

Documento de Trabalho/ Working Paper nº 36

**A CONSTRUÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA EM
PORTUGAL: EVOLUÇÃO DA DESPESA SOCIAL
DE 1935 A 2003**

José A. Pereirinha
Daniel F. Carolo

GHER
Gabinete de História Económica e Social
Lisboa
2009

Resumo

Durante o período do Estado Novo, com a criação do sistema da Previdência Social, formam-se as bases institucionais em que assenta o actual Estado-providência em Portugal. As decisões políticas sobre a previdência tomadas no período entre 1935 e 1973, em particular a Reforma da Previdência de 1962, constituíram marcos significativos na história dessa construção. Neste artigo apresentam-se séries estatísticas que foram construídas, para o período do Estado Novo, com o objectivo de caracterizar as etapas desse processo, descrevendo a evolução da organização institucional da previdência, da cobertura material e pessoal dos riscos sociais, da generosidade da despesa com prestações sociais relativas a esses riscos, bem como a sua repartição pelas instituições que tinham a responsabilidade dessa cobertura. A série da despesa social foi alargada, com base nas mesmas fontes, para o período 1974-80 e, com dados publicados na OECD Social Expenditure database, até ao ano de 2003, permitindo assim uma leitura de longo prazo da evolução da despesa social, colmatando um défice de informação quantitativa sobre este tema. Foi possível medir os efeitos, na variação ocorrida do peso da despesa social no PIB ao longo do período do Estado Novo, da variação da cobertura pessoal de riscos sociais e da generosidade média das respectivas prestações, permitindo assim uma leitura interpretativa das diversas fases da construção do Estado-providência neste período.

Palavras chave: Estado Novo, Corporativismo, Previdência Social, Estado-providência, despesa social.

Classificação JEL: N44

Plano

1. Introdução
2. As origens da protecção social em Portugal
3. As bases fundadoras da protecção social: as instituições de previdência social de 1935
4. Evolução institucional e da cobertura pessoal dos riscos sociais no Estado Novo
5. Evolução dos riscos cobertos no sistema de previdência no Estado Novo
6. Evolução da despesa social no período do Estado Novo
7. Evolução da despesa social após o Estado Novo
8. Convergência com a Europa? Dados sobre comparação internacional
9. Notas conclusivas e pistas para investigação

Referências bibliográficas

Anexos:

Nota técnica sobre a decomposição da variação da despesa social nos efeitos cobertura e generosidade

Fontes de Informação Estatística

Legislação sobre Abono de Família

Debates parlamentares (Diários da Assembleia Nacional)

1. Introdução¹

As análises comparativas que têm vindo a ser realizadas dos modelos de Estado-providência na Europa, e que estão na origem das diferentes tipologias de regimes que encontramos na literatura², têm posto em evidência a existência, nos países da Europa do Sul, das marcas do modelo corporativo-continental de tipo *bismarkiano* (seguros sociais), das prestações de natureza universalista e de pendor igualitarista, com financiamento de base fiscal tributárias de influência *beveridgiana* que ocorreram no período democrático, pós-ditaduras, e de orientações de medidas activas de política social que vêm caracterizando o modelo social europeu (Adão e Silva, 2002). Assim, a compreensão das características estruturais dos Estados-providência, em termos dos direitos que consagram, das suas configurações institucionais, formas de financiamento e capacidade de se ajustarem aos novos riscos sociais emergentes nas sociedades modernas, exige que se investiguem as suas origens históricas³.

