

Documento de Trabalho/ Working Paper n° 35

**PRESTAÇÕES SOCIAIS NO CORPORATIVISMO
PORTUGUÊS: A POLÍTICA DE APOIO À FAMÍLIA
NO PERÍODO DO ESTADO NOVO**

José A. Pereirinha
Manuela Arcanjo
Daniel F. Carolo

GHER
Gabinete de História Económica e Social
Lisboa
2009

Abstract

The creation of family allowances (*abono de família*) in 1942 was an innovative policy decision in Portugal, that became one of the few countries with this kind of social protection by the mid of 20th century. In Europe this kind of social benefit has been created few years before in Belgium (1930), France (1932), Spain (1938) and The Netherlands (1939). After this creation, this family allowance became integrated in the social security system (*previdência social*) created in 1935, supported by the *Estatuto de Trabalho Nacional* (an important ideological piece of the political regime) and following a *bismarckian* orientation. Looking at the international context, this policy decision was well integrated in the of the process of creation of *welfare states* in Europe, where Portugal was still in a late progress. This is therefore a source of motivation for this research. If we compare to Portugal, this kind of benefit was introduced later in the most progressive social security systems in Europe (Denmark in 1950; Germany in 1954). The innovative character of this policy decision then contrasts the late development of social security in Portugal. On the other hand, the public defence of this policy measure was made claiming it for a wage complement (what is in accordance to the corporative doctrine of *family wage*), instead of a social allowance as it was implemented in other European countries. This paper intends to analyse the historical origins of this family allowance in Portugal and to understand the innovative character of its creation in light of the doctrinal orientation of the regime and of the social progress evident in the creation of the welfare states in Europe, in a preliminary country comparative basis.

Palavras chave: Abono de Família, Estado-providência, Estado Novo;
Previdência Social; despesa social

Classificação JEL: N34

Plano

1. Introdução
2. O abono de família no contexto internacional
3. Abono de família em Portugal: os antecedentes
4. A institucionalização do abono de família em 1942
5. Os desenvolvimentos posteriores
6. Uma breve leitura estatística
7. Consequências para o desenvolvimento da Previdência Social/Protecção Social
8. Conclusões

Referências bibliográficas

Fontes de informação estatística

Legislação sobre abono de família

Debates parlamentares (Diários da Assembleia Nacional)

1. Introdução¹

Com a criação do abono de família em 1942, Portugal tornou-se um dos países pioneiros na criação de uma prestação social familiar. Este novo benefício social passou a integrar o sistema de previdência social criado em 1935, consagrado, em termos doutrinários, no Estatuto do Trabalho Nacional e alicerçado nos princípios dos seguros sociais de inspiração *bismarkiana*. No contexto internacional, esta medida enquadra-se num processo de desenvolvimento da intervenção do Estado no domínio económico e social que viria a permitir a criação de sistemas de segurança social e a institucionalização do que se veio a designar na Europa por *Welfare State*, Estado Social, Estado de Bem-Estar ou Estado-Providência.

O interesse na análise do caso português reside, em primeiro lugar, no carácter inovador desta medida, uma vez que esta apenas havia sido implementada em países com sistemas de protecção social mais evoluídos, o que contrasta com o carácter rudimentar do sistema de previdência então vigente em Portugal. Por outro lado, revela-se distinto na sua natureza e enquanto orientação doutrinária que o fundamenta, quando comparado com medidas similares adoptadas em outros países. Na defesa política desta medida em Portugal, ela surge como um complemento de salário no quadro da doutrina corporativa do salário familiar, ao invés do seu carácter de prestação social tal como era aceite noutros países. Vamos assim analisar em que medida a política de abono de família significou um desenvolvimento da protecção social e da intervenção do Estado em Portugal, bem como da sua importância como instrumento de legitimação política do regime.

¹ Este artigo é um dos resultados da investigação sobre a história do Estado-Providência em Portugal intitulado *Contributos para a história do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo*, Projecto POCTI/HAR/48067/2002, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

2. O abono de família no contexto internacional

Com a publicação, em 1942, do Decreto-Lei 32192, de 13 de Agosto, Portugal foi o décimo primeiro país a nível mundial a instituir o regime de abono de família (Leal, 1983:5) e o sétimo no conjunto dos países europeus que hoje constituem a União Europeia. Com efeito, no quadro europeu, apenas a Bélgica (1930), França (1932), Alemanha (1935), Itália (1937), Espanha (1938) e a Holanda (1939), precederam Portugal na criação de uma prestação social de apoio à família. Não terá assim ocorrido uma “institucionalização tardia do abono de família” em Portugal, como é defendido por Pimentel (2000: 499), se atendermos quer à data em que foi introduzido nos outros países ou à data da criação do sistema português de previdência social (1935) e o respectivo campo de cobertura material.

Para o desenvolvimento do argumento anterior, delimitemos a análise a um subconjunto de nove países europeus, incluindo Portugal. O Quadro 1 identifica, para cada um deles, as datas da institucionalização quer do abono de família, adoptando a terminologia portuguesa, quer de um conjunto de cinco riscos sociais “clássicos” (velhice, invalidez, doença, maternidade e desemprego).

QUADRO 1

Datas da criação do abono de família e de outros benefícios em alguns países europeus

| País | Criação do abono de família | Data da primeira legislação | | | | |
|-----------|-----------------------------|-----------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | | Velhice | Invalidez | Maternidade | Doença | Desemprego |
| França | 1932 | 1910 | 1910 | 1930 | 1930 | 1905 |
| Alemanha | 1935 | 1883 | 1883 | 1889 | 1889 | 1927 |
| Itália | 1937 | 1919 | 1919 | 1929 | 1943 | 1919 |
| Espanha | 1938 | 1919 | 1919 | 1929 | 1942 | 1919 |
| Portugal | 1942 | 1935 | 1935 | 1962 | 1935 | 1975 |
| Irlanda | 1944 | 1908 | 1911 | 1911 | 1911 | 1911 |
| R. Unido | 1945 | 1925 | 1911 | 1911 | 1911 | 1911 |
| Suécia | 1947 | 1891 | 1891 | 1913 | 1913 | 1934 |
| Dinamarca | 1952 | 1891 | 1921 | 1892 | 1892 | 1907 |

Fonte: MISSOC (1993)

Como se pode observar, o abono de família foi instituído como regime legal em seis países (com excepção dos três países da Europa do Sul) cujo campo de cobertura material dos respectivos sistemas incluía, já à época da sua instituição, a protecção pública para os cinco riscos sociais referidos. Pelo contrário, o sistema de previdência português, criado em 1935, só passou a

integrar a protecção à maternidade e ao desemprego duas e três décadas, respectivamente, após a criação do abono de família. Se o subsídio à maternidade integrou o campo de cobertura do sistema com a reforma da previdência social de 1962, o subsídio de desemprego apenas foi institucionalizado como prestação social após a Revolução de Abril de 1974. Comparativamente ao caso português podemos observar que em Espanha e Itália apenas o subsídio de doença foi instituído após o abono de família e num horizonte temporal muito mais reduzido.

Em 1942, o sistema de previdência português apresentava ainda fortíssimas lacunas ao nível do campo de cobertura material e pessoal (Pereirinha e Carolo, 2006). Não obstante, Portugal foi um dos países pioneiros na criação do abono de família, à frente de países com uma protecção pública (segundo a lógica dos seguros sociais ou da assistência social), cujas raízes encontramos no final do século XIX ou nos primeiros anos do século XX. Este pioneirismo num sistema incipiente torna naturalmente interessante a discussão sobre as motivações da criação do abono de família e suas principais características em comparação com as experiências de alguns dos restantes países.

