-Lei n.º 35 108, de 8 de Novembro de 1945), com a criação de um enorme aparelho burocrático que integrava, no âmbito do Subsecretariado de Estado da Assistência Social, uma infindável quantidade de serviços⁶, na proporção oposta à escassa assistência prestada. Num folheto de propaganda sobre a assistência social em Portugal, editado pelo Secretariado de Propaganda Nacional depois do final da Segunda Guerra Mundial⁷, considerava-se que os Portugueses tinham uma «tendência natural à piedade, religiosidade e espírito de sacrifício» e que, por isso, lhes repugnava a «monstruosa teoria de Nietzsche de horror à piedade, de desprezo pelos fracos», baseada na ideia da «selecção natural».

A assistência caberia, assim, em primeiro lugar, ao espírito caridoso dos Portugueses e à iniciativa particular e só depois ao Estado. Reconhecia-se o pioneirismo de Beveridge ao proclamar na Grã-Bretanha, em 1942, «o escândalo da miséria» e ao rever as políticas utopistas da filantropia do século XIX, mas lembrava-se que a indispensável assistência pública não podia «suprir a assistência particular» nem impossibilitar a beneficência individual. O mais sensato num país onde, segundo o folheto, a miséria não tinha atingido «o grau verificado em outros países» e onde o povo se contentava com pouco, apesar do baixo nível de vida, seria «procurar modificar a mentalidade tradicional» e tornar a assistência «mais assente no dever de todos» do que «no direito dos pobres».

As principais causas de miséria eram, ainda nessa brochura, as «taras psíquicas», provocadas pela «degenerescência hereditária», pela sífilis e pelo alcoolismo, as situações sociais, entre as quais pontificava a falta de amparo às famílias numerosas, e, finalmente, os defeitos individuais, provenientes da industrialização e causadores de relações degradadas entre patrões e assala-

⁶ Entre outros, havia os seguintes órgãos: Conselho Superior de Higiene e Assistência Social, Direcção-Geral de Saúde, Direcção-Geral da Assistência, órgãos locais — delegações de saúde, comissões regionais de assistência —, órgãos especiais de sanidade, Centro de Inquérito Assistencial e centros de coordenação.

⁷ *Assistência Social, Cadernos do Ressurgimento Nacional*, Lisboa, SNI, s. d.

riados. Ao definir os que deveriam beneficiar da assistência pública, o Estado Novo estabeleceu uma autêntica tabela classificativa de «maus» — ou «parasitas sociais» — e de «bons» pobres⁸, a única categoria passível de ser apoiada e na qual se incluíam muitas mulheres, nomeadamente as mães solteiras, as esposas e as crianças abandonadas, «quando os chefes se deixam arrastar por paixões ou quando houve divórcio»⁹.

2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os dirigentes do regime e o próprio Salazar — um pessimista relativamente às qualidades dos Portugueses — atribuíam a miséria em Portugal a dois defeitos principais: a preguiça e a imprevidência. A caridade, a cargo da Igreja e da iniciativa particular, poderia atenuar a pobreza, mas não bastava para a eliminar, e, quanto à assistência social, se fosse excessiva, acabava por humilhar as pessoas assistidas e por estimular o «parasitismo». Por isso, enquanto não conseguisse modificar a «mentalidade» portuguesa, o Estado Novo propunha-se, para não diminuir «a já débil capacidade de iniciativa privada», reduzir ao mínimo «as necessidades de *assistência* porque o mais importante era fazer a profilaxia da miséria e da simples necessidade pela *previdência* e ordenação de trabalhos públicos» (itálicos nossos).

A previdência social, cuja lei de 1935 (n.º 1884, de 16 de Maio) — não deve ser confundida com a lei da assistência social¹⁰ — não abrangia o meio rural e incluía apenas, entre os riscos que prevenia, a velhice, a doença, a

⁸ Entre os primeiros contavam-se os mendigos, ladrões, assassinos, exibicionistas de deficiências, desempregados que não aceitavam trabalho, toda a espécie de «falsos» — falsos sem abrigo, falsos tuberculosos ou que participavam em falsos peditórios —, vendedores ambulantes e da banca da cobra, leitores de sinas, certos ciganos, *globe-trotters* e os que escolhiam a assistência, não aceitando a que lhes era oferecida. Entre os segundos incluíam-se os doentes, desempregados, trabalhadores com fracos salários e famílias numerosas, recém-diplomados, condenados depois de libertados, «fracos» de vontade, endividados, jogadores, inadaptados, «novos pobres», «pobres envergonhados», órfãos e velhos, analfabetos, pobres de espírito, reformados e pensionistas, doentes crónicos não hospitalizáveis e convalescentes.

⁹ *Assistência Social*, cit., p. 54. O mesmo folheto de propaganda já tinha esclarecido que, felizmente, em Portugal, «a instituição familiar continua a manter a sua integridade social, excepto nos meios industriais, onde há prostituição e mancebia» e «o divórcio é pequeno»: 748 casos de divórcio em 1942, ano em que houve 58 664 casamentos, ou seja, 1,27% (*op. cit.*, p. 47). Trata-se, provavelmente, de mulheres casadas pelo registo civil ou divorciadas antes de 1940, ano em que a Concordata entre o Estado português e a Santa Sé acordou no reconhecimento dos efeitos civis do casamento celebrado segundo as leis canónicas e no impedimento da dissolução pelo divórcio dos casamentos celebrados pela Igreja.

¹⁰ Karin Wall, «Apontamentos sobre a família na política social portuguesa», in *Análise Social*, n.ºs 131-132, 4.ª série, vol. xxx, 1995, 2.º e 3.º, pp. 431-456. Neste importante e interessante artigo, a autora faz essa confusão, nomeadamente ao referir a publicação do «primeiro Estatuto de Previdência Social» em 1944 (p. 435), quando, na realidade, foi publicado nesse ano o primeiro «Estatuto da Assistência Social».

invalidez, a morte e os encargos familiares nos sectores da indústria, comércio e serviços, deixando, assim, a descoberto o desemprego — a cargo, como se viu, do Fundo de Desemprego do MOPC —, os acidentes de trabalho, as doenças profissionais, a tuberculose e a maternidade. A licença de parto na indústria foi instituída pela Lei n.º 1952, de 10 de Março de 1937, que concedia trinta dias de ausência do trabalho, compensados, no início, só com um terço do valor do salário, pago pela entidade patronal à trabalhadora que dele «carece[sse]» ou dele se mostrasse «digna»¹¹.

Entre os anos 30 — em que foi lançado o sistema de previdência social e definida a assistência social — e o início dos anos 60, quando foi discutida a remodelação dos sistemas assistencial e previdencial, continuou a vigorar o princípio político-ideológico de corporativismo «de associação», segundo o qual o Estado devia permanecer alheio ao processo de desenvolvimento da previdência e apenas suprir as insuficiências da iniciativa privada relativamente à defesa contra os riscos sociais¹². Nesse período de trinta anos, o sistema de previdência foi-se desenvolvendo lentamente¹³, sendo constituído

¹¹ A medida foi discutida em Janeiro de 1937 na Assembleia Nacional por iniciativa da deputada Cândida Parreira, que justificou a fraca compensação com a difícil situação económica do país e a «justa doutrina» do Estado Novo, que tentava, segundo ela, estabelecer um equilíbrio entre os assalariados e o patronato, o qual necessitava da mão-de-obra feminina, mais barata, para viabilizar a economia das suas empresas. Na mesma sessão do hemiciclo, o deputado Pinheiro Torres defendeu que esse benefício devia ser concedido apenas à mulher «casada» (*Diário das Sessões da Assembleia Nacional* de 30 de Janeiro de 1937).

¹² Henrique Medina Carreira, *O Estado e a Segurança Social*, org. António Barreto, Lisboa, *Cadernos Público*, n.º 4, 1996, p. 17. Segundo este autor, o sistema de previdência social instituído em 1935 definiu os seguintes princípios: o primeiro, respeitando à defesa contra os riscos da vida social, que incumbia à iniciativa privada, aos indivíduos, às famílias e aos corpos sociais; o segundo, que conferia ao Estado a função de suprir e integrar as faltas da acção privada nesse domínio; o terceiro, reconhecendo a relevância da acção supletiva, coordenadora e de direcção do Estado sem implicar a gestão directa por este; o quarto, apontando para o tendencial sistema da capitalização pura; o quinto, reflectindo a essência do seguro e consistindo na obrigatoriedade da inscrição e da contribuição; o sexto, visando a progressiva generalização da previdência social.

¹³ Em 1943, o próprio governo reconheceu que a expansão da previdência social era escassa — em 1942 havia apenas 77 000 beneficiários face a uma população activa potencialmente integrável de 1,3 milhões de trabalhadores, ou seja, 6% — e chamou a si próprio a faculdade de criação de caixas de reforma ou de previdência (Henrique Medina Carreira, *op. cit.*, p. 17). No final dos anos 50, na indústria, comércio e serviços, as prestações da previdência social cobriam os riscos de doença (60% do salário durante 270 dias), invalidez (pensões de 2% do salário médio por cada ano de contribuição, com o limite de 80%), velhice (65 a 70 anos), morte (em regra, 6 meses da remuneração média dos últimos dez anos paga por uma só vez) e encargos familiares — abono de família por cada descendente ou ascendente —, subsídio de casamento (500\$), de nascimento (200\$) e de aleitação (50\$ por filho nos primeiros oito meses). As pensões de sobrevivência só eram atribuídas por algumas caixas de previdência (pessoal ferroviário, da marinha mercante, dos transportes colectivos

no final da década (no continente) por quatro elementos: o seguro social obrigatório de previdência social; o sector dos serviços de sanidade geral e acção hospitalar (Lei n.º 2011, de 2 de Abril de 1946); a assistência social oficial e particular; o seguro facultativo, no qual se incluía o de responsabilidade patronal pelos riscos profissionais.

Que as coisas não iam bem, atestou-o, porém, no final da década de 50, um estudo oficial¹⁴, onde se concluía que o seguro social abrangia então só cerca de 70% da população activa nos sectores da indústria, comércio e serviços. Os pescadores, obrigatoriamente inscritos nas casas de pescadores, eram apoiados na totalidade por essa instituição corporativa, mas segundo uma lógica assistencial. Esta lógica também vigorava no escasso auxílio prestado pelas casas do povo, que, segundo o mesmo estudo de 1959, só atingiam cerca de 19,6% dos trabalhadores rurais.