As características do Estado-providência em Portugal, tal como ele se configura actualmente, são o resultado da influência de factores que actuaram em três etapas que marcaram o seu desenvolvimento. Em primeiro lugar, a criação da previdência social em 1935 e as várias reformas e ajustamentos que ocorreram ao longo do período do Estado Novo, e que originaram a cobertura

1 Este artigo é um dos resultados do projecto de investigação *Contributos para a história do Estado-providência em Portugal no período do Estado-Novo*, POCTI/HAR/48067/2002, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Esta investigação comportou várias dimensões de análise: i) o estudo da evolução das ideias e doutrina social subjacente às políticas sociais deste período; ii) o estudo da evolução das medidas de política social, a partir da legislação; iii) instituições, cobertura material e pessoal das medidas; iv) análise das condições sociais que determinaram a intervenção do Estado e recursos financeiros do Estado na sua realização.

2 Sobre a perspectiva comparada dos modelos de *welfare state* importa ter presente, entre outros, os trabalhos pioneiros de Flora e Heidenheimer (1984), Esping-Andersen (1993), Ferrera (1996).

3 Para uma análise da perspectiva do institucionalismo histórico na análise do *welfare state*, ver Béland (2005).

de riscos sociais clássicos (principalmente a substituição de rendimento em caso de velhice, invalidez e sobrevivência) numa lógica de seguro social e de solidariedade intra-profissional, de base corporativa de garantia de benefícios sociais associados ao mundo do trabalho. Uma segunda etapa ocorreu após a Revolução de 25 de Abril de 1974, em que a restauração do regime democrático se traduziu na consolidação dos direitos de cidadania, consagrando direitos civis e políticos e alargando e aprofundando os direitos sociais, originando o carácter universal de alguns deles, de onde resultou um aumento das despesas sociais públicas, obrigando a um reforço da solidariedade fiscal para a sua realização. Esta etapa deixou, no entanto, algumas clareiras na plena realização dos direitos sociais, que têm vindo a ser colmatados na terceira etapa do seu desenvolvimento, iniciada em Janeiro de 1986 com a adesão de Portugal à CEE/EU. Esta terceira etapa traduziu-se numa europeização⁴ do Estado-providência português (Pereirinha e Nunes, 2006), consistindo numa alteração do contexto (de nacional a supranacional) em que a política social passou a ser feita, do conteúdo da intervenção política (em termos do significado científico e político dessa intervenção) e da orientação dessa política (em termos das grandes opções e objectivos de política, dos instrumentos e formas de intervenção e de coordenação dessas políticas).

É muito escassa a produção científica realizada até agora sobre o processo histórico de origem e desenvolvimento do Estado-providência português⁵, embora constituam obras importantes, para a compreensão desse processo histórico, os trabalhos de Patriarca (1995), Lucena (1976) e Guibentif (1997) e as entradas de temas relevantes para este assunto no *Suplemento ao Dicionário de História de Portugal*, coordenado por Barreto e Mónica (2000). Também não abundam as análises quantificadas da previdência em Portugal no período do Estado Novo. Muitas das análises históricas de base quantitativa que cobrem este período e que abrangem a intervenção social do Estado (Valério, 1982, 2001) são limitadas na sua abrangência, não tratando a despesa social de forma suficientemente detalhada para permitir uma análise dos riscos sociais e da sua cobertura material e pessoal. Algumas análises recentes da evolução da despesa social não incluem Portugal nas suas análises (Tanzi e Schuknecht, 1995) ou, quando o incluem, reportam-se a um período muito recente, por falta de dados estatísticos relativos a anos anteriores a 1980 com base na fonte mais utilizada (OCDE⁶) (Lindert, 2004; Castles, 2006). As análises em período mais longo baseadas em fontes estatísticas internacionais (OCDE, ONU ou

4 A tese da europeização a Europa do Sul, em particular do seu modelo social, vem sendo defendida por alguns autores como fenómeno relevante para compreender as transformações ocorridas após a adesão destes países à CEE/EU. Ver, a este respeito, Pinto e Teixeira (2005) e Royo (org.) (2005).

5 Veja-se a este respeito, como primeiro resultado do projecto referido na nota 1, Cardoso e Rocha (2003), bem como as referências nele apresentadas.