Começamos pela França, o segundo país europeu, a seguir à Bélgica (1930), a instituir o abono de família. Este foi criado como prestação obrigatória para todos os trabalhadores por conta de outrem e independentes, de ambos os sexos, com financiamento por via das cotizações sociais². Nos anos que se seguiram foram tomadas diversas medidas como sejam o alargamento da atribuição aos não activos (caso das mulheres domésticas), a eliminação do pagamento da prestação ao filho único e concessão exclusiva do benefício a partir do 2º filho e a instituição de uma prestação destinada às mães em casa. Segundo Doublet, estas alterações legislativas demonstraram claramente a natureza do abono de família como medida de incentivo à natalidade (Doublet, 1972: 31). A publicação, em 1939, do Código da Família “de carácter conservador e natalista que pretendia dar resposta à crise populacional” (Pimentel, 2000: 487) conduziu a que até à institucionalização do sistema francês de segurança social em 1945 o esquema de prestações familiares se tenha aproximado de uma “concepção corporativa baseada na defesa da família, com semelhanças com a do Estado Novo português” (idem: 486). Mas, a partir de 1945, o ramo de protecção à família do recém criado sistema de segurança social deixou de ser entendido num sentido puramente natalista e passou a responder a um objectivo de redistribuição do rendimento, garantindo às famílias um rendimento complementar para encargos acrescidos com descendentes e face à eventual privação de um rendimento obtido pela mulher/mãe (Doublet, 1972: 267).

No Reino Unido, país com uma larga tradição assistencial de natureza privada (religiosa e laica) e onde foram introduzidos, no início do século XX, os seguros sociais de inspiração

² Antes da Lei de 1932, competia às designadas Caixas de Compensação (associações privadas e de inscrição voluntária) o pagamento da prestação familiar (Doublet, 1972: 30).

bismarkiana, o abono de família apenas foi institucionalizado após a 2ª Guerra Mundial. Não só a sua criação foi mais tardia do que no caso francês, como também assumiu características diferentes. Com efeito, o sistema de segurança social britânico, instituído em 1945 segundo os princípios estabelecidos no bem conhecido Relatório Beveridge, consagrava um esquema de prestações familiares, no qual se incluía o abono de família, como uma das suas vertentes fundamentais. Aquele esquema incluía um vasto conjunto de prestações visando a protecção generalizada da mulher e da criança, sendo o abono de família atribuído a partir do 2º filho. Comparativamente com o caso francês, o abono de família foi desde logo integrado no sistema britânico, assumindo-se como uma verdadeira prestação social com objectivos redistributivos seguindo assim uma das tendências manifestadas por diversos países no pós guerra i.e. a publicação de legislação tendente a apoiar as famílias e a corrigir as desigualdades sociais geradas por encargos acrescidos com descendentes (Doublet, 1972: 32). A prioridade atribuída à função redistributiva permite concluir que o abono de família, bem como as restantes prestações familiares, não foi instituído como uma medida natalista nem segundo a posição conservadora pró-família.

Na Alemanha, “a política familiar surgiu sob o regime nazi, com motivações claramente natalistas, mesmo racistas” (Dumont, 1987: 38). Na sequência da identificação, em 1933, de um objectivo claro de incentivo à natalidade, surgiram medidas como “os empréstimos ao casamento (1933-39), as reduções fiscais para os chefes de famílias numerosas (1934) e o abono de família (1935)” (Pimentel, 2000: 489). O abono começou por ser atribuído apenas para o 5º filho dos assalariados e, mais tarde, extensivo ao 4º filho, demonstrando-se claramente como um incentivo às famílias numerosas; em 1954 começou a ser atribuído a partir do 3º filho e um ano depois iniciou-se a generalização a toda a população (Dumont, 1987: 38/9). Se o abono de família surge com um instrumento de política demográfica à semelhança do caso francês, na Alemanha a sua institucionalização esteve inequivocamente associada à defesa e promoção da raça ariana. É precisamente esta característica que distingue o caso alemão do de outros países europeus, mesmo com regimes ditatoriais, atendendo a que “excluía da cobertura as categorias consideradas ‘inferiores’ da população” (Pimentel: 2000: 489).

Também em Itália e Espanha, a criação do abono de família surgiu fortemente associada a um objectivo de incentivo à natalidade, tal como em França e na Alemanha, mas com uma raiz claramente conservadora de defesa da família. No caso da Itália, o abono de família fez parte, à semelhança da Alemanha, de um conjunto de outras medidas como “isenções fiscais para famílias numerosas, licença de parto e *premio di natalità*” (Pimentel, 2000: 488)³. Se os trabalhadores por conta de outrem constituíram o campo de cobertura pessoal, a atribuição exclusiva aos chefes de

3 A par destas medidas natalistas, foram também decididas a criminalização do aborto e a punição fiscal aos celibatários.

família concretizou uma opção sexista de menorização do papel da mulher. Em Espanha, as prestações orientadas para as famílias, considerada instituição primária da sociedade, seguiram uma orientação natalista idêntica apesar de um papel mais forte da Igreja. Assim, a prestação equivalente ao abono de família foi introduzida em 1938 segundo a noção de um subsídio familiar, defendida pelo catolicismo social, ao que se seguiram diversas medidas de incentivo à natalidade, todas elas de atribuição exclusiva ao chefe de família⁴.

3. Abono de família em Portugal: os antecedentes

Na Constituição Política de 1933 ficou claramente consagrado, no seu artigo 12º, que o Estado deveria assegurar constituição e a defesa da família “como fonte de conservação e desenvolvimento da raça”. Para realizar esta missão, o Estado deveria promover o salário familiar (artigo 14º, nº3).

A primeira das peças que permitiu erigir toda a arquitectura corporativa deixava claro o papel da família como unidade funcional, na qual se integravam os indivíduos/ trabalhadores. A inclusão da referência ao salário familiar, por contraponto à criação do abono de família, noutros países europeus, segundo princípios diferentes conduziu, segundo Pimentel, a uma confusão terminológica ao longo de todo o período que antecedeu a publicação do Decreto-Lei 32192, de 13 de Agosto de 1942 (Pimentel, 2000: 501).

Certo é que, no caso português, a ideia inicial de defesa da família se fez em torno do apoio às famílias numerosas, segundo os registos dos debates parlamentares no Diário das Sessões da Assembleia Nacional. Em 27 de Abril de 1938, e no período antes da ordem do dia, o deputado Braga da Cruz solicitou informação sobre o “projecto de lei atinente à defesa da instituição da família” (Diário das Sessões, nº 190: 764) que havia já submetido, chamando a atenção para a “tremenda crise que [aquela] ainda sofre na sua constituição, na sua vida, que por vezes é morte, e nos seus meios de acção” (*idem*). Terminava, apelando ao Governo para que não esquecesse o auxílio às famílias numerosas. Esta intervenção foi apoiada pelo deputado Querubim Guimarães que reiterou a “necessidade de resolver problemas tão graves como o da protecção às famílias numerosas e o da necessidade social de acabar com o divórcio” (*idem*).

Esta preocupação volta a estar patente em 12 de Maio de 1938 pela voz do deputado Querubim Guimarães que a propósito de um outro tema, a emigração para o Estado de S. Paulo, evoca a defesa da família como principio constitucional para recordar não ter ainda o Governo “providenciado de modo a fortalecê-la efectivamente, auxiliando no possível as famílias numerosas

⁴ Também em Espanha, estas medidas foram introduzidas a par da criminalização do aborto (Pimentel, 2000: 490).

que lutam por vezes com dificuldades insuperáveis, pesando os filhos com um tão tremendo encargo que leva o espírito dos mais fortes a pôr o dilema trágico que as práticas anti-sociais resolvem pelo lado mais nocivo à sociedade e mais contrário à moral cristã” (*idem*: 480). A propósito refere os exemplos da Itália, com o sistema de empréstimos ao casamento, e da França, com os prémios às famílias numerosas (com mais de cinco filhos).