3. NATALIDADE E MORTALIDADE INFANTIL

Com a assistência social, nomeadamente com o apoio — no papel — à maternidade e à família, o Estado Novo procurou, por um lado, manter os valores altos da natalidade e, por outro lado, diminuir os filhos ilegítimos e a mortalidade infantil. A natalidade portuguesa, sempre superior à dos restantes países europeus, embora atribuível às más condições de vida, mostra, porém, que a ideologia natalista do regime e a doutrina da Igreja católica tiveram algum efeito. No entanto, a partir de meados da década de 50, acompanhando o lento desenvolvimento económico, os valores da natalidade começaram a diminuir, ao mesmo tempo que, num movimento desencontrado, os da nupcialidade aumentavam, facto revelador de uma utilização progressiva de planeamento familiar.

Devido à Concordata, que, a partir de 1940, impediu os que se casavam pela Igreja de se divorciarem e, portanto, de voltarem a contrair matrimónio, legalizando assim os filhos ilegítimos de uniões posteriores, aumentou ainda mais o número já alto da natalidade fora do casamento, a qual só começou a diminuir na década de 50. Os valores terrivelmente altos da mortalidade infantil foram reveladores, como sintoma paradigmático, quer da situação de

do Porto e empregados da assistência). Em 1966 foi regulamentada a pensão com carácter geral, mas os riscos de acidentes de trabalho e doenças profissionais continuavam fora do seguro social. O auxílio aos desempregados continuou a ser efectuado pelo Fundo de Desemprego (MOPC) — descontos de 3% dos salários, cabendo 1% ao patronato e 2% ao trabalhador (*Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa* de 18 de Dezembro de 1961, «Proposta de lei sobre remodelação da previdência social», pp. 182-183).

¹⁴ O estudo foi concluído em 31 de Dezembro de 1959 (*Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa*, de 18 de Dezembro de 1961, p. 202, «Proposta de lei sobre remodelação da previdência social»).

miséria em que vivia a maioria dos portugueses, quer da quase inexistência de assistência materno-infantil: em 1941, por exemplo, mais de 150 bebés portugueses em cada 1000 morreram antes de atingirem o primeiro ano de idade. Embora sempre alta, a mortalidade infantil começou, porém, também a diminuir a partir de 1950, indicando um melhoramento das condições de vida, assim como o progressivo alargamento da previdência social.

Movimento da população, 1930-1970

[QUADRO N.º 1]

Movimento da população	1930	1935	1940	1945	1950	1960	1970
Natalidade (por mil)	29,67	28,20	24,33	25,7	24,16	24,06	20,86
Natalidade fora do casamento (por mil) .	145,2	152,5	156,8	125,9	117,6	94,5	72,2
Mortalidade infantil (por mil) (1)	143,6	148,7	126,1	114,9	94,1	77,5	55,5
Nupcialidade (por mil)	6,9	6,7	6,1	7,6	7,8	7,6	9,4
Divórcios (por mil)	–	–	1,3	1,9	1,47	1,1	0,1
Fecundidade	3,9	–	3,2	–	3,2	3,2	3,0
Partos hospitalares (percentagem)	–	–	–	–	8,3	18,44	37,5

Fonte: *Anuário Demográfico* de 1930, 1935, 1940, 1945, 1950, 1960. Ano de 1970 e taxas de fecundidade, de divorcialidade e de número de pessoas por família in António Barreto e Clara Valadas Preto, *Portugal 1960/1995. Indicadores Sociais*, Lisboa, Cadernos do «Público», 1996.

Taxa de natalidade: número de nados-vivos por mil habitantes.

Taxa de natalidade fora do casamento (ilegítimos): número de nados-vivos fora do casamento por mil nados-vivos.

Taxa de mortalidade infantil: número de óbitos de crianças com menos de 1 ano de idade por mil nados-vivos.

Taxa de nupcialidade: número de casamentos ocorridos por mil habitantes.

Taxa de divorcialidade: número de divórcios ocorridos por mil habitantes.

Índice de fecundidade: número médio de crianças de cada mulher em idade fértil.

Partos hospitalares: percentagem de partos atendidos no hospital.

Natalidade em diversos países da Europa, 1930-1950

[QUADRO N.º 2]

	Portugal	Espanha	França	Itália	Alemanha	Grã-Bretanha
1930	29,7	28,3	18,0	26,7	17,6	16,3
1935	28,2	25,7	15,3	23,4	18,9	14,7
1940	24,3	24,4	13,6	23,5	20,1	14,1
1945	25,7	23,1	16,2	18,3	–	15,9
1950	24,2	20,1	20,5	19,6	16,2	15,8

Fonte: Portugal: *Anuários Estatísticos*, 1930-1950; restantes países: B. R. Michell, *European Historical Statistics*, Londres, Macmillan, 1978.

4. POLÍTICA SOCIAL, FAMILIAR E DE SEGURANÇA SOCIAL EM ALGUNS PAÍSES EUROPEUS

Na Europa, a transição da assistência para a segurança foi longa e a emergência da protecção à família e à maternidade foi tardia. No fim do século XIX proliferaram as obras privadas para compensar as carências em termos de assistência do Estado, o qual só gradualmente se tornou protector. No início do século XX, a caridade foi sendo lentamente substituída pela assistência pública e pela noção de que cabia ao Estado proteger as mães e as famílias, embora a ofensiva repopulacionista do pós-grande guerra procurasse mais favorecer os nascimentos do que proteger a maternidade. No período entre as duas guerras, o ciclo da segurança social suplantou o da assistência e tanto os Estados europeus com regimes liberais como, em parte, aqueles com regimes autoritários ou fascistas tentaram dar resposta à penetração feminina no mercado de trabalho, à questão populacional e à pobreza através de uma legislação sobre trabalho feminino e de uma política familiar, materno-infantil e social.

Para efeitos de comparação com o que se passou em Portugal, ver-se-á agora como evoluíram em alguns países europeus os sistemas de assistência social e de segurança social e, nomeadamente, como se desenvolveu aí a política materno-infantil. Na maioria desses países os acidentes de trabalho foram os primeiros riscos a serem objecto de seguro e o desemprego involuntário um dos últimos, emergindo o seguro de maternidade — considerada «doença» — de forma diversa, embora sempre relacionado com a existência de normas de protecção do trabalho feminino. Por exemplo, enquanto em Inglaterra as questões salariais e laborais foram os verdadeiros pilares do *welfare state*, em França, a braços com uma despopulação endémica, a política populacional e o apoio à família, influenciados pelo catolicismo social, integraram desde logo o respectivo sistema de segurança social.

Começar-se-á por abordar os casos inglês e francês, respectivamente, entre os países europeus com regime liberal, o primeiro, porque foi aquele que deu início ao Estado-providência, e o segundo, porque foi em França que a política materno-infantil mais precocemente foi moldada por uma lógica de segurança social. Ao entrar em ruptura com o regime liberal em 1940, o regime de Vichy transformou essa lógica liberal de segurança social, aproximando-se de uma concepção corporativa baseada na defesa da família, com semelhanças, aliás, com a do Estado Novo português. Abordar-se-ão depois os casos da Itália fascista, da Alemanha nacional-socialista e da Espanha franquista, regimes que nos anos 30 e 40 se incluíram na vaga antiliberal e autoritária de direita, onde também se integrou o Estado Novo, para tentar ver as semelhanças e as diferenças entre as diversas medidas de

previdência social, de assistência pública e familiar e de protecção à maternidade.

Na Grã-Bretanha, o sistema de segurança social esteve desde o início intimamente ligado aos riscos laborais, sendo menores do que em França o peso da protecção à família e a influência da política natalista. O Estado-providência nasceu aí, na sequência do relatório Beveridge, que, em 1942, propôs, entre outras, várias medidas de segurança social: a generalização a toda a colectividade da protecção contra os riscos sociais; a realização de uma política de redistribuição de rendimentos e o alargamento das eventualidades já anteriormente previstas — doença, maternidade, invalidez, velhice, morte, desemprego — aos encargos familiares e à situação das mulheres casadas. O relatório Beveridge foi depois aplicado através de diversas leis, sendo o abono de família integrado no sistema de segurança social em 1945, antes de terem sido criados o seguro nacional e o serviço nacional de saúde (1946) e o serviço de assistência nacional (1948).

Em França¹⁵, a lei da segurança social foi instituída em 1927, abrangendo como segurados os assalariados dos dois sexos e cobrindo a doença, a maternidade, a morte, a invalidez, a velhice, os encargos familiares e o desemprego. No ano seguinte foi introduzida a licença de parto de 12 semanas, seguindo-se-lhe em 1930 o seguro de maternidade, concebido não como uma medida de assistência, mas como uma medida de segurança social ligada ao trabalho, que abrangia as mulheres assalariadas ou casadas com assalariados. A França foi o segundo país europeu, depois da Bélgica, a instituir, em 11 de Março de 1932, os abonos de família, concedidos tanto às mães como aos pais assalariados e, seis anos depois, às donas de casa. A Frente Popular aumentou depois o valor dos abonos para as famílias numerosas, ao mesmo tempo que criara, no seio do Ministério da Saúde Pública, o Conselho Superior da Protecção à Infância (1937).

Em 1939, Edouard Daladier criou, numa lógica repopulacionista, o Alto Comissariado da População e impulsionou o chamado Código da Família, de carácter conservador e natalista, que coroava inúmeras tentativas de resposta à crise populacional vivida pela França desde o fim do século XIX. Ao valorizar a entidade familiar, endurecer a repressão ao aborto e à contracepção, generalizar os abonos familiares e reforçar a vigilância estatal pelas regras de higiene, o «Código da Família» antecedeu as medidas de apoio à família e à natalidade do regime de Vichy, que, em Junho de 1940, substituiu o Ministério da Saúde Pública pelo Ministério da Família Francesa. O Estado-providência francês nasceria posteriormente, depois da libertação do ocupante nazi, tendo a maioria das medidas de segurança social sido

¹⁵ Cf. Anne Cova, *Maternité et droits des femmes en France (xix^e-xx^e siècles)*, Paris, Ed. Economica («Anthropos historiques»), 1997.

introduzidas entre 1945 e 1948, excepto o subsídio de desemprego e o seguro-doença, respectivamente criados em 1951 e 1955.