6 A fonte de informação mais completa para o estudo da despesa social em períodos longos é a Base de Dados da Despesa Social da OCDE disponível em OECD (1985), *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*. Paris e OECD (2004), *Social Expenditure Database (SOCX) 1980-2001*, Paris.

OIT), não incluem anos anteriores a 1960 (Bruto da Costa, 1986, Esping-Andersen, 1993). E mesmo os estudos que exploram fontes de informação nacionais (Carreira, 1996) não apresentam dados anteriores a 1960 e, quando o fazem, nem sempre aparecem publicados sob a forma de séries estatísticas anuais.

A construção das séries que aqui se apresentam segue uma orientação metodológica distinta das dos estudos já realizados anteriormente sobre a despesa social no Estado Novo, de modo a preencher lacunas de informação sobre a evolução da despesa social e dos seus factores constitutivos num período mais longo. Assim: i) utiliza fontes de informação com dados primários desde 1935; ii) procura construir uma base de dados desagregados de base institucional; iii) privilegia uma perspectiva de análise explicativa por agregação, isto é, parte dos dados primários para chegar a uma estimativa da despesa social, em vez de partir de dados agregados que, por não permitirem a sua decomposição, teriam um potencial explicativo muito limitado.

Pretende-se, num processo de análise explicativa que se pretende desenvolver subsequentemente, e que neste texto será preliminarmente abordado, isolar o efeito sobre a evolução da despesa social, obtida por adição da despesa social (d) de cada uma das instituições sociais (no total r instituições), da confluência de três ordens de factores: da cobertura de riscos sociais (p), da população coberta pelos seguros sociais desses riscos (n) e pela generosidade das respectivas prestações sociais (valor da prestação, w). O valor da despesa social num dado ano (D) pode assim ter a seguinte (dupla) decomposição:

$$(1) \quad D = \sum_{i=1}^p n_i \times w_i = \sum_{j=1}^r d_j$$

em que o segundo termo reflecte a configuração institucional do sistema de protecção social em cada ano, e o primeiro termo corresponde a uma decomposição que permite analisar o efeito, sobre a despesa social, dos três factores mencionados: a cobertura material, a cobertura pessoal e a generosidade.

Neste trabalho vão apresentar-se as séries estatísticas construídas com esta finalidade de caracterização. São séries longas, abrangendo o período entre 1935 e 2003, mas com particular incidência, pelas razões atrás apontadas, para o período do Estado Novo durante o qual ocorreram transformações significativas da previdência (1935-1973) e para o qual é muito escassa a informação estatística. Estas séries referem-se a variáveis escolhidas como relevantes para descrever as mudanças mais significativas ocorridas neste período: na organização institucional da previdência, na cobertura pessoal de riscos sociais, no valor da despesa social com a cobertura desses riscos, englobando nesta análise da despesa quer os custos da protecção, medidos pelo somatório de todas as prestações sociais atribuídas em cada ano, quer as despesas das instituições sociais com responsabilidade na cobertura desses riscos, medidas pelo somatório da

despesa de cada uma destas instituições. Esta perspectiva corresponde aos diferentes aspectos contemplados na decomposição da fórmula apresentada em (1).

A apresentação destas séries será acompanhada de notas metodológicas sobre a sua construção e a sua interpretação será feita em estreita articulação com o conhecimento que se tem das medidas de política social implementadas durante este período e que serão apresentadas ao longo do artigo. O principal resultado da análise destas séries será a obtenção de uma leitura de periodização da evolução da despesa social no período em análise e, em particular, ao longo do Estado Novo, que possibilite identificar as principais etapas desta evolução⁷.