Esta temática volta a ser discutida, no período de antes da ordem do dia, a 19 de Janeiro de 1939 (Diário das Sessões, nº 20: 151), por iniciativa do Deputado Samuel de Oliveira, que começa por evocar a criação do subsídio de família em 1916 em França, e sua posterior adopção noutros países europeus, como principio de protecção às famílias numerosas. Considerando que esta ideia não encontrou eco nas organizações patronais em Portugal⁵, defendeu serem aqueles subsídios indispensáveis “não só porque representam um auxilio concreto e positivo às famílias numerosas, mas também porque servem para corrigir a injustiça flagrante que resulta do facto de se dar o mesmo salário (...) a trabalhadores de igual categoria, sem atender a que sejam casados ou solteiros [e] e aos encargos provenientes das suas famílias”. E terminava defendendo não ser adequado “comparar o encargo dos celibatários e dos casais sem filhos com as dificuldades dos casais de quatro, seis e oito filhos” (*idem*).

4. A institucionalização do abono de família em 1942

O regime do abono de família viria a ser instituído, em Portugal, no ano de 1942, com a publicação do Decreto-Lei 32192, 13 de Agosto⁶. O texto do preâmbulo deste diploma não deixa dúvidas acerca da principal motivação para a criação do abono de família. Com efeito, ele foi entendido como “o meio por excelência para a realização do princípio do salário familiar” podendo ser usado “só acessoriamente, como instrumento de política demográfica”. Assim, é defendido que o “salário não [pode] ser considerado um preço sujeito à lei da oferta e da procura” mas antes “o valor atribuído à participação [do trabalhador] no processo produtivo e destinado à satisfação das suas necessidades”. Neste sentido, o legislador defende ser o limite mínimo do salário (Estatuto do Trabalho Nacional, art. 24º) – ou salário familiar, segundo a Constituição - o “mínimo indispensável às necessidades do trabalhador e da sua família”.

A criação do regime de abono de família destinava-se, segundo o legislador, a evitar as consequências de serem as empresas a diferenciarem os salários em função dos encargos familiares dos seus trabalhadores, como fossem, por exemplo, o despedimento e a não contratação

5 Com excepção dos casos do Grémio dos Exportadores de Madeira para Minas e da Junta de Província da Estremadura.

6 Diário do Governo, I Série, Nº 188: 1025-1029.

de trabalhadores com responsabilidades familiares. Neste sentido, “ao salário-base de cada categoria profissional pago directamente pela empresa”, seria acrescido um complemento salarial ou abono.

Para aquele fim, contribuiriam quer os trabalhadores quer as empresas, com um montante proporcional à massa salarial ou ao número de trabalhadores mas “sempre dentro das suas possibilidades económicas”. A atribuição do complemento salarial seria efectuada “proporcionalmente às respectivas necessidades de família”. À semelhança de outros países de concepção *bismarkiana* dominante, também em Portugal se optou por um financiamento apoiado exclusivamente em cotizações sociais.

O campo de cobertura pessoal abrangia apenas “os trabalhadores por conta de outrem, na indústria, no comércio, nas profissões livres ou ao serviço dos organismos corporativos e de coordenação económica” (Art.1º). Porém, a atribuição do abono de família (AF) exigia a verificação de cinco requisitos, de diferente alcance e natureza (Art. 2º). Para além da existência de remuneração, da nacionalidade portuguesa e da residência em território nacional, o potencial beneficiário deveria ter “bom comportamento moral e profissional” e ser “chefe de família com pessoas a seu cargo”. Ora, era exactamente a definição da figura de chefe de família que excluía as mulheres trabalhadoras, com excepção para a “mulher casada cujo marido se encontre inválido, forçadamente desempregado ou legalmente impedido de prover ao sustento da família” (alínea c) do paragrafo 1 do Art.2º); donde, o abono de família era destinado ao trabalhador do género masculino, casado (com família legitimamente constituída) ou com outro estado civil (alíneas a) e b) do paragrafo 1 do Art.2º). Assim, a primeira iniciativa legislativa portuguesa segue a orientação sexista das experiências espanhola e italiana, como se referiu antes.

Importa ainda reter o conceito amplo de pessoas a cargo estabelecido no diploma. Com efeito, para além de se destinar a descendentes com menos de catorze anos, o diploma incluía também os ascendentes do chefe de família ou do seu cônjuge^{7,8}. A inclusão dos ascendentes, para além de eliminar qualquer justificação natalista, pode ser explicada pela muito incipiente protecção na velhice, já que a pensão de velhice de natureza contributiva tinha sido instituída apenas em 1935⁹. Assim, a inclusão dos familiares ascendentes pode ser considerado como o princípio da protecção generalizada na velhice, eventualmente, como um prenúncio do reconhecimento da necessidade de pensões generalizadas.

A ligação do abono de família ao mercado de trabalho estava patente na referência ao seu montante que seria “proporcional ao número de dias de trabalho efectivamente prestado” (Art.4º). O

7 Se fossem “filhos legítimos ou perfeitados do chefe de família ou do seu cônjuge” ou netos destes, em caso de morte parental (Art.3º).

8 O limite de idade era ampliado até aos 18 anos para os casos de estudantes com “bom aproveitamento num curso escolar” (Art.3º, parágrafo 2º).

9 Com a institucionalização do sistema de Previdência, Lei 1884, 16 de Março de 1935.

diploma remetia, no entanto, as questões relativas ao valor e forma de pagamento do abono de família para os regulamentos das instituições gestoras do regime (Art.14º).

A gestão do regime do abono de família (atribuição e pagamento) foi atribuída a instituições com personalidade jurídica (Caixas do Abono de Família) que poderiam ser criadas por iniciativa dos organismos corporativos (sindicatos nacionais e grêmios), ou do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência¹⁰. Assim, não só o abono de família não integrou o campo de cobertura material do sistema de previdência social de 1935, como a sua gestão foi atribuída a entidades não integradas na estrutura institucional daquele.

Considerado como a “política social *Estado Novista*” por excelência, teve, como veremos a seguir, um rápido desenvolvimento. Desde sempre se assumiu como um “justo complemento de salário” e não uma medida de assistência social¹¹. A fórmula encontrada para assegurar a sua gestão financeira corresponde bem a esta concepção de abono de família como prestação familiar que compensa, em termos de salário familiar, insuficiências de rendimento proveniente do salário do trabalhador pago pela empresa. Assim, a gestão financeira do abono de família funcionava em sistema de compensação, assegurando a igualdade entre receitas e despesas. Por outro lado, competia ao Fundo Nacional de Abono de Família¹², administrado pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, assegurar a compensação geral entre caixas, transferindo saldos de gerência de caixas excedentárias para caixas deficitárias (Leal, 2000).

O abono de família corresponde assim a uma parte integrante do salário justo¹³, a que todos os trabalhadores teriam direito, para fazer face às suas necessidades e da sua família e, de acordo com a concepção corporativa do regime, permitiria realizar o princípio do salário familiar. Esta concepção deveria levar, segundo António Leite (1942) a que só a entidade patronal devesse contribuir financeiramente para a respectiva caixa de abono de família, pois “quando o abono de família é considerado mais ou menos como medida de assistência, é pelo menos razoável que para os fundos da caixa que o há-de outorgar, contribuam patrões e trabalhadores. No nosso sistema, sendo o abono parte integrante do salário familiar devido ao trabalhador, parece lógico que só a entidade patronal concorresse para a caixa” (Leite, 1942: 306), parecendo a este autor que o facto de também os trabalhadores contribuírem financeiramente para a caixa se justificar “como uma espécie de contribuição para maior eficácia de uma medida eminentemente social, de que todos os trabalhadores *normalmente* beneficiam ou poderão vir a beneficiar” (*idem*; itálico no original).