Na Itália¹⁶, o regime fascista, chegado ao poder em 1922, baseou-se, por um lado, nas ideias do movimento natalista católico, inspirando-se na encíclica *De rerum novarum*, e, por outro lado, no pensamento eugénico, para responder ao medo do definhamento populacional e à crise do liberalismo, acusado de ignorar o papel da família e da maternidade. Em 1923 o Estado mussoliniano reformou a Casa Nazionale di Maternità (criada em 1911), aumentando as contribuições e diminuindo as remunerações, assim como excluindo dos seus benefícios tanto as trabalhadoras rurais como as domésticas. Dois anos depois criou a Opera Nazionale per la Maternità ed l'Infanzia (ONMI), uma instituição governamental dirigida por mulheres fascistas, que, entre outras atribuições, concedia assistência pré-natal, neo-natal e infantil, geria as «casse di maternità» e investigava a paternidade dos filhos ilegítimos.

Num discurso proferido em 6 de Maio 1927, o *duce* definiu como um dos objectivos do regime o aumento da população — de 40 para 60 milhões — e promoveu uma política natalista baseada em medidas de carácter repressivo e outras de carácter reformista. Entre as primeiras contaram-se a criminalização do aborto e a punição do celibato através de um imposto especial e entre as medidas reformistas incluíram-se isenções de impostos para famílias numerosas, a licença de parto, o abono de família (1936) e o «premio di natalità» (1939), benefícios exclusivamente atribuídos aos «chefes de família». Diga-se, porém, que não foram introduzidas na Itália, como na Alemanha nazi, medidas baseadas no eugenismo racial ou de esterilização forçada, embora o regime fascista tenha produzido, em 1936, leis que proibiam a mestiçagem e, em 1938, uma legislação anti-semita, que impedia o casamento entre italianos «puros» e judeus.

Na Alemanha nacional-socialista¹⁷, onde as leis natalistas se basearam na qualidade, e não na quantidade, a legislação diferiu, consoante as mulheres

¹⁶ Cf. Victoria de Grazia, *How Fascism Ruled Women. Italy, 1922-1945*, Berkeley/Los Angeles/Londres, University of California Press, 1992, e «Le patriarcat fasciste. Mussolini et les Italiennes (1922-1940)», in *Histoire des femmes. XX^e siècle*, dir. Georges Duby e Michelle Perrot, vol. 5, Paris, Seuil, 1992; Denise Detragiache, «De la «Mamma» à la Nouvelle italienne: la presse des femmes fascistes de 1930 a 1942», in *La tentation nationaliste*, Paris, Éditions «Dieux Tiercé», 1990, pp. 139-166; Chiara Saraceno, «Redefining maternity and paternity: gender, pronatalism and social policies in fascist Italy», in *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States*, 1994, pp. 196-212.

¹⁷ Cf. Gisela Bock, «Equality and difference in national socialist racism», in *Beyond Equality and Difference. Citizenship, Feminist Politics, Female Subjectivity*, ed. Gisela Bock e Susan James, Londres, Routledge, 1992, e «A política sexual nacional-socialista e a história das mulheres», in *História das Mulheres*, dir. de Georges Duby e Michelle Perrot, *O Século XX*, vol. 5, dir. de Françoise Thébaud, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, pp. 183-217; Ute Fervert,

e os homens fossem considerados «saudáveis» ou «doentes», de «raça pura» ou não¹⁸. Em 1933, no ano em que Hitler ascendeu ao poder, o regime nazi incentivou a natalidade dos casais de «raça ariana», exortando-os a contribuírem com um aumento anual de mais 300 000 crianças, ao mesmo tempo que considerou cerca de 12 milhões de pessoas — 20% da população — indignas de procriar. Para cumprir esse objectivo, o nazismo conduziu, por um lado, uma política social — empréstimos ao casamento (1933-1939), reduções fiscais para os chefes de famílias numerosas (1934) e abonos de família (1935) — que diferiu, porém, pelo seu carácter sexista e racista das medidas universais dos sistemas de segurança social, pois excluía dos benefícios estatais as categorias consideradas «inferiores» da população.

O Estado hitleriano impôs, por outro lado, a esterilização compulsiva (1933) a cerca de 400 000 alemães, considerados «de raça inferior» ou deficientes físicos, mentais e sociais. Criticada pela Igreja católica, esta medida antinatalista acabou por ser retirada, mas só para ser substituída por outras, num processo crescente de actuação criminosa e de intromissão totalitária do Estado nazi no espaço privado e nas esferas da vida e da morte: coincidindo com o fim da esterilização forçada, foi introduzido em 1935 o aborto eugénico compulsivo, considerado por alguns historiadores uma antecâmara do programa estatal de eutanásia de crianças, velhos e «doentes» físicos e mentais (1939). Este último programa antecedeu, por seu turno, a «solução final», posta em execução no início de 1942, mas isso é outra questão que não será aqui abordada.

Na Itália e na Alemanha, os sistemas de segurança social universais que deram início aos respectivos Estados-providências só nasceram depois da queda de Mussolini e de Hitler, em substituição das anteriores medidas natalistas, de assistência social e de apoio à família dos regimes fascista e nazi. No primeiro país foi constituída em 1944 uma comissão para a reforma

Women in German History. From Bourgeois Emancipation to Sexual Liberation, Nova Iorque/Oxford/Munique, Berg, 1989; Claudia Koonz, «The fascist solution to the women question in Italy and Germany», in *Becoming Visible. Women in European History*, 1987 (2.^a ed.), pp. 499-534, e *Mothers in the Fatherland. Women, the Family and Nazi Politics*, Londres, Methuen, 1988; Dagmar Reese e Carola Sachse, «Frauenforschung und Nationalsozialismus. Eine Bilanz», in *Töchter Fragen NS-Frauen Geschichte*, ed. Lerke Gravenhorst und Carmen Tatschmurat, Friburgo, Verlag Traute Hensch, 1990, pp. 73-106.

¹⁸ As medidas natalistas e de protecção materno-infantil só se aplicaram, assim, aos «cidadãos» de «sangue alemão», categoria jurídica estabelecida pelas leis de Nuremberga. Contrariamente a uma ideia largamente difundida, Gisela Bock considerou que o nacional-socialismo não foi pró-natalista, uma afirmação baseada na política de esterilização forçada do regime, que atingiu judeus, ciganos e alemães que, por razões «psiquiátricas» ou físicas, poderiam minar a «comunidade nacional» do interior. A política familiar nazi ter-se-ia, assim, caracterizado por um antinatalismo que utilizou o controle do nascimento dos membros de «raças inferiores» para «regenerar» a raça «ariana».

da previdência corporativa e da assistência social, sendo depois remodelada a legislação relativa à maternidade (1950), invalidez, velhice e sobrevivência (1952), doença (1954) e abono de família (1955). Na República Federal da Alemanha, a legislação sobre seguro de maternidade foi revista em 1952, os subsídios familiares foram introduzidos em 1954, seguindo-se-lhes nos anos seguintes os seguros de desemprego (1956) e, posteriormente, as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência.

Em Espanha¹⁹, depois da vitória eleitoral da Frente Popular em Fevereiro de 1936, foram instituídas medidas de apoio materno-infantil, ao mesmo tempo que a prática do aborto era despenalizada. Com a vitória dos «nacionalistas» na guerra civil iniciou-se uma intensa campanha pelo retorno da mulher ao lar, acompanhada da proibição do exercício de certas profissões por mulheres e da criação de prémios de natalidade. A política populacional e social do franquismo baseou-se na teoria de que o declínio da taxa de natalidade era motivado pelo neomalthusianismo da República, pretensamente responsável por ter desviado, através do controle de nascimentos, do aborto e do divórcio, as mulheres das suas funções «naturais».

Entre 1941 e 1946 foram, assim, introduzidas diversas medidas, entre as quais se contaram, por um lado, a criminalização do aborto e, por outro lado, uma legislação de encorajamento à natalidade e de luta contra a mortalidade infantil: o subsídio familiar (1938), as pensões de velhice e invalidez (1939), a «sanidad maternal infantil» (1941), o seguro maternal (1942), os «plus de cargos familiares» (1945) e os prémios à nupcialidade (1948). Tal como em Portugal, a família constituiu, na Espanha franquista, a instituição primária «natural» e de «direito» do novo Estado, e a Igreja teve um papel muito importante na definição da política natalista, que não assumiu, assim, uma formulação eugénica. Provavelmente, também devido à centralidade da instituição familiar e da política natalista, as medidas de apoio à família e à maternidade antecederam as de protecção contra outros riscos: o seguro contra o desemprego, o seguro-doença para os trabalhadores agrícolas e o serviço nacional de segurança social foram, respectivamente, introduzidos só em 1954, 1957 e 1958.

No contexto internacional em que a defesa da natalidade era encarada como uma questão nacional[ista], também em Portugal o aumento da natalidade foi erigido como objectivo da «conservação e desenvolvimento da raça». No entanto, contrariamente ao fascismo italiano, que exigia um au-

¹⁹ Cf. Carmen Alcalde, *Mujeres en el Franquismo. Exiladas, Nacionalistas y Opositoras*, Barcelona, Flor del Viento Ed., 1996; Danièle Bussy Genevoix, «Femmes d'Espagne. De la république au franquisme», in *Histoire des femmes. XX^e siècle*, dir. de Georges Duby e Michelle Perrot, vol. 5, Paris, Seuil, 1992, pp. 219-240; Mary Nash, «Pronatalism and motherhood in Franco's Spain», in *Maternity and Gender Politics. Women and the Rise of the European Welfare States*, 1994, pp. 160-195.

mento quantitativo da população para efeitos expansionistas, o Estado Novo quis manter os valores da natalidade, já de si altos, sobretudo por motivos defensivos e ideológicos, aos quais não era estranha a doutrina da Igreja católica. Do mesmo modo, a atitude populacional do regime português distinguiu-se radicalmente da política nacional-socialista, onde foi central a concepção biológico-racista, em que a quantidade era preterida a favor da qualidade, entendida como «pureza» racial.