As fontes principais para a análise do período do Estado Novo e para o período da transição democrática até 1980 são as estatísticas do Instituto Nacional de Estatística relativas à previdência: *Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social* e o *Anuário Estatístico*. Estas são fundamentais para se poderem abranger, na recolha e tratamento da informação, todos os elementos relevantes para medir a actividade de protecção de riscos sociais, pelas instituições de previdência activas em cada um dos anos do período entre 1935 e 1973. A informação recolhida e tratada abrangeu as seguintes áreas de informação: caracterização da organização institucional da previdência (número de instituições, número de beneficiários ou associados), riscos sociais cobertos por cada tipo de instituição de previdência (número de beneficiários dos vários tipos de riscos cobertos em cada uma das instituições), despesas das instituições na cobertura destes riscos (valor das prestações pagas aos beneficiários, por cada uma das instituições, para os vários tipos de riscos sociais, bem como as despesas de administração destas instituições) e receitas das instituições (valor total das receitas para cada uma das instituições, desagregando as várias origens de receitas, privadas e públicas). Numa fase posterior, seguindo a mesma metodologia, estas séries foram prolongadas até 1980. Após este período, foram usadas as séries da OCDE para apresentar os dados até 2003.

2. As origens da protecção social em Portugal

Historicamente, e à semelhança de outros países, as primeiras iniciativas no processo de constituição do Estado-providência em Portugal remontam ao período anterior ao regime do Estado Novo, conforme se pode verificar, quer pelo desenvolvimento mutualista, quer pela criação de inúmeras instituições de vocação social, como a Repartição de Beneficência e o Conselho Superior de Beneficência Pública, ainda na Monarquia, em 1901, e, principalmente, já na período da I

⁷ Desta análise, e do ensaio da periodização realizado, resultam outras questões para investigação, algumas já iniciadas, como por exemplo a relativa à política de abono de família, em Pereirinha, Arcanjo e Carolo (2007).

República, pela legislação dos Seguros Sociais Obrigatórios na doença, acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, em 1919 (Cardoso e Rocha, 2007).

Em 1916 é criado o Ministério do Trabalho (Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916). A necessidade de reformas sociais estabilizadoras do ambiente social e do regime republicano, perturbado pelas convulsões sociais com a população operária e pelos efeitos da I Guerra Mundial, levou à necessidade de aprovar um vasto conjunto de diplomas em 10 de Maio de 1919: o Decreto-Lei n.º 5636 (seguro social obrigatório na doença), o Decreto-Lei n.º 5637 (seguro social obrigatório nos desastres no trabalho), o Decreto-Lei n.º 5638 (seguro social obrigatório na invalidez, velhice e sobrevivência), o Decreto-Lei n.º 5639 (Bolsas Sociais de Trabalho) e o Decreto-Lei n.º 5640 (criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social). É, assim, criado um sistema inovador de protecção social, embora não concretizado, tendo ficado, malogradamente, sem execução. O Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social existiria até à sua extinção no Estado Novo, em 1933, ano em que, pelo Decreto-Lei n.º 23035, de 23 de Setembro de 1933, seria criado o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP). Em 1925 seria extinto o Ministério do Trabalho, pelo Decreto n.º 11267, de 25 de Novembro de 1925.

No período do Estado Novo é revista alguma legislação antiga (de 1896) respeitante ao mutualismo, face ao insucesso dos seguros sociais obrigatórios. O Decreto n.º 19281 de 29 de Janeiro de 1931 aprova o novo regime jurídico das associações de socorros mútuos, sendo o respectivo regulamento aprovado pelo Decreto n.º 20944, de 27 de Fevereiro de 1932. São amplos os fins de actuação das associações de socorros mútuos, sendo alargado o seu âmbito de actuação, embora estas se destacassem, sobretudo, na atribuição de pensões de sobrevivência. No entanto, a protecção contra os riscos sociais clássicos só seriam efectivados com a legislação corporativa de 1933 e 1935. Ou seja, meio século depois de Bismarck (1883), vinte e cinco anos após o Reino Unido (1906-1911) e cinco anos a seguir à França (1930), Portugal integra-se no amplo movimento de intervenção do Estado no domínio social, pela via dos seguros sociais obrigatórios, o que denota já um atraso considerável no contexto europeu (Carreira, 1996: 387). O arranque da Previdência Social Corporativa teve assim a lentidão do nosso crescimento económico, sendo também marcado pela mesma debilidade que se registava noutros sectores da organização corporativa (Lucena, 1976b: 153).