10 As Caixas poderiam abranger uma ou mais profissões ou actividades (Art.10º).

11 Para o aprofundamento desta questão poder-se-á consultar o próprio decreto, bem como Roseira (1964: 11-44) e Leal (1983).

12 Este Fundo manteve-se em funcionamento, com estas funções de compensação nacional, até 1977 (Leal, 1999: 20).

13 As concepções de salário justo em discussão na época estavam muito marcadas pela posição da Igreja Católica na encíclica *Rerum Novarum* (1891), posteriormente expressa nas encíclicas *Casti Connubii* (1930) e *Quadragesimo Anno* (1931).

5. Os desenvolvimentos posteriores

Em 1943, o campo de cobertura pessoal do abono de família alargou-se aos funcionários públicos (civis e militares) segundo todos os princípios estabelecidos em 1942, com excepção do financiamento, já que a respectiva despesa constituía um encargo do Estado¹⁴. Continuaram, assim, excluídos os pescadores e os trabalhadores agrícolas à semelhança da discriminação negativa de que sofreram no próprio sistema de previdência social¹⁵.

Em 1944, com a publicação do Decreto-Lei 33512, de 29 de Janeiro, foram reconhecidas diversas lacunas na institucionalização, dois anos antes, do abono de família. Duas importantes disposições foram, assim, modificadas: i) a atribuição do abono de família passou a constituir um direito dos trabalhadores de ambos os sexos; ii) foi eliminada, para este efeito, a figura do chefe de família. A discriminação sexista, ainda existente à época em Espanha e Itália, terminava assim em Portugal, pelo menos do ponto de vista do legislador.

Contudo, a partir de 1945, pelo Decreto-Lei n.º 35410, de 29 de Dezembro, o governo define o princípio da progressiva integração desta medida no esquema das instituições de previdência, o que levou à criação do serviço de abono de família nas Caixas Sindicais de Previdência, nas Caixas de Reforma ou de Previdência e na Junta Central das Casas dos Pescadores, ainda que com a coexistência de algumas caixas de abono de família independentes, que haveriam de ser extintas progressivamente. O Quadro 2 mostra a evolução das Caixas de Abono de Família e a sua progressiva integração nas Caixas de Previdência, que ocorreu a partir de 1945.

Com este Decreto-Lei n.º 35410, de 29 de Dezembro 1945, o governo determina a “integração gradual do abono de família nas instituições de previdência” (nº 2) que visava, para além desse objectivo, uma redução dos encargos administrativos e maior comodidade para os beneficiários. No mesmo diploma estabeleceu-se a continuidade da sua concessão em períodos de interrupção do trabalho (doença, férias, serviço militar). Destaque ainda para a unificação das prestações, até aqui agrupadas em 4 escalões de acordo com os rendimentos auferidos, sendo de referir que esta unificação se fez em função do valor mais elevado e significou a equiparação ao regime dos funcionários públicos¹⁶.

Porém, a plena integração destas instituições na estrutura institucional do sistema de previdência social e, com ela, a integração do abono de família no conjunto de prestações sociais, apenas ocorreria em 1962 com a Reforma da Previdência Social¹⁷.

14 Decreto-Lei 32688, de 20 de Fevereiro de 1943.

15 A extensão a estes trabalhadores realizou-se em 1946 (pescadores) e 1969 (agricultores).

16 O Decreto-Lei nº 41523, de 6 de Fevereiro de 1958, revoga o artigo 4º do Decreto-lei nº 39644, de 7 de Outubro de 1954, ou seja, os três grupos ou escalões estabelecidos, uniformizando o montante da prestação pelo valor máximo anterior (100\$), independentemente dos rendimentos.

17 Lei 2115, de 18 de Junho de 1962.

QUADRO 2

Evolução das Caixas de Abono de Família

| | Caixas de Abono de Família e Caixas Regionais | | | | Caixas Previdência c/ Abono integrado | | | Total em 31 Dez |
|------|---|----------------------------|------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|----------|-------------------|-----------------|
| | Constitui das | Extintas | | Existentes 31-Dez | Abrang. por despacho de integração | Extintas | Existentes 31-Dez | |
| | | Por fusão c/ outras caixas | Por integração caixas previdência. | | | | | |
| 1940 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1941 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1942 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 1943 | 25 | 0 | 0 | 29 | 0 | 0 | 0 | 29 |
| 1944 | 36 | 0 | 0 | 65 | 0 | 0 | 0 | 65 |
| 1945 | 6 | 7 | 0 | 64 | 0 | 0 | 0 | 64 |
| 1946 | 0 | 0 | 1 | 63 | 1 | 0 | 1 | 64 |
| 1947 | 0 | 0 | 25 | 38 | 25 | 1 | 25 | 63 |
| 1948 | 0 | 1 | 6 | 31 | 13 | 1 | 37 | 68 |
| 1949 | 0 | 0 | 4 | 27 | 8 | 0 | 45 | 72 |
| 1950 | 0 | 0 | 3 | 24 | 3 | 0 | 48 | 72 |
| 1951 | 0 | 0 | 0 | 24 | 0 | 0 | 48 | 72 |
| 1952 | 0 | 0 | 0 | 24 | 0 | 0 | 48 | 72 |
| 1953 | 0 | 0 | 1 | 23 | 1 | 0 | 49 | 72 |
| 1954 | 0 | 0 | 5 | 18 | 7 | 1 | 55 | 73 |
| 1955 | 0 | 0 | 0 | 18 | 0 | 0 | 55 | 73 |
| 1956 | 0 | 0 | 1 | 17 | 4 | 7 | 52 | 69 |

Fonte: Reforma da Previdência Social, Relatório da Lei nº 2115, de 18 de Junho de 1962.

6. Uma breve leitura estatística

Para uma leitura mais desenvolvida sobre a evolução das prestações da previdência social e respectiva despesa social, importa ter presente Pereririnha e Carolo (2009). No que se refere especificamente à prestação de abono de família, para analisar com maior detalhe a evolução desta medida nos seus primeiros anos de implementação (período de 1950 a 1965), ao nível dos organismos da previdência e respectivos beneficiários, importa ver o Quadro 3. Apesar de ter sido criado em 1942, a publicação dos primeiros dados referentes ao abono de família só teve lugar em 1948. Neste ano, o abono de família representou aproximadamente 21,5% do total da despesa social (Quadro 4). Porém, considerando a despesa por prestações sociais, tais como as pensões de invalidez, velhice, sobrevivência, subsídios de morte, subsídio de doença, despesa com saúde e o abono de família, este por si só, representava 47% do total desta despesa. Este aspecto é revelador da sua importância, uma vez que a sua introdução teve um peso muito significativo, ou seja, num ano, quase duplicou o montante da despesa com prestações sociais (Pereirinha e Carolo, 2009). No que se refere à evolução do abono de família em termos de número de beneficiários, importa precisar que os beneficiários considerados correspondem apenas aos trabalhadores activos que desencadeavam a atribuição dessa medida e não os beneficiados (familiares). Em 1965, de acordo com os dados constantes do Quadro 3, existiam 635572 beneficiários e 1340276 beneficiados (familiares abrangidos)¹⁸, o que ilustra o alcance que esta medida teve no campo de evolução pessoal da protecção social em Portugal.