O aborto e a esterilização compulsivos eram impensáveis tanto para a Igreja católica como para o Estado Novo, e o debate eugénico²⁰, que se iniciou em Coimbra em 1937, limitou-se a um meio académico restrito, não se tendo registado no país tentativas de promover iniciativas práticas de «aperfeiçoamento da raça». Em Portugal, exceptuando nas colónias, não houve exclusões devido à raça, como as que realmente existiram por motivos de classe, de ideologia, de moral e de política — o Estado Novo excluiu dos benefícios económicos, sociais e políticos grande parte da população, prendeu e torturou por razões político-ideológicas, mas não esterilizou nem exterminou por razões «biológicas». A luta pela qualidade da população portuguesa prendeu-se sobretudo com a preocupação em diminuir a morbidade e a mortalidade infantis, cujos altos valores representavam, por si sós, sintomas de todas as exclusões que se praticavam no regime salazarista.

No entanto, a ditadura salazarista assemelhou-se aos regimes fascista, nacional-socialista e franquista em alguns aspectos. Por um lado, porque as primeiras medidas de protecção à mãe surgiram, nas décadas de 30 e 40, na Itália, na Alemanha, em Espanha e em Portugal exclusivamente ligadas aos interesses dos respectivos Estados e, por outro lado, porque foram impostas de forma autoritária ou totalitária, «a partir de cima», sem a intervenção dos movimentos femininos ou feministas, que esses regimes silenciaram. Não

²⁰ Cf. Irene Pimentel, «O aperfeiçoamento da raça», in *História*, ano xx (nova série), n.º 3, Junho de 1998, pp. 18-27. Em 15 de Junho de 1932 realizou-se em Coimbra, por iniciativa de Eusébio Tamagnini, director do Instituto de Antropologia, uma reunião preparatória para a criação da Sociedade Portuguesa de Estudos Eugénicos, de cuja comissão fizeram parte os professores José Alberto dos Reis, director da Faculdade de Direito de Coimbra e futuro presidente da Assembleia Nacional (1934-1945), e os professores da Faculdade de Medicina de Coimbra Alberto Pessoa, Alberto da Rocha Brito e Álvaro de Matos. Para organizar as secções de Lisboa e do Porto da Sociedade foram convidados o médico Henrique de Vilhena e Mendes Correia. A Sociedade Portuguesa de Estudos Eugénicos foi fundada em 9 de Dezembro de 1937, durante as comemorações centenárias da Universidade de Coimbra, com a presença de representantes de vários países, entre os quais a Alemanha nazi, e, entre os portugueses, de Eusébio Tamagnini, Bissau Barreto, Elísio de Moura e Rocha Brito, director da Faculdade de Medicina de Coimbra. Do Porto e de Lisboa participaram na cerimónia, respectivamente, os médicos Joaquim Pires de Lima, director do Instituto de Anatomia da Faculdade de Medicina da cidade nortenha, e Sobral Cid, director da Clínica Psiquiátrica e da Faculdade de Medicina da capital.

deve esquecer-se também, embora esse assunto não caiba aqui, que o Estatuto do Trabalho Nacional português foi influenciado pela *Carta del lavoro* italiana e que a mesma noção ideológica de corporativismo moldou, embora assumindo formas diferentes, tanto o sistema de previdência italiano como o português²¹.

Além disso, duas outras características foram comuns, embora por razões diversas, aos quatro regimes que vigoraram nesses países até 1945: a maioria dos benefícios sociais — por exemplo, o abono de família — foram atribuídos de forma não universal apenas ao «chefe de família», enquanto a mãe recebia «prémios» de natalidade e medalhas honoríficas. Pelo contrário, em muitos países com regimes liberais, a luta feminina pela igualdade política integrou, por vezes, a reivindicação do reconhecimento da «função social» da maternidade e do trabalho feminino — educativo e doméstico —, influenciando assim a criação de medidas estatais de protecção materno-infantil, que, em certos casos, foram precursoras do «Estado do bem-estar». Na Grã-Bretanha, por exemplo, o próprio Beveridge considerou a «children's allowance» um dos pressupostos da segurança social.

5. O APOIO ÀS FAMÍLIAS NUMEROSAS E A DEFESA DA FAMÍLIA (1934)

Embora o Estado Novo não tenha sido um Estado-providência e a lógica da segurança social só tenha substituído a lógica de assistência e de previdência social nos anos 70, o facto de ele ter erigido a família como núcleo base do seu edifício corporativo²² leva-nos agora a analisar as diversas medidas específicas de protecção à família e à maternidade introduzidas pelo Estado Novo.

No mesmo I Congresso da União Nacional (UN) de 1934, em que foi discutida a assistência pública e em que a condessa de Rilvas defendeu a criação de escolas de serviço social, a comissão da UN da freguesia da Lapa lançou pela primeira vez a ideia da realização do «Dia das Mães». A ideia de

²¹ Cf. Manuel Lucena, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. 1, *O Salazarismo*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1976.

²² Na Constituição de 1933, o indivíduo só existia «através do agregado natural a que está ligado por natureza» e a família era considerada uma «realidade primária e fundamental de toda a orgânica nacional», na qual se fundava a «ordem política e social da nação». Vários artigos do mesmo texto fundador do Estado Novo definiram o papel da família e o do Estado relativamente a essa instituição: cabia nomeadamente a este assegurar a «defesa da família, como fonte de conservação e desenvolvimento da raça, como base primária da educação, da disciplina e harmonia social e como fundamento da ordem política e administrativa» (artigo 12.º); «favorecer a constituição de lares independentes», «proteger a maternidade», «regular os impostos consoante os encargos legítimos da família», «promover a adopção do salário familiar», «facilitar aos pais o direito e dever de instruir e educar os filhos» e «cooperar com eles por meio de estabelecimentos oficiais de ensino e particulares» (artigo 14.º).

acudir às mães pobres, «a quem se deve a criação dos valores sociais», e de as premiar pelo «civismo» em prol da colectividade seria depois retomada pela *Obra das Mães pela Educação Nacional nas Semanas da mãe*.

Ainda em 1934 foi elaborado um projecto de lei sobre apoio às «famílias numerosas», idealizado pelo deputado Pinheiro Torres²³, que considerou praticarem os casais com grande prole «um acto heróico que o Estado devia premiar», lamentando, por outro lado, que o Estado tratasse da mesma forma os pais de muitos filhos e o celibatário, que «egoistamente goza[va] a sua vida menosprezando de ver fundar um lar, continuar em herdeiros o seu nome e missão». No projecto de lei eram referidos o exemplo da organização italiana ONMI, criada segundo a ideia de que «a fecundidade da família e do povo constituí[a] a maior força de resistência e expansão da nação», e as medidas de estímulo à natalidade instituídas por diversos países europeus, entre os quais se contavam a «brilhante e maltusianista França» e a «progressiva Alemanha».

Ora em Portugal «não havia nada», resultando dessa situação a «degeneração da raça», visível nas doenças provocadas pelas más condições higiénicas, habitacionais e alimentares, entre as quais pontificavam a tuberculose, a lepra, o álcool, a loucura e a sífilis. Defendia-se, assim, no documento que para «dar aos vastos domínios do nosso império a lógica [...] da corporização populacional» era urgente estimular a «natalidade, principal riqueza da nação». O projecto de lei, que ficou na gaveta até 1942 — ano em que foi instituído o abono de família —, defendia, entre outras medidas de apoio a famílias com mais de cinco filhos²⁴, a criação de um «subsídio nacional de família» e, para compensar os encargos, a introdução de um imposto que recairia sobre as grandes fortunas, as empresas e os celibatários.

Em 1935, o Ministério do Interior lançou a *Jornada das Mães de Família* e a organização nacional *Defesa da Família* (DF, Decreto-Lei n.º 25 936, de 12 de Outubro). No projecto de lei enviado pelo ministro, coronel Linhares de Lima, a Salazar sustentava-se que o Estado deveria fornecer meios directos de assistência higiénica, social e moral às famílias e às mães, reafirmava-se o carácter «supletivo» do auxílio estatal e advertia-se contra tentações totalitárias e imitações de exemplos estrangeiros eivados de «providencialismo estatista»²⁵. Tal como a assistência pública do Estado Novo, a DF devia ser um

²³ Arquivo Salazar, AOS/CO/IN 9-1, «Subsídios para um projecto de lei sobre famílias numerosas (1934)».

²⁴ Entre as medidas contavam-se bolsas de estudo e isenção de propinas, reduções de impostos aos casais com mais de três filhos, protecção aos soldados casados com prole, redução de tarifas na CP e na Carris, a preferência na obtenção de cargos públicos para os chefes de famílias numerosas, descontos na água, luz e transportes, a revisão dos seguros sociais e uma mais ampla legislação de protecção à maternidade e infância.

²⁵ Arquivo Salazar, AOS/CO/IN-9-A, «Constituição da organização nacional Defesa da Família (1935-1937)»; «Actividade da organização nacional Defesa da Família (1936-1939)».

instrumento de propaganda — ou de «educação», como então se dizia —, contar com o espírito «caridoso» dos Portugueses, não conceder subsídios favorecedores da «preguiça» e basear-se na «previdência e nas obras públicas».

Na prática — dever-se-ia dizer *em teoria*, pois pouco foi realizado —, a DF propunha-se, assim, fornecer um apoio à maternidade no «domicílio» e prestar de forma indirecta assistência às famílias pobres, através da ajuda pontual em géneros²⁶ e do emprego nas obras públicas de alguns «chefes de família», solicitado ao Comissariado do Desemprego. Numa carta a Salazar de 27 Março de 1937, o presidente da DF, António de Sousa Gomes, referiu que aquela instituição era «um dos melhores processos de combater o comunismo», pois modificava «o estado de alma que o torna[va] possível»²⁷. Defendeu, por outro lado, que a DF devia ter um carácter preventivo e, por isso, desenvolver uma actividade de apoio à previdência social e coordenar a acção das instituições, mais do que prestar assistência directa às famílias pobres.

Também as visitadoras sociais da DF esclareciam sempre nos seus relatórios que a sua actuação não era uma obra de beneficência, mas constituía um serviço social que se propunha contribuir para debelar as causas da miséria, entre as quais primava o desemprego. Com o decorrer do tempo e com o contacto com a miséria extrema, algumas dessas «servidoras sociais» começaram a criticar veladamente a política do Estado Novo e a considerar que o desemprego não podia ser combatido apenas através de emprego a alguns «chefes de família» nas obras públicas, mas também, e sobretudo, através de «obras de restauração social»²⁸.