Não questionando o consenso em torno das limitações e negações de muitas dimensões da cidadania política, alguns autores têm dedicado atenção à evolução das medidas sociais no período do Estado Novo, considerando mesmo que a “pouco e pouco se aproximaram e construíram, de facto, as condições de funcionamento de um típico Estado-providência, passando a segurança social, uniformizada e estatizada, a substituir o voluntarismo das iniciativas previdenciais” (Cardoso e Rocha, 2003: 123). Assim, poder-se-á considerar que a origem do Estado-providência em Portugal remonta ao período do Estado Novo, na sequência da constituição do sistema da Previdência, como alternativa aos Seguros Sociais instituídos na I República, cuja

aplicação havia ficado muito aquém do previsto, sistema este que pode ser considerado como a base do sistema de segurança social (Carolo, 2006).

3. As bases fundadoras da protecção social: as instituições de previdência social de 1935

É no período do Estado Novo, que são lançadas as bases da previdência, com a aprovação da Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional, nesse mesmo ano. Pouco tempo depois surge a Lei 1884, de 16 de Março de 1935, que constitui a Lei de Bases de Organização da Previdência.

O Estatuto do Trabalho Nacional (Decreto-Lei n.º 23048, de 23 de Setembro de 1933) constitui o diploma base da Previdência. Os artigos 48.º e 49.º são os mais relevantes para o estabelecimento da previdência social no âmbito da organização corporativa. Como aspectos mais importantes destacam-se: a) a organização da previdência social (a realizar progressivamente) estava inserida na organização do trabalho; b) a iniciativa de criação e organização das instituições de previdência competiria aos organismos corporativos; c) as instituições de previdência deveriam proteger os trabalhadores nas situações de doença, invalidez, desemprego involuntário e também assegurar pensões de reforma; d) afirmava-se o princípio da responsabilidade das entidades patronais em relação à protecção às vítimas de acidentes de trabalho; e) o financiamento do sistema de previdência social dependia das contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores, sem a comparticipação financeira do Estado, embora este determinasse e sancionasse as condições para a sua realização; f) a administração das instituições de previdência era da responsabilidade dos representantes das duas partes contribuintes (entidades patronais e trabalhadores).

A Lei das Instituições de Previdência Social (Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935) é considerada a Lei de Bases de Organização da Previdência Social. Tinha como objectivos proceder à realização dos objectivos presentes no Estatuto do Trabalho Nacional e definir as bases gerais em que deveria assentar a organização do sistema de previdência (Maia, 1984: 27). As instituições de previdência social foram estruturadas em quatro categorias, ainda que em rigor não devam ser, todas elas, consideradas como actividade corporativa:

- 1ª Categoria - Instituições de previdência dos organismos corporativos: Caixas Sindicais de Previdência (Decreto n.º 25935, de 12 de Outubro de 1935), instituições de natureza corporativa, criadas por iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais, por meio de acordos ou por força de contratos colectivos de trabalho, cobrindo os riscos de doença, invalidez, velhice e desemprego, sendo o financiamento (regime de capitalização) baseado exclusivamente em contribuições das entidades patronais e trabalhadores, sem comparticipação financeira do Estado; caixas de

previdência das Casas do Povo (Decreto-Lei n.º 23051, de 23 de Setembro de 1933) que, desde 1940, que passaram a abranger, com inscrição obrigatória, todos os trabalhadores rurais e produtores agrícolas em situação semelhante à dos trabalhadores; Casas dos Pescadores (Lei n.º 1953, de 11 de Março de 1937), abrangendo obrigatoriamente os trabalhadores marítimos;