¹⁸ No que se refere à população abrangida, segundo Lucena, em 1944 era de 537000 beneficiários, passando para 792000 em 1955 (Lucena, 2000: 159-160). Uma nota relevante, inicialmente, o grupo dos beneficiários incluía apenas os trabalhadores activos, enquanto que os respectivos familiares, quer os descendentes, quer também os ascendentes, eram designados por “beneficiados”. Estes dados não coincidem exactamente com os desta investigação. De acordo com a nossa investigação, em 1955 existiam 247456 beneficiários e 681279 beneficiados, o que perfaz um total de 928735. Esta discrepância pode ser explicada pelas limitações das próprias fontes. *As Estatísticas da Organização Corporativa*, referem que, no caso das prestações complementares, os cálculos são realizados com base no número de prestações atribuídas, pelo que o número de beneficiários poderá ser ligeiramente inferior, uma vez que estes podem receber várias prestações.

QUADRO 3

Abono de Família: evolução institucional e cobertura pessoal

| Caixas de Abono de Família | | | | | Caixas Sindicais de Previdência | | | | | Caixas de Reforma e de Previdência | | | | | Total (= Previdência Social) (incluindo Casas do Povo, Casas dos Pescadores e Estado) | | | | | | | |
|----------------------------|--------------|---------|----------|--------|---------------------------------|-----------------------|-------------------|---------|----------|------------------------------------|---------|-----------------------|-------------------|---------|--|---------|---------|---------|--------------------|-------------------|---------|----------|
| n° inst | beneficiados | Ascend. | Descend. | | n° inst | Benefi- ciários a) | Benefi- ciados | Ascend. | Descend. | | n° inst | Benefi- ciários a) | Benefi- ciados | Ascend. | Descend. | | n° inst | total | Benefi- ciários | Benefi- ciados | Ascend. | Descend. |
| 1950 | 24 | 158765 | 14723 | 144042 | 20 | 119328 | 273763 | 37693 | 236070 | 25 | 71195 | 145037 | 20507 | 124530 | 71 | 771415 | 193850 | 577565 | 72923 | 504642 | | |
| 1951 | 24 | 148097 | 13896 | 134201 | 20 | 129698 | 263616 | 36283 | 227333 | 27 | 75216 | 155201 | 21741 | 133460 | 73 | 775392 | 208478 | 566914 | 71920 | 494994 | | |
| 1952 | 24 | 144233 | 13694 | 130539 | 20 | 127969 | 268746 | 37077 | 231669 | 27 | 76461 | 157751 | 22190 | 135561 | 73 | 778766 | 208036 | 570730 | 72961 | 497769 | | |
| 1953 | 24 | 148332 | 14169 | 134163 | 20 | 128829 | 264345 | 37130 | 227215 | 28 | 76775 | 157913 | 23043 | 134870 | 74 | 780443 | 209853 | 570590 | 74342 | 496248 | | |
| 1954 | 18 | 129768 | 11018 | 118750 | 20 | 136222 | 284393 | 39451 | 244942 | 34 | 95285 | 211133 | 30496 | 180637 | 74 | 861189 | 235895 | 625294 | 80965 | 544329 | | |
| 1955 | 18 | 135063 | 11784 | 123279 | 20 | 138924 | 297038 | 41077 | 255961 | 34 | 103940 | 249178 | 36750 | 212428 | 74 | 928735 | 247456 | 681279 | 89611 | 591668 | | |
| 1956 | 16 | 103055 | 9462 | 93593 | 16 | 153794 | 326268 | 43650 | 282618 | 33 | 110290 | 268082 | 39978 | 228104 | 67 | 966167 | 268762 | 697405 | 93090 | 604315 | | |
| 1957 | 17 | 154907 | 13919 | 140988 | 17 | 156914 | 340884 | 45619 | 295265 | 33 | 119028 | 288018 | 43738 | 244280 | 69 | 1064453 | 280644 | 783809 | 103276 | 680533 | | |
| 1958 | 16 | 140724 | 13834 | 126890 | 19 | 167971 | 370186 | 49624 | 320562 | 33 | 123350 | 289916 | 44564 | 245352 | 70 | 1311564 | 403409 | 908155 | 132258 | 775897 | | |
| 1959 | 16 | 147502 | 15457 | 132045 | 19 | 171990 | 389699 | 51865 | 337834 | 33 | 125664 | 293804 | 47925 | 245879 | 70 | 1370129 | 420661 | 949468 | 144698 | 804770 | | |
| 1960 | 16 | 150108 | 15272 | 134836 | x | 186441 | 415921 | 54540 | 361381 | x | 138080 | 296179 | 44377 | 251802 | 18 | 1457680 | 462238 | 995412 | 148709 | 846703 | | |
| 1961 | 3 | 50325 | 8400 | 41925 | x | 194510 | 425170 | 59133 | 366037 | x | 199421 | 472373 | 59609 | 412764 | 5 | 1630039 | 534658 | 1095381 | 165102 | 930279 | | |
| 1962 | 3 | 53299 | 8536 | 44763 | x | 209275 | 454939 | 64401 | 390538 | x | 222519 | 528371 | 67603 | 460768 | 5 | 1694904 | 502945 | 1191959 | 181776 | 1010183 | | |
| 1963 | 3 | 51020 | 8051 | 42969 | x | 199542 | 441004 | 63016 | 377988 | x | 234212 | 534593 | 74135 | 460458 | 5 | 1535604 | 508987 | 1026617 | 145202 | 881415 | | |
| 1964 | 3 | 50673 | 8083 | 42590 | x | 234847 | 494109 | 75503 | 418606 | x | 275013 | 582929 | 87499 | 495430 | 5 | 1720250 | 592539 | 1127711 | 171085 | 956626 | | |
| 1965 | 3 | 54074 | 9906 | 44168 | x | 241679 | 442850 | 72381 | 370469 | x | 311019 | 843352 | 146511 | 696841 | 5 | 1975848 | 635572 | 1340276 | 228798 | 1111478 | | |

Fontes: INE - Estatísticas da Previdência Social e Organização Corporativa
INE - Anuário Estatístico

Legenda: x valor não publicado
- valor desconhecido
.. desconhece-se a existência
* valor contido noutra coluna

Quanto à evolução do abono de família por sectores institucionais, o Quadro 3 permite em primeiro lugar, verificar que esta prestação cresceu em todas as instituições ao longo do período analisado, o que é elucidativo da consistência da sua evolução. Porém, o aspecto porventura mais importante é que se refere à sua progressiva integração institucional, marcada por um processo de crescimento das caixas de abono de família na fase inicial até 1960, mas que depois sofre uma forte quebra, em virtude da integração destas caixas nas caixas de previdência. Este fenómeno é visível quer no Quadro 3, por via da evolução do número de instituições, quer no Quadro 4, ao analisar-se a despesa social decrescente das caixas de abono de família (autónomas), diminuição esta que é compensada, ou transferida, para o crescimento da despesa nas caixas de previdência, posteriormente agregadas em previdência social.