6. A OBRA DAS MÃES PELA EDUCAÇÃO NACIONAL (1936)

Como se viu, enquanto a prevenção de alguns riscos sociais e laborais era gerida segundo os princípios corporativos, pelo Subsecretariado de Estado

²⁶ Por exemplo, em 1938 e 1940, a Defesa da Família apoiou em Portugal continental, respectivamente, 1009, 1048 e 3785 famílias com géneros, enxovais, colchoarias e vestuário (*Anuários Estatísticos*, Lisboa, INE, 1938, 1939 e 1940).

²⁷ Arquivo Salazar, AOS/CP, correspondência particular, carta de António de Sousa Gomes, presidente da DF, a Salazar de 27 de Março de 1937. As famílias visitadas eram divididas em três grupos: no grupo A, aquelas cuja vida tinha melhorado só quando o chefe começou a trabalhar, mas que ainda viviam na miséria e necessitavam de auxílio e de orientação; no grupo B, as famílias numerosas cujos chefes estavam no desemprego e que, apesar dos «auxílios intermitentes, não têm deixado de se dessorarem e anemiarem cada vez mais moral e fisicamente»; no grupo C, aquelas em que os chefes de família não morriam «de amores pelo trabalho» e se deixavam «cair na pedinçice e mendicidade», grupo onde os familiares eram auxiliados só para não se «degradarem completamente» e não resvalarem no comunismo, na esmola e na imoralidade.

²⁸ Arquivo Salazar, AOS/CO/IN-9-A, «Actividade da organização nacional Defesa da Família (1936-1939)». Em alguns relatórios de inquéritos de 1939, que dão um impressivo e

das Corporações e da Previdência Social (1935), a assistência social e familiar era tomada em mão, segundo os preceitos constitucionais, pelo Subsecretariado do Estado da Assistência (1940), tutelado pelo Ministério do Interior. Este Ministério, que também tutelava as polícias, reprimia a mendicidade e zelava pela ordem pública, evitando que a miséria extrema desencadeasse conflitos atentatórios da paz corporativa, contava também, no apoio às famílias numerosas pobres, com a colaboração do Comissariado do Desemprego, que, tutelado pelo MOPC, arranjava emprego a alguns «chefes» de família.

As «mães» eram, por seu turno, objecto do interesse da acção do Ministério da Educação Nacional (MEN), desde que António Carneiro Pacheco tomou posse da pasta da Instrução Pública e a remodelou em 1936, num período de «fascização» do regime salazarista decorrente do início da guerra civil espanhola. Devido ao seu propósito de reeducar as mulheres adultas e educar e enquadrar as crianças e os jovens para os colocar ao serviço do Estado Novo e da ideologia salazarista, o ministro foi desde logo criticado pelos que acusaram a sua reforma educativa de 1936 de subestimar os direitos da família e da Igreja em favor do Estado. Carneiro Pacheco retorquiu aos seus detractores, respondendo que, como a «revolução legal» tinha precedido a «revolução mental» em Portugal e como as instituições familiar e escolar estavam «em crise» devido a anos de liberalismo, o Estado, através do MEN, vira-se obrigado a «cooperar» com a família e a criar uma «nova mentalidade» entre os Portugueses, através de organizações de mulheres e de juventude.

Depois da reforma da escola, «oficina dos pais de amanhã», tornara-se necessário «corrigir e suprir as deficiências nos de hoje», através da Obra das Mães pela Educação Nacional (OMEN)²⁹, à qual cabia «estimular a acção educativa da família», «assegurar a cooperação entre esta e a escola» e «preparar melhor as gerações femininas para os seus futuros deveres maternos, domésticos e sociais». A OMEN propunha-se, assim, concretizar três objectivos: a reeducação das mães e a assistência materno-infantil, através de centros sociais e educativos, das semanas da mãe e dos prémios às famílias numerosas; a antecipação da escolaridade, através da educação infantil e das cantinas escolares e, em terceiro lugar, o prolongamento da escolaridade, pela organização das raparigas na Mocidade Portuguesa Feminina (MPF).

A primeira junta central da OMEN, nomeada em Junho de 1936, incluía, como presidente de honra, Maria do Carmo Fragoso Carmona e como presi-

dramático retrato das condições de vida de miséria das famílias visitadas, as visitadoras sociais condenavam «o sistema», que levava os desempregados a caírem na subserviência, na casa de penhores, na sopa dos pobres, na mendicidade e na doença, que os transformava, em suma, em miseráveis, «incuráveis física e moralmente».

²⁹ Os estatutos da OMEN foram anunciados nos jornais em 12 de Fevereiro de 1936 e a sua junta central foi nomeada em Julho, embora a organização só tenha sido oficializada pelo Decreto-Lei n.º 26 893, de 15 de Agosto do mesmo ano.

dente efectiva e vice-presidentes, respectivamente, Laura Diogo da Silva de Melo e Faro (condessa de Monte Real), Eugénia Soares de Oliveira e Isabel d'Albignac Bandeira de Melo (condessa de Rilvas), que foi até à sua morte, em 1945, quando foi substituída pela condessa de Penha Garcia, a primeira presidente da direcção executiva da organização. Além de incluir, como vogais, antigas dirigentes das organizações femininas e juvenis da Acção Católica Portuguesa³⁰, a direcção inicial da OMEN era ainda constituída por mães da aristocracia e da alta burguesia outrora activas em associações de assistência e de benemerência, por esposas e familiares de figuras do regime³¹ e pelas três primeiras deputadas do Estado Novo, eleitas em 1934 — Domitília de Carvalho, Maria Cândida Parreira e Maria Guardiola.

Todas estas mulheres pertenciam à pequena elite feminina do regime, surgindo os seus nomes de forma recorrente na direcção de outras instituições de assistência do Estado Novo: na Defesa da Família/Instituto de Assistência à Família, no Instituto Maternal ou na Associação do Serviço Social. Criada «a partir de cima», a OMEN teve, entre os seus objectivos, a formação e a integração da elite feminina do Estado Novo, destinada a colaborar com o regime nas acções de educação e de assistência, embora tenha sido uma organização de adesão voluntária e sem veleidades de mobilizar nem enquadrar obrigatoriamente e de forma maciça as mulheres portuguesas.

A longa, mas pouco actuante, vida da OMEN foi sempre marcada por uma grande indecisão quanto à definição das suas funções. Em certos sectores do regime multiplicaram-se as opiniões segundo as quais a Obra devia ter um carácter meramente assistencial e ser um dos braços da Defesa da Família ou de outra instituição estatal com a incumbência de «debelar a mortalidade infantil». Pelo contrário, a condessa de Rilvas nunca deixou de considerar a OMEN, tal como Carneiro Pacheco³², «um instrumento de educação nacional»: num discurso em 1938 esclareceu que a organização feminina estatal não era «uma obra de assistência material» e que, pelo contrário, tinha como objectivo intervir «no campo moral, pela reeducação da mulher, fazendo-a regressar ao lar e ensinando-a a amar seus filhos».

³⁰ Nomeadamente Maria Baptista dos Santos Guardiola, Fernanda de Almeida d'Orey, Maria Luísa Saldanha da Gama Vanzeller e Maria Joana Mendes Leal, futuras dirigentes da MPF.

³¹ Isabel Teotónio Pereira, Maria Amélia Costa Leite (Lumbrales), Maria Camila Carneiro Pacheco, Maria da Glória Caeiro da Mata e Maria José Nobre Guedes, entre outras.

³² *Tudo anda à volta de um berço*, discurso pronunciado na II Semana da Mãe, 1939. Segundo as palavras de Carneiro Pacheco, entre «assistência e educação medeia a distância que separa a terapêutica da higiene: é evidentemente muito bom dispor dos remédios para a doença, mas ainda é melhor ter a saúde. A Obra das Mães para a Educação Nacional porfia no bom combate pela saúde moral e física das famílias de Portugal.»

Nos anos 30 e 40, o adjectivo «social» tinha o significado de «educativo», fim para o qual a «assistência» era um meio, e tinha o propósito megalómano de formar a «nova» mulher. É assim que nos seus primeiros dez anos de vida a OMEN se caracterizou pela acção educativo-assistencial, exercida nos — escassos — centros «sociais», que se transformariam, a partir do final da década de 40, em centros operários, urbanos e rurais «de educação familiar». Depois, a «missão educativa» da OMEN, já então separada da «assistência», função atribuída ao Instituto de Assistência à Família desde 1955, limitou-se a alguns cursos de educação familiar entre uma escassa população feminina rural e à formação dos seus próprios quadros na Escola de D. Luís de Castro, em Braga.

Dos objectivos iniciais da OMEN, nenhum foi conseguido, sobretudo o que aspirava à regeneração da nação através da reeducação das mulheres. Em vez de transformar as mentalidades destas, a organização limitou-se a atingir algumas delas em escassos cursos domésticos, em sessões de propaganda e em iniciativas de caridade. Mesmo os fins mais práticos não foram atingidos — a rede de jardins infantis foi inexistente e as cantinas escassas —, para não falar dos propósitos ideológicos iniciais, que também não foram cumpridos: por um lado, a mulher operária não retornou ao lar; por outro lado, a propaganda natalista não parece ter tido grandes resultados e a diminuição da mortalidade infantil, a partir dos anos 50, não pode ser atribuída aos Berços e enxovais e aos escassos prémios às famílias numerosas, distribuídos anualmente, em Dezembro, nas semanas da mãe.

Esses prémios — a principal e mais visível actividade da OMEN — foram, ao longo dos anos, sobretudo atribuídos a assalariados rurais e a «agricultores» do Norte do País, aqueles cujas famílias eram as mais prolíficas, embora a maioria destas nunca tenha recebido qualquer apoio da OMEN: por exemplo, em 1950, ano em que houve um maior número de prémios, havia mais de meio milhão de famílias com cinco filhos ou mais, das quais só 118 foram premiadas. Concedidos ao meio rural, precisamente aquele que não tinha acesso ao abono de família, os prémios constituíram, assim, um substituto das inexistentes medidas de apoio estatal e não representaram mais do que um escassíssimo paliativo para as dificuldades das famílias³³.

³³ Segundo um relatório sobre assistência materno-infantil enviado a Salazar, provavelmente, pelo Ministério do Interior (AOS/CO/IN-9-1, «Subsídios para um projecto de lei sobre famílias numerosas (1934)»), havia, em Lisboa, em 1940: 1 dispensário infantil da Direcção-Geral de Saúde, 1 centro de saúde infantil da Fundação Rockefeller, um posto de consulta para grávidas da Defesa da Família (DF), 1 núcleo de socorro a parto a domicílio dirigido pela DF e pela OMEN, 4 lactários da junta provincial, 7 lactários e 6 dispensários da Misericórdia, pequenos lactários e dispensários das juntas de freguesia, lactários-creches das associações mutualistas e do serviço social da LP e 3 maternidades.