- 2ª Categoria - Caixas de Reforma ou de Previdência (Decreto-Lei n.º 28321, de 27 de Dezembro de 1937), instituições de natureza não corporativa, sendo criadas por iniciativa dos interessados ou por iniciativa do governo, de inscrição obrigatória, cobrindo os riscos de doença, invalidez e velhice, sendo o financiamento (regime de capitalização) baseado exclusivamente em contribuições patronais e dos trabalhadores;
- 3ª Categoria - Associações de Socorros Mútuos (Decreto n.º 19281 de 29 de Janeiro de 1931 e pelo Decreto n.º 20944 de 27 de Fevereiro de 1932), instituições de inscrição facultativa;
- 4ª Categoria - Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos, que abrangiam a Caixa Geral de Aposentações (Decreto-Lei n.º 16667, de 27 de Março de 1929) e o Montepio dos Servidores do Estado (Decreto-Lei n.º 24046, de 21 de Junho de 1933).

Uma primeira análise sobre a Lei n.º 1884 permite, desde logo, notar a ausência de referências às pensões de sobrevivência e a subsídios de maternidade. Quanto ao desemprego, embora o reconheça como um risco, condiciona-o a uma regulamentação especial, que conforme se irá verificar, nunca acontecerá (Lucena, 2000: 155).

No que se refere ao financiamento das instituições de previdência, deve atender-se ao facto de que supostamente a sua criação estava dependente da iniciativa dos parceiros sociais. Assim, inicialmente a previdência não era financiada por impostos nem pelo Estado enquanto agente fiscal. As caixas e fundos de previdência baseavam-se essencialmente nas contribuições voluntárias dos seus sócios (trabalhadores) e contribuintes (entidades patronais). Neste sentido poder-se-á considerar que o sistema de protecção social se desenvolveu numa base contributiva individual, embora com regulação e imposição colectiva (Estado), mas sem um típico sistema fiscal de imposto colectivo. Uma nota importante refere-se ao facto de as diversas instituições apresentarem constantemente saldos positivos uma vez que as contribuições cobriam as despesas realizadas.

Esta questão é importante na evolução do sistema fiscal, na medida em que a própria dinâmica de evolução da previdência, gradualmente, obrigou à participação do Estado no seu papel, quer como agente prestador, quer como financiador da protecção social, sobretudo na área da assistência e saúde mas também na iniciativa de correcção de algumas assimetrias ou lacunas (Carolo, 2006: 48). Assim, nos anos 1940s foram dados alguns passos no sentido de um alargamento de âmbito das instituições existentes, generalizando a previdência a mais trabalhadores, criando condições para que a “falta de “iniciativa dos interessados” não colocasse trabalhadores na situação de não ter protecção social. Foram criadas novas caixas de previdência para integrar certas actividades profissionais, que não haviam sido ainda integradas no sistema

(Decretos n.º 30711, de 29 de Agosto de 1940 e n.º 3674, de 20 de Fevereiro de 1943), ou para a instituição da política de Abono de Família (Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 Agosto 1942)⁸.

4. Evolução institucional e da cobertura pessoal dos riscos sociais no Estado Novo

O Quadro 1 apresenta a evolução da organização da previdência desde a sua origem, em 1935, até ao fim do período do Estado Novo, em 1973.

⁸ Sobre a política de abono de família, veja-se Pereirinha, Arcanjo e Carolo (2007).