Quadro 4

Evolução da despesa com abono de família, por sectores institucionais

un: milhares escudos

| | Despesa Total Instituições | | | | Despesa com Abono de Família (inclui despesas complementares) | | | | | | | Desp AF / Dtotal |
|------|----------------------------|---------|---------|-----------|---|---------|---------|--------|--------------|---------|-----------|------------------|
| | Prev. Soc. | Privado | Estado | Total | CSP | CRP | CAF | C Pesc | Prev Social* | Estado | Total | |
| | | | | | | | | | | | | |
| 1950 | 926 791 | 60 322 | 366 569 | 1 353 682 | 149 715 | 96 897 | 85 285 | 3 646 | 335 543 | x | 335 543 | 0,248 |
| 1951 | 854 817 | 60 724 | 375 805 | 1 291 346 | 156 498 | 105 304 | 86 525 | 3 724 | 352 051 | x | 352 051 | 0,273 |
| 1952 | 886 732 | 63 364 | 402 174 | 1 352 270 | 167 129 | 108 606 | 86 254 | 3 813 | 365 802 | x | 365 802 | 0,271 |
| 1953 | 934 611 | 64 239 | 401 704 | 1 400 554 | 169 438 | 111 262 | 87 681 | 4 076 | 372 457 | x | 372 457 | 0,266 |
| 1954 | 991 495 | 65 218 | 441 423 | 1 498 136 | 183 373 | 133 735 | 72 678 | 4 528 | 394 314 | x | 394 314 | 0,263 |
| 1955 | 1 064 095 | 67 650 | 517 592 | 1 649 337 | 193 774 | 151 402 | 81 801 | 4 916 | 431 893 | 68 026 | 499 919 | 0,303 |
| 1956 | 1 107 388 | 71 506 | 545 566 | 1 724 460 | 209 160 | 170 907 | 66 293 | 5 020 | 451 380 | 72 001 | 523 381 | 0,304 |
| 1957 | 1 223 787 | 59 764 | 566 006 | 1 849 557 | 225 110 | 186 173 | 97 175 | 4 885 | 513 343 | 74 460 | 587 803 | 0,318 |
| 1958 | 1 295 792 | 60 264 | 609 874 | 1 965 930 | 240 257 | 194 386 | 99 827 | 4 978 | 539 448 | 101 221 | 640 669 | 0,326 |
| 1959 | 1 424 508 | 81 640 | 637 365 | 2 143 513 | 260 057 | 206 291 | 105 701 | 4 853 | 576 902 | 114 344 | 691 246 | 0,322 |
| 1960 | 1 660 233 | 82 448 | 740 490 | 2 483 171 | - | - | 109 396 | 4 709 | 730 467 | 122 372 | 852 839 | 0,343 |
| 1961 | 1 704 024 | 87 748 | 761 306 | 2 553 078 | - | - | 44 669 | 5 121 | 666 152 | 127 872 | 794 024 | 0,311 |
| 1962 | 1 958 640 | 89 685 | 788 342 | 2 836 667 | 766 376 | - | 48 610 | 5 545 | 820 531 | 132 296 | 952 827 | 0,336 |
| 1963 | 2 364 379 | 92 403 | 821 663 | 3 278 445 | * | * | 50 891 | * | 880 439 | 139 098 | 1 019 537 | 0,311 |
| 1964 | 2 889 916 | 94 585 | 850 196 | 3 834 697 | * | * | 52 631 | * | 968 845 | 146 228 | 1 115 073 | 0,291 |
| 1965 | 3 366 192 | 96 956 | 952 074 | 4 411 014 | * | * | 54 505 | * | 1 073 081 | 148 320 | 1 221 401 | 0,277 |

Fontes: INE - Estatísticas da Previdência Social e Organização Corporativa

Legenda:
 x valor não publicado
 - valor desconhecido
 .. desconhece-se a existência
 * valor contido noutra coluna

*Previdência Social - corresponde à agregação das Caixas Sindicais de Previdência com as Caixas de Reforma e Previdência, Casas dos Pescadores e Casas do Povo.

Por último, note-se que em termos do peso relativo no total da despesa social, o abono de família representou entre 21,5% e 34,3 % do total da despesa social, ao longo do período compreendido entre 1948 e 1973, conforme se pode verificar no Quadro 5. Note-se que o ano em que este atingiu o máximo foi em 1960, voltando a decrescer a partir desse período. Esta evolução é compatível com a perspectiva de desenvolvimento do sistema de protecção social, em que para além dos efeitos cobertura material, pessoal e generosidade (Pereirinha e Carolo, 2009) a despesa com pensões começa a ter um peso e importância cada vez maior.

QUADRO 5

Evolução do peso da despesa em abono de família na despesa social total

un: milhares escudos

| | Despesa Total | | | | Despesa Abono Família (inc. despesas complem.) | | | Pecentagem da despesa em Abono de Família na Despesa Social Total |
|------|---------------|---------|-----------|------------|---|---------|-----------|--|
| | Prev. Soc. | Privado | Estado | Total a) | Prev Social | Estado | Total b) | |
| 1938 | 25 695 | 35 873 | x | 61 568 | .. | .. | .. | |
| 1939 | 26 632 | 38 124 | x | 64 756 | .. | .. | .. | |
| 1940 | 29 339 | 40 701 | x | 70 040 | .. | .. | .. | |
| 1941 | 33 683 | 41 427 | x | 75 110 | .. | .. | .. | |
| 1942 | 39 835 | 38 733 | x | 78 568 | .. | .. | .. | |
| 1943 | 55 145 | 49 100 | x | 104 245 | x | .. | x | |
| 1944 | 68 916 | 50 531 | x | 119 447 | x | x | x | |
| 1945 | 98 773 | 50 407 | x | 149 180 | x | x | x | |
| 1946 | 96 199 | 53 626 | x | 149 825 | x | x | x | |
| 1947 | 298 645 | 55 756 | x | 354 401 | x | x | x | |
| 1948 | 646 561 | 58 488 | 319 098 | 1 024 147 | 220 252 | x | 220 252 | 0,215 |
| 1949 | 749 298 | 60 464 | 354 204 | 1 163 966 | 244 991 | x | 244 991 | 0,210 |
| 1950 | 852 130 | 60 322 | 366 569 | 1 279 021 | 335 543 | x | 335 543 | 0,262 |
| 1951 | 854 817 | 60 724 | 375 805 | 1 291 346 | 352 051 | x | 352 051 | 0,273 |
| 1952 | 886 732 | 63 364 | 402 174 | 1 352 270 | 365 802 | x | 365 802 | 0,271 |
| 1953 | 934 611 | 64 239 | 401 704 | 1 400 554 | 372 457 | x | 372 457 | 0,266 |
| 1954 | 991 495 | 65 218 | 441 423 | 1 498 136 | 394 314 | x | 394 314 | 0,263 |
| 1955 | 1 064 095 | 67 650 | 449 566 | 1 581 311 | 431 893 | 68 026 | 499 919 | 0,316 |
| 1956 | 1 107 388 | 71 506 | 473 565 | 1 652 459 | 451 380 | 72 001 | 523 381 | 0,317 |
| 1957 | 1 223 787 | 59 764 | 491 546 | 1 775 097 | 513 343 | 74 460 | 587 803 | 0,331 |
| 1958 | 1 295 792 | 60 264 | 508 653 | 1 864 709 | 539 448 | 101 221 | 640 669 | 0,344 |
| 1959 | 1 424 508 | 81 640 | 523 021 | 2 029 169 | 576 902 | 114 344 | 691 246 | 0,341 |
| 1960 | 1 660 233 | 82 448 | 618 118 | 2 360 799 | 730 467 | 122 372 | 852 839 | 0,361 |
| 1961 | 1 704 024 | 87 748 | 633 434 | 2 425 206 | 666 152 | 127 872 | 794 024 | 0,327 |
| 1962 | 1 958 640 | 89 685 | 656 046 | 2 704 371 | 820 531 | 132 296 | 952 827 | 0,352 |
| 1963 | 2 364 379 | 92 403 | 682 565 | 3 139 347 | 880 439 | 139 098 | 1 019 537 | 0,325 |
| 1964 | 2 889 916 | 94 585 | 703 968 | 3 688 469 | 968 845 | 146 228 | 1 115 073 | 0,302 |
| 1965 | 3 366 192 | 96 956 | 724 842 | 4 187 990 | 1 073 081 | 148 320 | 1 221 401 | 0,292 |
| 1966 | 3 699 335 | 117 043 | 967 679 | 4 784 057 | 1 197 811 | 150 495 | 1 348 306 | 0,282 |
| 1967 | 4 273 636 | 124 303 | 1 003 512 | 5 401 451 | 1 351 192 | 167 248 | 1 518 440 | 0,281 |
| 1968 | 5 113 988 | 131 107 | 1 210 408 | 6 455 503 | 1 543 642 | 208 916 | 1 752 558 | 0,271 |
| 1969 | 6 066 933 | 143 418 | 1 237 052 | 7 447 403 | 1 696 227 | 209 532 | 1 905 759 | 0,256 |
| 1970 | 7 132 136 | 175 335 | 1 427 692 | 8 735 163 | 1 949 893 | 214 666 | 2 164 559 | 0,248 |
| 1971 | 8 511 934 | 188 245 | 1 646 027 | 10 346 206 | 2 144 671 | 219 472 | 2 364 143 | 0,229 |
| 1972 | 11 936 556 | 188 769 | 1 943 024 | 14 068 349 | 3 216 131 | 298 172 | 3 514 303 | 0,250 |
| 1973 | 16 290 951 | 450 351 | 2 501 084 | 19 242 386 | 4 557 681 | 343 831 | 4 901 512 | 0,255 |