Assistência prestada pela OMEN nos centros a famílias até 1955

[QUADRO N.º 3]

Famílias assistidas	1940	1942	1945	1950	1955
Famílias atendidas nos centros . . .	220	1638	5901	6 089	4110
Hospitalizações	13	10	28	20	10
Partos assistidos	92	131	109	6	–
Inquéritos a parturientes	151	156	83	241	58

Fonte: *Anuários Estatísticos*, Lisboa, INE, 1940, 1945, 1950 e 1955. Os dados sobre o ano de 1942 foram retirados da brochura *Assistência Social*, Cadernos de Ressurgimento Nacional, ed. do SNI, s. d.

Famílias com mais cinco filhos no país e famílias premiadas pela OMEN

[QUADRO N.º 4]

Número de filhos	1940		1950	
	Total de famílias	Premiadas pela OMEN	Total de famílias	Premiadas pela OMEN
17 filhos	7	1	–	–
16 filhos	11	6	1 805	1
15 filhos	36	5	2 713	4
14 filhos	79	8	5 509	6
13 filhos	243	8	8 664	13
12 filhos	803	11	16 430	17
11 filhos	2 293	9	22 755	23
10 filhos	5 233	4	36 944	21
9 filhos	12 509	6	53 103	14
8 filhos	23 720	4	74 326	5
7 filhos	–	–	94 479	7
6 filhos	–	–	122 523	1
5 filhos e +	232 533	64	595 225	118

Fonte: *Anuário Estatístico*, INE, 1940 e 1950, e Arquivo da OMEN no Arquivo Histórico do AHMESS.

7. O ABONO DE FAMÍLIA (1942)

Na maioria dos países da Europa, as prestações familiares nasceram para compensar os encargos de família das pessoas protegidas pelos regimes de segurança social. Antes da institucionalização estatal do abono de família, algumas entidades particulares e patronais começaram a pagar suplementos salariais a trabalhadores com família, uma prática com justificação doutrinária na ideia de «salário familiar» defendida pelo catolicismo social e na ética

do protestantismo. Essa prática patronal só seria, porém, institucionalizada pela primeira vez, durante a Primeira Guerra Mundial, em França, país onde a criação de caixas de compensação originou, aliás, resistências, quer da parte das pequenas empresas, quer dos sindicatos, para os quais essa medida era considerada um pretexto para manter os salários baixos.

A concessão legal de um abono de família mediante a inscrição obrigatória das empresas nas caixas de compensação foi introduzida no período entre guerras em muitos Estados europeus a braços com preocupações demográficas, que encaravam o subsídio familiar como uma medida para aumentar a natalidade. A Bélgica (1930) e a França (*allocations familiales*, 1932) foram os primeiros países a instituir o abono, seguindo-se-lhes, com modalidades diversas, a Alemanha nacional-socialista (*Kinderbeihilfen*, 1935), a Itália fascista (*assegni familiari*, 1936) e a Espanha franquista (*subsídio familiar*, 1938). Enquanto o abono de família tinha sido criado nestes países à margem dos seguros sociais, na Grã-Bretanha a medida (*family allowances*) foi incorporada desde logo no novo sistema de segurança social, instituído depois do final da Segunda Guerra Mundial, acontecendo o mesmo nos países nórdicos (Noruega em 1946, Suécia em 1947 e Dinamarca em 1952).

A discussão sobre as medidas de apoio materno-infantil e o abono de família constituiu, assim, parte integrante do debate em torno da formação do Estado-providência e moldou as diferentes perspectivas e formas como essas medidas foram encaradas e aplicadas nos diversos países³⁴. Em Portugal, a institucionalização tardia do abono de família assumiu, apesar de algumas semelhanças pontuais, uma forma diferente tanto do caso francês como do

³⁴ Cf. Gisela Bock, «Pobreza feminina, maternidade e direitos das mães na ascensão dos Estados-providências (1890-1950)», in *História das Mulheres*, dir. de Georges Duby e Michelle Perrot, *O Século XX*, vol. 5, dir. de Françoise Thébaud, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, pp. 431-474; Anne Cova, *Maternité et droits des femmes en France (xix-xx siècles)*, Paris, Economica, 1997, e «Mulheres e Estado-Providência durante a III República Francesa», in *História*, ano xviii (nova série), n.º 18, Março de 1996, pp. 32-41; *Maternity and Gender Politics. Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s*, ed. Gisela Bock e Pat Thane, Londres e Nova Iorque, Routledge, 1991; Jane Jenson, «Both friend and foe: women and state welfare», in *Becoming Visible. Women in European History*, ed. Bridenthal, Koontz e Stuart, Boston, Houghton Mifflin Company, pp. 535-556. Esta última autora mostrou no seu artigo que, por exemplo, na Grã-Bretanha, em resultado da desconfiança dos sindicatos relativamente a uma medida encarada na perspectiva económica, o subsídio familiar sempre foi menos importantes do que os verdadeiros pilares do *welfare state* — o subsídio de desemprego e a assistência médica. Por outro lado, o abono era aí atribuído ao chefe de família assalariado, embora tenha também incorporado a reivindicação de reconhecimento da «função social» das mulheres e da maternidade. Pelo contrário, em França, o sistema de segurança social criado depois da segunda guerra fundou-se nas *allocations familiales*, introduzidas nos anos 30 para travar a «despopulação», e esteve, por conseguinte, ligado, não a questões laborais, mas à noção de defesa da nação, da responsabilidade de todos — mulheres e homens —, e já não só do chefe de família assalariado.

italiano, espanhol, alemão ou inglês. Criado sem ter constituído uma reivindicação dos movimentos femininos, feministas, familiares ou natalistas, o abono foi discutido no contexto do debate em torno do apoio às famílias numerosas, iniciado, como se viu, em 1934 sob a sombra tutelar do «salário familiar», a utopia da Constituição de 1933 e das encíclicas papais de Leão XIII e de Pio XI.

Algumas empresas privadas e organismos corporativos e de coordenação económica começaram, a partir de 1935, a pagar pequenos suplementos de remuneração aos seus trabalhadores com encargos de família. A indústria de lanifícios foi a primeira a conceder subsídios familiares a alguns dos seus 15 000 operários e em 15 de Abril de 1942 a Companhia das Fábricas Cerâmica Lusitânia começou a atribuir, sob certas condições, suplementos salariais aos seus operários³⁵.

No preâmbulo do diploma que institucionalizou o abono de família nesse mesmo ano foram passados em revista os subsídios concedidos noutros países, encarados quer como medida de assistência social, quer como «instrumento de política demográfica». Pelo contrário, considerava-se que, em Portugal, o abono deveria ser visto como «parte integrante do justo salário a que todos os trabalhadores têm direito» e considerado um «meio por excelência da realização do princípio do salário familiar». A argumentação fundava-se no princípio da economia corporativa segundo o qual a empresa era considerada «um todo em que se exprime a solidariedade dos vários elementos da produção», constituindo o salário um valor atribuído à participação do trabalhador na produção, de modo a satisfazer as necessidades mínimas dele e da sua família.

Como este tipo de vencimento não podia ser deixado à livre decisão do patronato, que tenderia a não empregar operários com família a cargo, tinha-se optado, em Portugal, por introduzir o «complemento de salário», em virtude

³⁵ Arquivo Salazar, AOS/CO/PC-8B «Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social. Instituição do regime do abono familiar (1942)». Para beneficiar desse subsídio era necessário ter «bom comportamento disciplinar», estar há mais de um ano empregado na empresa e ganhar um salário inferior a 25% do salário mínimo. Lembre-se que o salário mínimo — estabelecido pelo governo e nem sempre aplicado — de um operário especializado entre 1943 e 1945 não chegava a 20\$00/dia e a maioria dos operários ganhava de 10\$ a 15\$00, enquanto as operárias auferiam metade desse valor. Este salário não servia para satisfazer nem as necessidades alimentares de uma pequena família, como pode ver-se no estudo que Daniel Barbosa realizou nos anos 40, do qual concluiu que, segundo o custo de vida de 1938, um operário deveria auferir um salário mínimo diário nunca inferior a 48\$50 para cobrir as suas necessidades básicas (in *Bases para o Estabelecimento dos Salários Industriais em Portugal, Resumo da Tese do Congresso Nacional*, Lisboa, 1944). Por seu turno, José Ferreira Dias Júnior considerou que na maioria dos países da Europa um trabalhador ganhava o dobro do que necessitava para comer, enquanto em Portugal o ganho médio dava para satisfazer 70% das necessidades alimentares, sendo por isso necessário um salário mínimo de 45\$00 (*Linha de Rumo — Notas da Economia Portuguesa*, cap. «Nível de salário», vol. 1, 2.^a ed., Lisboa, 1946).

do qual o salário passava de individual a familiar. A confusão entre o princípio do «salário familiar» e o princípio que orientou, noutros países, a introdução dos subsídios familiares fez-se sentir no debate português em torno do projecto de lei em 1942, em que foi, em primeiro lugar, utilizado o termo «subsídio», depois substituído pelo de «salário» e, finalmente, pelo de «abono»³⁶.

Regulamentado legalmente pelo Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 de Agosto de 1942, para os trabalhadores por conta de outrem na indústria, no comércio ou ao serviço dos organismos corporativos e de coordenação económica, o abono de família não foi inicialmente concedido nem aos trabalhadores domiciliários ou vivendo em economia familiar nem atingiu o meio rural. Era atribuído ao «chefe de família», «casado com família legitimamente constituída» e com bom comportamento moral e profissional, ao trabalhador solteiro, viúvo, divorciado ou separado, mas só à «mulher casada» cujo marido estivesse «inválido, forçadamente desempregado ou legalmente impedido de prover o sustento à família». Incluídas inicialmente no conceito de «chefe de família» dos primeiros textos do projecto de lei, a viúva, a divorciada e a solteira com família a cargo, «de reconhecida idoneidade moral», foram depois excluídas e substituídas, no texto, pelo «homem solteiro com filhos perfilhados».