Fontes: INE - Estatísticas da Previdência Social e Organização Corporativa

- a) Só inclui valores do Estado a partir de 1948
b) Só inclui valores do Estado a partir de 1955

Legenda: x valor não publicado
- valor desconhecido
.. desconhece-se a existência
* valor contido noutra coluna

7. Consequências para o desenvolvimento da Previdência Social/Protecção social

Em termos institucionais, a partir de 1945, como atrás foi dito, o governo definiu o princípio da progressiva integração desta medida no esquema das instituições de previdência. Para além da importância da medida em si mesma, a experiência institucional da sua aplicação (foi uma iniciativa de política social do Estado, que se assumia essencialmente supletivo) foi fundamental para a centralização institucional que seria implementada com a Reforma da Previdência Social de 1962, constituindo também um importante elemento na territorialização do sistema de protecção social, uma vez que foram estas caixas, através das Caixas Distritais de Abono de Família, que constituíram a base da institucional das Caixas Distritais de Previdência, actualmente transformadas em Centros Distritais de Segurança Social¹⁹ (Guibentif, 1997: 28).

Também no campo material, esta foi uma medida que promoveu desenvolvimentos importantes, nomeadamente em relação às pensões. Em 1960 e 1961, ainda que com um alcance limitado, foram previstas pensões mínimas de velhice (Portarias n.º 17965, de 23 de Setembro de 1960 e n.º 18460, de 3 de Maio de 1961). Estes diplomas introduziram o princípio segundo o qual a passagem à reforma não implicaria a perda de abono de família dos pensionistas com descendentes, aos reformados das Caixas de Previdência, por invalidez ou velhice, o direito à assistência médica e medicamentosa (Portaria n.º 17966, de 23 de Setembro de 1960)²⁰ (Carolo, 2006: 49-50).

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 44601, de 27 de Novembro de 1962, veio reconhecer, aos descendentes do defunto, o direito ao abono de família, o que pode ser considerado um esboço de um seguro obrigatório por morte, reconhecimento esse que aliás estava enquadrado nas concepções modernas sobre a titularidade deste direito (Lucena, 1976b: 162-163).

Também o facto de ser atribuído a familiares ascendentes, tal como já foi referido anteriormente, pode ser considerado como o princípio da protecção generalizada na velhice e, eventualmente, como um prenúncio do reconhecimento da necessidade de pensões com alcance universal, que só mais tarde, após o 25 de Abril seriam instituídas, com a consagração do direito à Pensão Social, não contributiva e, por princípio, universal. Seja como for, esta acabou por ser a medida mais abrangente em termos de evolução do campo pessoal²¹. Apesar do baixo montante das prestações familiares, importa ter presente que no estudo sobre a evolução social em Portugal,

19 Para desenvolvimentos desta perspectiva ver Carolo (2006: 48, 51-52, 60-62).

20 Conferir também Maia (1984: 31-32).

21 Em Portugal, o abono de família constituía um “complemento salário” e não uma medida assistencial, por isso a exclusão dos pequenos camponeses, que não são assalariados, parece coerente (Lucena, 1976b: 169), embora muito discutível.

António Barreto destaca este facto: as prestações familiares de hoje, comparadas a preços constantes, são inferiores aos montantes dos anos 60 ou em 1973 (Barreto, 2000: 52)²².

Por último, importa ainda referir que até no esquema de financiamento esta foi uma medida crucial. Como referimos antes, segundo o espírito do legislador, a despesa com o abono de família era financiada, à semelhança de outras experiências europeias à época, pelas cotizações dos trabalhadores e das empresas.

No entanto, como atrás foi dito, tinha sido constituído um Fundo Nacional do Abono de Família que tinha a responsabilidade de assegurar a compensação financeira das caixas. Um aspecto interessante prende-se com as suas fontes de financiamento. Apesar de possuir importantes receitas, haveria de beneficiar ainda de uma tributação de 50% dos acréscimos de remuneração por horas extraordinárias (Lucena, 2000: 159-160)²³. Do ponto de vista da doutrina do regime este mecanismo de financiamento estava de acordo com os princípios familiares então postulados, pelo pressuposto de compensação da família pelos potenciais efeitos nocivos do trabalho extraordinário.

Estes aspectos de financiamento indiciam já um princípio de solidariedade nacional, quer pela redistribuição entre as caixas, quer pelo financiamento externo às caixas, no caso feito por uma instituição pública. É neste mesmo sentido que pode ser interpretada a Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família, mediante uma adaptação dos antigos serviços médico-sociais (em 1967), que visava objectivos de coordenação e compensação financeira nacional. Este mecanismo viria a ser também fundamental na expansão da previdência social aos trabalhadores rurais (em 1969)²⁴, sobretudo em termos de financiamento. Dada a situação não contributiva da grande maioria dos trabalhadores na actividade agrícola, a Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, prevê um compromisso: admite que o financiamento dos abonos de família seja assegurado pelas quotizações patronais e pelo contributo do Fundo Nacional do Abono de Família e, além disso, por subsídios²⁵ do próprio Estado e de outras entidades públicas (Carolo, 2006: 91).

22 “A preços constantes, todavia, a evolução foi errática, tendo os valores conhecido sucessivos aumentos e reduções. No final da década [dados de 1997], os subsídios de funeral e de abono de família estavam abaixo dos valores em vigor nos anos 60. O de aleitação era superior ao praticado em 1961, mas inferior aos níveis de 1973. O de casamento estava muito próximo do valor de 1961, mas inferior ao de 1973. Finalmente, o subsídio de nascimento era superior ao dos anos 60, mas inferior aos de 1973” (Barreto, 2000: 52). Este facto evidencia a pertinência de novas linhas de investigação no campo da despesa social. Por exemplo, comparação directa dos valores das pensões mínimas e também em proporção dos rendimentos médios, entre estes dois períodos temporais.

23 O mesmo autor apresenta ainda pormenores sobre regulamentos, prazos de garantia, composição e duração das prestações, despesa por rubricas, financiamento, papel das Juntas Centrais, etc. (Lucena, 2000: 157-160).

24 Previdência das Casas do Povo - Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969.

25 Lucena chama a atenção para o facto de um subsídio ser, em princípio, algo de eventual. Deste modo, o governo conservaria o seu domínio sobre a determinação do montante dos encargos e a sua repartição que a lei, naturalmente, não define (Lucena, 1976b: 171).

8. Conclusões

Em Portugal, após uma tentativa mal sucedida de implementação em 1919 dos seguros sociais *bismarkianos*, o primeiro sistema de previdência social foi instituído em 1935. Sete anos depois, este sistema apresentava ainda fortíssimas lacunas ao nível do campo de cobertura pessoal e material. Esta situação era tanto mais evidente quando comparada com a realidade, à época, de outros países europeus. Foi neste quadro de uma muito incipiente protecção social que, em 1942, foi instituído o regime do abono de família. Com esta medida, Portugal foi um dos países pioneiros na criação de um benefício familiar, muito tempo antes de outros países europeus com sistemas de protecção social muito mais desenvolvidos.