A introdução do abono de família gerou, desde o início, resistências quer entre o patronato, quer entre os assalariados, para os quais ele não representava mais do que um desconto suplementar relativamente aos já baixos salários. Alguns patrões aplaudiram, porém, a medida, encarando-a como uma forma de evitar aumentos salariais, posição nomeadamente expressa pelo deputado Querubim Guimarães, que elogiou a opção portuguesa de preferir, à melhoria dos vencimentos, a criação do abono de família³⁷.

A partir de 1943³⁸, o abono de família foi atribuído aos funcionários do Estado — civis e militares —, aos professores e aos regentes escolares, sendo o encargo suportado pelo Estado, e em 1946 os pescadores foram, por seu turno, abrangidos pela medida, através de um regime especial gerido depois pela Junta

³⁶ Arquivo Salazar, AOS/CO/PC-8-B, «Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social. Instituição do regime do abono familiar (1942)».

³⁷ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa* de 27 de Fevereiro de 1943. Segundo as palavras do deputado, a medida era a que tinha melhor actuação no campo social e moral, menos para o indivíduo e mais para a família, porque regulada segundo o número de pessoas a cargo do seu «chefe», ao contrário do que acontecia noutros países europeus «com liberdade económica que, a partir do fim da grande guerra, haviam promulgado subsídios familiares por vezes superiores aos vencimentos».

³⁸ Decreto-Lei n.º 32 688, de 20 de Fevereiro de 1943, e Decreto-Lei n.º 33 537, de 21 de Fevereiro de 1944. Este último diploma estipulava ainda que «ao funcionário do sexo feminino, sendo casado com indivíduo que não é funcionário», atribuir-se-ia o abono de família se o marido se encontrar inválido, forçadamente desempregado ou legalmente impedido de prover ao sustento da família», uma norma semelhante à estabelecida para os trabalhadores por conta de outrem.

Central das Casas de Pescadores. Inicialmente autónomo, o abono passou a integrar gradualmente a previdência social corporativa e, com a reforma desta, em 1962, passou a ser definido como uma prestação da previdência, deixando de ser oficialmente considerado um instrumento de execução do princípio do «salário familiar». Finalmente, em 1969 — só nesse ano! — foi instituído o regime de abono de família dos trabalhadores rurais por conta de outrem, gerido pelas caixas regionais de previdência e abono de família.

8. DO INSTITUTO MATERNAL AO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À FAMÍLIA (1945)

No mesmo ano de 1942, em que era criado o abono de família, o presidente da Defesa da Família submeteu, de novo, a Salazar³⁹ o projecto ainda não aplicado das jornadas das mães de família, nas quais deveria propagandear-se a gravidez vigiada, o parto no domicílio e ensinamentos de higiene e de puericultura. Na primeira Jornada das Mães de Família, realizada em Lisboa e no Porto em Junho de 1942, pouco mais se fez, porém, do que distribuir panfletos com quadras a defender o aleitamento materno e do que afixar cartazes onde se via «a família-modelo portuguesa», constituída por um operário de Lisboa, com a sua mulher e seus dez filhos, bem vestidos e bem alimentados, o contrário do que se via pelas ruas de Alcântara, Alfama ou de Marvila nos anos 40.

Estes princípios tiveram, no ano seguinte, mais um novo instrumento: o Instituto Maternal (IM)⁴⁰, que se propunha «efectivar e coordenar a prestação de assistência médico-social à maternidade e à primeira infância», «colaborar no combate às causas de degenerescência física e às aberrações e crimes contrários aos deveres naturais e morais da procriação», assim como assistir o «parto a domicílio»⁴¹. A maioria das mulheres portuguesas já dava, porém, à luz no «lugar próprio na intimidade do lar» — em 1950 só 8,3% dos partos se realizaram em hospitais —, mas não por razões ideológicas nem em resposta à propaganda do regime.

Num estudo apresentado na Assembleia Nacional em 1944 pela deputada Maria Luísa Vanzeller — que seria vice-presidente do IM — concluía-se

³⁹ Arquivo Salazar, AOS/CO/IN-9A, «Realização da Jornada das Mães de Família, 1.ª, (1942)».

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 32 651, de 2 de Fevereiro de 1943. Sediado na capital, na Maternidade Alfredo da Costa, o IM, que tinha delegações em Coimbra e no Porto, superintendia as Maternidades Magalhães Coutinho (1931) e Alfredo da Costa (1932), em Lisboa, assim como o Instituto de Puericultura, o Dispensário e a Maternidade Júlio Dinis (1938), no Porto.

⁴¹ Arquivo Salazar, AOS/CO/IN-9-1, «Admissão do pessoal técnico do Instituto Maternal (1945)». A propaganda do parto no «domicílio» não se pautou só pela ideologia, também contaram razões económicas, pois, enquanto numa maternidade um parto custava cerca de 700\$00, em casa a despesa não ia além dos 300\$00.

que, entre os 2259 partos anteriores de uma população de mil mulheres, 1467 tinham ocorrido no domicílio, 74,4% dos quais sem qualquer assistência de parteiras diplomadas. Além da prestação do parto a domicílio e da luta contra a mortalidade infantil, o IM também se propôs combater o aborto, tema de outro estudo igualmente apresentado na Assembleia Nacional em 18 de Março de 1944, também por Maria Luísa Vanzeller, que aí apelou a uma maior repressão da sua prática, a qual, segundo ela, deveria ser considerada um caso de polícia «de costumes»⁴².

As competências do IM foram definidas pelo Decreto-Lei n.º 35 108, de 8 de Novembro de 1945, diploma que reorganizou os serviços da assistência social, substituindo a Defesa da Família pelo Instituto de Assistência à Família (IAF). Era «o sinal dos tempos», especialmente depois de o plano Beveridge ter dado início, em Inglaterra, ao Estado-providência. Os ecos das medidas britânicas são, aliás, detectáveis nas intervenções na Assembleia Nacional, onde, por exemplo, o deputado Juvenal de Araújo chegou mesmo a atribuir ao Estado Novo o «pioneirismo» no reconhecimento da «função social da mulher (casada)», recentemente introduzido na Grã-Bretanha⁴³.

Como era habitual em muitas instituições do Estado Novo, o IAF ficou com um rol infundável de atribuições, que aplicavam à assistência materno-infantil todos os objectivos da própria assistência social, numa relação simétrica, aliás, com a sua ineficácia. O Instituto propunha-se, assim, «coordenar», «promover» e «fomentar» as instituições de apoio à família, combater as práticas anticoncepcionais e as causas da degenerescência física, educar a família, arranjar trabalho a desempregados, subsidiar as famílias numerosas, difundir noções de puericultura e de higiene e reduzir a mortalidade infantil. No entanto, o próprio IAF, cuja actuação quase só se fez sentir em Lisboa e no Porto, contrariando assim a sua apregoada vocação rural, reconheceria mais tarde, num relatório de 1954, que não só não conseguia atingir «os pobres envergonhados», como se limitava a apoiar, com meio pão diário, apenas cerca de 300 000 entre o meio milhão de pessoas vivendo em situação de miséria.

⁴² Maria Luísa Saldanha da Gama Vanzeller, dirigente católica, vice-presidente da OMEN e comissária nacional adjunta da Mocidade Portuguesa Feminina, tomou posse como subdirectora do IM em 12 de Maio de 1945. No estudo por ela realizado concluiu que, entre 2473 gestações anteriores, a gravidez de mais de um terço das mulheres tinha sido interrompida por aborto, embora pouco mais de 13% das pacientes tivessem confessado «a provocação de manobras abortivas».

⁴³ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa* de 16 de Março de 1944. O deputado regozijou-se pelo facto de o reconhecimento do «valor social das mães puericultoras» e o «valor económico das donas de casa» estarem incluídos no plano Beveridge e considerou que a «doutrina do Estatuto Social da Mulher Casada» figurava aí «como inovação doutrinária», enquanto em Portugal havia «dez anos que ela enforma[va] a Constituição Política Portuguesa e é[ra] doutrina de há muito proclamada por Salazar».

No ano seguinte, o deputado Almeida Garrett ecoou críticas que se faziam ouvir no seio do regime, acusando, na Assembleia Nacional, o IAF de duplicação de funções e de cair na «socialização». Em vez de atender «a tudo e a todos», o IAF deveria, segundo o deputado, proteger apenas a «família legítima» numerosa, a única, aliás, que devia ser apoiada com o abono de família, devido ao seu contributo para a fecundidade da população e para o engrandecimento da «nação». Esta argumentação contra a intervenção estatal excessiva no campo da assistência social e de exclusivo apoio aos «chefes» de famílias numerosas «legítimas» pouco diferia, como se vê, da que tinha começado a ser desenvolvida em meados dos anos 30.

9. EPÍLOGO: A REMODELAÇÃO DA ASSISTÊNCIA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (1956-1962)

Nesse mesmo período, a partir da segunda metade da década de 50, o Estado Novo tentou promover a coordenação da assistência social com a previdência social. O Ministério do Interior e o recém-criado Ministério das Corporações e Previdência Social constituíram, em 1956, uma comissão para estudar modalidades de cooperação entre a assistência social e a previdência social, nomeadamente nos campos da protecção materno-infantil e da luta contra a tuberculose⁴⁴.

Embora alertasse contra o papel dirigista, «avassalador» e «esterilizante» do Estado, o subsecretário de Estado da Assistência Social, José de Melo e Castro, apresentou o argumento do «sinal dos tempos» para justificar a colaboração entre a assistência e a previdência social. Ou seja, desejava-se, na realidade, a substituição progressiva daquela por esta, pois, segundo as palavras do subsecretário de Estado, cabia «mal com a nossa era de segurança social, de direito à educação, ao trabalho e à saúde a chamada distribuição das sopas», a qual já tivera «a sua oportunidade e a sua beleza num quadro de caridade conventual».

Um dos resultados desse debate foi a transformação, em Agosto de 1958, do Subsecretariado de Estado da Assistência Social em Ministério da Saúde e Assistência — só organicamente estruturado em 1971 —, destinado a assistir e proteger os indivíduos, as famílias, a maternidade, a infância e a velhice contra os efeitos das carências e outras disfunções pessoais ou familiares. Por outro lado, celebrou-se em 2 de Dezembro de 1959 um acordo entre a previdência social e os estabelecimentos hospitalares, outrora do

⁴⁴ Arquivo Salazar, AOS/CO/IN-10 A, «Colaboração entre a assistência e a previdência (1957-1962)», carta do subsecretário de Estado da Assistência Social de 7 de Setembro de 1956.