Os fundamentos e os princípios que orientaram a criação, pelo Decreto-Lei 32192, de 13 de Agosto de 1942, do abono de família apresentaram alguns aspectos comuns mas também elementos diferenciadores em relação às experiências de quatro dos países (França, Alemanha, Itália e Espanha) que precederam o caso português.

Ao contrário dos países acima referidos, o incentivo à natalidade não constituiu a motivação para a criação do abono de família. Com efeito, este foi concebido como um complemento ao salário, segundo o princípio do salário familiar consagrado na Constituição de 1933 e do Estatuto do Trabalho Nacional de 1934 e à semelhança da experiência espanhola.

Limitado aos trabalhadores por conta de outrem de alguns sectores de actividade, o campo de cobertura pessoal enfrentou, entre 1942 e 1944, uma segunda restrição: a atribuição exclusiva ao chefe de família (figura que dominou também nas experiências italiana e espanhola) e que excluía a mulher trabalhadora. A correcção da discriminação inicial em termos de género parece traduzir uma diferença significativa em relação à experiência espanhola na qual o recolhimento das mulheres em casa servia simultaneamente para combater o desemprego e promover os valores tradicionais da família.

Contrariamente às experiências de outros países, em Portugal foi adoptado um conceito amplo de pessoas a cargo. Com efeito, o regime de abono de família incluía quer os descendentes quer os ascendentes. Esta especificidade pode ser interpretada à luz da quase inexistência de protecção à velhice em virtude dos poucos anos de vigência do sistema de previdência social. Assim, e pese embora as limitações decorrentes da exclusão prolongada dos trabalhadores rurais, o abono de família acabou por ser a prestação social mais abrangente em termos do número de beneficiários abrangidos.

O modelo de financiamento adoptado, assente em contribuições a cargo dos trabalhadores e das empresas, suscita diferentes interpretações. Se é defensável que uma medida tendente à realização de um salário justo devesse ser financiada apenas pelas empresas, também se poderá admitir que a partilha de responsabilidades se fundamentava num de dois argumentos: aliviar os

encargos para as empresas de forma a não penalizar o emprego e/ou introduzir um princípio de solidariedade profissional.

Também a alteração institucional ocorrida entre 1942 e 1945 justifica uma observação. Se a atribuição inicial da gestão do regime a instituições autónomas, da iniciativa dos interessados, seguiu a filosofia do Estado Novo em relação ao comprometimento público na protecção social, a sua integração nos organismos de previdência já existentes desempenhou um importante papel na evolução e modernização do próprio sistema. Com efeito, aquela centralização institucional e, em simultâneo, a sua territorialização por via das Caixas Distritais, viria a permitir a construção de um regime geral de segurança social, com a integração do abono de família e das prestações complementares no Sistema da Previdência Social em 1962.

A criação do abono de família foi, em certa medida, um “motor” do desenvolvimento da previdência: primeiro, foi uma iniciativa política de bandeira do regime, o que implicou uma estatização do sistema, contra os princípios inicialmente defendidos; segundo, foi crucial na expansão do sistema de protecção social, nomeadamente na extensão aos trabalhadores rurais, ao implicar esquemas de financiamento que pressupunham solidariedade nacional e reforço do financiamento público.

Referências bibliográficas

- Barreto, A. (Org.) (1996), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Barreto, A. (Org.) (2000), *Indicadores Sociais em Portugal, 1960-1999*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Carolo, D. F. (2006), *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-providência em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social, ISEG/UTL.
- Doublet, J. (1972), *Sécurité Sociale*, Presses Universitaire de France, Paris.
- Dumont, J.P. (1987), *Les Systèmes Etrangers de Sécurité Sociale*, Economica, Paris.
- Guibentif, P. (1985), Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e suas ligações com o corporativismo, *Ler História*, nº 5, Lisboa, pp. 27-58.
- Guibentif, P. (1985b) Discursos e aparelhos nas transformações políticas - o caso da segurança social. *Análise Social*, Vol. XXI (87-88-89), pp. 945-959.
- Guibentif, P. (1997), *La Pratique Du Droit International Et Communautaire De La Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.
- Guibentif, P. (2000), Segurança Social. in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, Suplemento 9. pp. 411-413.
- Leal, A. S. (1983), Abono de Família. in: *POLIS - Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado*, Lisboa: Verbo, pp. 1-9.
- Leal, A. S. (2000), Abono de Família, in Barreto, A. e M. F. Mónica, *Dicionário da História de Portugal*, vol. VII. Lisboa, Figueirinhas.
- Leite, A. (1942) O salário familiar: comentário do Decreto-Lei 39192 que institui o abono de família. *Brotéria: Revista Contemporânea de Cultura*, vol. 35, fasc. 4, Outubro 1942: 298-308
- Lucena, M. (1976a), *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Salazarismo*, volume I, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1976b), *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Marcelismo*, volume II, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1977), A revolução portuguesa: do desmantelamento da organização corporativa ao duvidoso fim do corporativismo, *Análise Social*, Vol. XIII (51), pp. 541-592.
- Lucena, M. (1982), Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil, *Análise Social*, Vol. XVIII (72-73-74), pp. 897-926.
- Lucena, M. (2000), Previdência Social, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, Suplemento 9, pp. 152-167.
- Molinero, C. (2005), *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid: Edit. Cátedra.

- Pereirinha, J. e Carolo, D. F. (2006) *Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social*. WP 30/2006/DE/CISEP, ISEG-UTL, Lisboa.
- Pimentel, I.F. (2000), “A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40”, *Análise Social*, Vol.XXXIV (151-152), pp.477-508
- Riba Leça (1942), A posição da mulher operária na legislação recente do abono de família. *Brotéria: Revista Contemporânea de Cultura*, vol. 35, fasc. 6, Dezembro 1942: 532-543
- Roseira, M. (1964), *Temas de Previdência*, Junta de Acção Social, Biblioteca Social e Corporativa, Publicação nº 34, Colecção II – “Formação Social” série E – nº 4.

Fontes de informação estatística

Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social, INE (1938-1980).

Anuário Estatístico, INE (1938-1974).

Legislação sobre abono de família

Estatuto do Trabalho Nacional - Decreto-Lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933

Instituições de Previdência - Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935

Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 de Agosto 1942

Decreto n.º 32 688, de 20 de Fevereiro de 1943;

Decreto-Lei n.º 33 512, de 29 de Janeiro 1944 (pp. 53-56);

Decreto-Lei n.º 33 533, de 21 Fevereiro 1944 (pp. 133-137);

Decreto-Lei n.º 35 410, de 29 Dezembro 1945 (pp. 1223-1228);

Decreto-Lei n.º 39 844, de 7 de Outubro de 1954 (p. 1179);

Decreto-Lei n.º 41 523, de 6 de Fevereiro de 1958 (p. 61);

Decreto-Lei n.º 41 671, de 11 de Junho de 1958 (pp. 453-454);

Reforma da Previdência Social, Lei 2115, 18 de Junho de 1962

Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família - Portaria n.º 22451, de 13 de Janeiro de 1967 (pp. 75-76);

Decreto-Lei n.º 48 021, de 4 de Novembro de 1967 (pp. 1925-1926);

Previdência das Casas do Povo - Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969;

Lei nº 2115, de 18 de Junho de 1962.

Debates parlamentares (Diários da Assembleia Nacional)

Diário das Sessões nº 190, de 27 de Abril de 1938

Diário das Sessões nº 169, de 12 de Março de 1938

Diário das Sessões nº 20, de 19 de Janeiro de 1939