âmbito da assistência social, para internamento hospitalar dos beneficiários das caixas de previdência e abono de família⁴⁵.

No final desse mesmo mês, como já se referiu, um estudo oficial sobre a previdência social concluía que esta estava longe de abranger todos os trabalhadores da indústria, comércio e serviços e que quase não atingia o meio rural. Dois anos depois, a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa discutiram as propostas de lei de remodelação da assistência social e da previdência social⁴⁶ num debate onde foi aflorada por alguns a possibilidade de transformar o sistema de previdência social num sistema de segurança social.

Nas discussões sobre a proposta do Estatuto da Saúde e Assistência, que deveria substituir o Estatuto da Assistência Social de 1944, e sobre o projecto de lei da reforma da previdência social considerou-se que, enquanto a assistência social devia fazer incidir a sua acção directa sobre os sectores «economicamente débeis» da população, a previdência social deveria apoiar os «economicamente inseguros, afectados pelas vicissitudes da vida ou por insuficiência dos recursos salariais face às suas necessidades e às da sua família».

O parecer da Câmara Corporativa lembrou que o Estatuto da Assistência Social de 1944 estabelecia a comparticipação estatal na assistência social, mas eximia o Estado de qualquer encargo relativamente à previdência social para a qual apenas contribuíam os trabalhadores e os patrões. Por outro lado, a acção «supletiva» do Estado perante a assistência reflectia-se na fixação das responsabilidades pelos encargos da assistência, que também cabiam aos próprios necessitados ou às suas famílias, ficando assim claro — continuava o parecer — que não vigorava em Portugal o conceito de assistência pública como redistribuição obrigatória do rendimento social a fim de satisfazer as necessidades de subsistência individual e familiar. Esse conceito vigoraria, porém, segundo o parecer, nas instituições de previdência, que acabavam por assegurar prestações que duplicavam, sem se distinguir delas, as da assistência. Para acabar com as confusões sobre os respectivos campos de actuação, o Estado deveria, assim, ter um papel coordenador e relacionar a política da assistência social com a política da previdência social, devendo a primeira exercer um papel «supletivo» relativamente à segunda para libertar esta última do auxílio aos mais carenciados. Respondendo às críticas dos que con-

⁴⁵ A Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963, que definiu a política de saúde e de assistência, continuou, porém a reafirmar o papel supletivo do Estado e a reconhecer a gratuidade dos serviços apenas aos beneficiários que não pudessem satisfazer o seu pagamento (Henrique Medina Carreira, *op. cit.*, pp. 12-13).

⁴⁶ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa*, suplemento ao n.º 4, VII Legislatura, 18 de Dezembro de 1961 («Proposta de lei sobre remodelação da previdência social», pp. 180-184) e 19 de Dezembro («Estatuto da Saúde e Assistência», pp. 132-133).

sideravam dever ir-se mais longe na reforma da previdência social corporativa e adoptar um sistema de segurança social⁴⁷ generalizado, abrangendo toda a população e cobrindo integralmente todos os riscos, o parecer lembrou, confundindo os dois conceitos — de segurança e de previdência social —, que «a previdência total seria a imprevidência geral».

Os procuradores à Câmara Corporativa repetiam nos anos 60 os mesmos argumentos utilizados nos anos anteriores ao considerarem que a previdência social não deveria transformar-se numa organização que garantisse todos os benefícios, cobrisse todas as eventualidades e se substituísse plenamente ao indivíduo e às famílias. Ao transferir, segundo eles, para a sociedade e para o Estado as responsabilidades económicas e sociais de cada um, os «perigosos conceitos» da segurança social universal levariam à destruição do espírito de iniciativa e privariam os indivíduos dos melhores estímulos «para trabalhar e produzir, para prever e poupar, para se valorizar e construir por si o seu próprio futuro».

É assim que a emergência do sistema de segurança social ficou adiada em Portugal, mesmo se, depois da remodelação de 1962-1963, a previdência social passou a integrar o abono de família e a incluir os «seguros» de maternidade e de acidentes de trabalho (1965). Embora tivessem sido previstas as eventualidades da tuberculose e do desemprego voluntário na reforma de 1962 em termos a definir por posterior regulamentação, o subsídio de desemprego só foi instituído depois de 1974, tal como a pensão social, que substituiu o subsídio de assistência⁴⁸. Por seu turno, os trabalhadores agrícolas só beneficiaram de assistência médica, do apoio materno-infantil, da protecção à invalidez e do subsídio de doença e por morte a partir de 1970 e depois de 1974.

NOTAS FINAIS

Embora a ideologia salazarista, influenciada nomeadamente pelas encíclicas papais, tenha dado centralidade à família e à maternidade, a protecção materno-infantil prestada pelo Estado foi pouco mais do que inexistente nos anos 30 e 40. Apesar de ter sido uma ditadura proteccionista e dirigista,

⁴⁷ O parecer considerou a noção de segurança social assente no reconhecimento do dever da sociedade de apoiar o indivíduo e a família quando se verificasse desequilíbrio grave entre as necessidades individuais e familiares e os meios de as satisfazer causado por riscos — maternidade, doença, invalidez ou morte — que determinassem a interrupção ou o fim dos meios de subsistência. Era, assim, objectivo da segurança social a prevenção dos riscos sociais e a reparação ou eliminação das suas consequências através de «rendimentos de substituição» — prestação em dinheiro, bens ou serviços ligados à profilaxia da doença, organização de serviços de medicina do trabalho e à prevenção de acidentes e de doenças profissionais.

⁴⁸ Henrique Medina Carreira, *op. cit.*, p. 20.

o Estado Novo considerou que o seu papel, relativamente à assistência, devia ser «supletivo» da iniciativa privada, não favorecer a «pedinçice» e contar com a «essência» caridosa dos Portugueses. Estes tinham, porém, o defeito da imprevidência e, por isso, o Estado criou, para compensar os riscos sociais e profissionais dos que estavam no mercado de trabalho, a previdência social, para a qual contribuíam os trabalhadores e patrões, segundo a lógica corporativa da «associação» de todos — indivíduos, famílias e corpos sociais — no projecto de engrandecimento e «solidariedade» nacionais.

Por outro lado, além de reprimir os «maus» pobres, o Estado prestava uma assistência pontual aos «bons» pobres em situação de aperto, arranjan-do-lhes emprego nas obras públicas e «educando-os», segundo a norma de que mais valia «prevenir que curar». Mas, como o Estado não se propunha «curar» nem substituir-se às famílias e como as condições de vida precárias não «preveniam» a miséria e a doença, não havia de facto *quase nada* em Portugal, como se reconhecia no seio do próprio regime. A organização estatal Defesa da Família (DF) propôs-se manter a natalidade alta, incentivar o casamento católico e diminuir a mortalidade infantil, objectivos relacionados com a política materno-infantil e com a política populacional — em voga na época —, embora esta nunca tenha assumido em Portugal um carácter eugénico, como aconteceu na Alemanha nazi.

A DF e, depois, o Instituto de Assistência à Família (IAS) limitaram-se a servir de paliativo ao desemprego de alguns «chefes de família», através de trabalho nas «obras públicas» e da caridade. Mas, entre os responsáveis dessas instituições, o contacto com a miséria começou a modificar a mentalidade «caritativa» de alguns e, a partir da década de 50, começou também a surgir um pensamento que, em vez da «distribuição de sopas», defendia a ligação da assistência pública à previdência social, início de um caminho que desembocaria na remodelação do sistema de previdência e na discussão sobre segurança social.

Na assistência materno-infantil, a ideia de que o Estado devia ter um papel «supletivo» relativamente às famílias e à iniciativa privada, assim como o receio salazarista de estruturas «colectivistas», impediram, por um lado, que fossem criadas creches ou cantinas e conduziram, por outro lado, à propaganda do «parto a domicílio» e à redução das funções das maternidades, dois objectivos defendidos pelo Instituto Maternal (IM). Paralelamente, o sempre discutido mas inaplicado apoio às famílias numerosas desembocou, em 1942, na institucionalização do abono de família, uma medida inicialmente inserida no conceito ideológico de «salário familiar» — só em 1962 integrada no sistema de previdência social — que esteve longe de ser universal, pois não só não era concedida às mulheres casadas assalariadas, como não abrangia as famílias rurais, precisamente as mais prolíficas.

Estas últimas foram o alvo principal da OMEN, resultando, assim, a longa e intensa discussão sobre as formas concretas de apoio às famílias prolíficas e sobre o «salário familiar» em duas medidas complementares: por um lado, no abono de família, atribuído aos «chefes» assalariados de famílias «legítimas» consoante o número de filhos, e, por outro lado, no «prémio às famílias numerosas», atribuído às mães de numerosa prole «legítima», maioritariamente do meio rural. Constituindo assim uma compensação pouco mais do que simbólica para as muitas famílias que não tinham direito ao abono familiar, os prémios da OMEN não foram «educativos» nem conseguiram criar a almejada mulher «nova».

No ano de 1938, em que a OMEN saiu à luz do dia, a principal dirigente da organização, condessa Rilvas, assegurou que faria a parte que lhe cabia desde que «o Estado fizesse o resto». Na realidade, pode dizer-se que o Estado fez muito pouco e a OMEN, que era estatal, ainda menos, pois, ao confundir educação com propaganda e ao não querer considerar-se uma instituição de assistência, acabou por ficar com pouco espaço social e político de actuação. Na prática, a OMEN não se ocupou nem de assistência nem de educação, limitando-se a ocupar algumas senhoras da aristocracia e esposas de governantes a catequizar algumas mães e a praticar de forma paternalista e moralista alguma caridade pontual. A contribuir, no fundo, para que não houvesse uma efectiva assistência materno-infantil por parte de um Estado não providencial.

Como se viu, quando, nos anos 60, a previdência social foi remodelada e os riscos sociais por ela abrangidos foram alargados, as vozes dos que defendiam a adopção de um sistema de segurança social universal não levaram a melhor face aos que continuavam a sustentar a visão anacrónica baseada no corporativismo de «associação». Diferentemente dos países com regime liberal, onde muitos benefícios sociais originaram no final da segunda guerra o Estado-providência, em Portugal as poucas benesses sociais — por exemplo, as licenças de parto, a assistência à família e o abono familiar — introduzidas pelo Estado Novo não prefiguraram o *welfare state*, que só emergiu depois de 1974, ao iniciar-se então o ciclo da segurança social universal e assente nos direitos dos cidadãos.