QUADRO 1

Evolução da organização institucional da Previdência no Estado Novo (*)

SECTOR CORPORATIVO				SECTOR PRIVADO				PREVID. SOCIAL		SECTOR PUBLICO		NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS			COBERTURA DE RISCOS SOCIAIS							
CSP		Casas do Povo		Casas Pescadores		CRP		Assoc. Soc. Mútuos		CSP+CRP+CPovo+CPesc		CGA	MSE									
nº inst.	nº benef.	nº inst.	nº benef.	nº inst.	nº benef.	nº inst.	nº benef.	nº inst.	nº socios	nº inst.	nº benef.	nº benef.	nº benef.	Sect. Corpor	Sect Privado	Sect Publico	Pop coberta (s/ S Publ) d	Pop coberta (Total)	Pop Res (000)	Taxa cobert. S/S. Pub	Taxa cobert. C/S. Pub	
1935	0	0	x	x	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7216	x	x	
1936	2	x	x	x	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7305	x	x	
1937	3	x	x	x	x	0	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7396	x	x	
1938	6	8942	240	101313	9	8359	34	24133	346	467672	289	142747	-	47811	118614	491805	-	610419	-	7488	0,082	
1939	8	12820	308	x	14	18748	30	31296	376	483903	360	203757 a)	-	49485	172461 b)	515199	-	687660 b)	-	7581	0,091	
1940	11	14939	x	x	16	24397	30	30210	373	472290	375 a)	25019 a)	-	49250	21989 b)	502500	-	722309 b)	-	7675	0,094	
1941	11	14794	328	220053	17	29480	31	33399	362	464003	387	297726	-	49383	264327	497402	-	761729	-	7757	0,098	
1942	14	38946	396	297335	17	32329	33	37843	322	436254	460	406453	-	49276	368610	474097	-	842707	-	7826	0,108	
1943	15	42559	437	349633	21	43193	35	50362	284	457885	508	485747	-	50276	435385	508247	-	943632	-	7896	0,120	
1944	17	73575	490	380831	21	46194	44	78382	285	462432	572	578982	-	x	500600	540814	-	1041414	-	7967	0,131	
1945	18	139490	506	405678	21	47911	49	79684	281	462458	594	672763	-	x	593079	542142	-	1135221	-	8038	0,141	
1946	21	x	502	397739	24	50153	48	104192	275	465943	595	770250 a)	-	x	66058 c)	570135	-	1236193 b)	-	8110	0,152	
1947	22	296841	498	384890	25	55878	58	166558	260	468976	603	904167	-	x	737609	635534	-	1373143	-	8183	0,168	
1948	21	344601	499	385636	25	56445	57	226521	252	487594	602	1013203	-	58427	786682	714115	-	1500797	-	8256	0,182	
1949	21	x	500	383544	25	55943	57	250492	247	489159	603	1018153 a)	-	60292	767663 c)	739651	-	1507314 b)	-	8329	0,181	
1950	21	311751	498	390123	27	56950	56	248394	243	491510	602	1007218	-	61341	758824	739904	-	1498728	-	8443	0,178	
1951	21	357609	501	388555	27	58822	56	257706	239	491455	605	1062692	-	62547	804986	749161	-	1554147	-	8490	0,183	
1952	21	358025	504	389560	27	60089	57	261602	238	489523	609	1069276	-	63246	807674	755125	-	1562799	-	8526	0,183	
1953	21	364424	503	390850	28	61005	57	269368	231	487987	609	1085647	-	59696	816279	757355	-	1573634	-	8579	0,183	
1954	21	386014	506	392631	28	61047	57	282617	229	483424	612	1122309	-	60946	839692	766041	-	1605733	-	8623	0,186	
1955	21	406605	512	397669	28	59976	58	301465	225	488134	611	1159715	159668	61582	858250	789599	159668	1647849	1807517	8693	0,190	0,208
1956	19	426229	523	404636	28	58927	40	318983	221	497047	618	1208775	165047	62398	889792	816030	165047	1705822	1870869	8756	0,195	0,214
1957	19	439931	536	420310	28	57787	48	340326	212	501518	631	1258354	170404	63706	918028	841844	170404	1759872	1930276	8818	0,200	0,219
1958	20	445170	542	422750	28	58829	48	377074	205	505913	638	1303823	178933	65317	926749	882987	178933	1809736	1988669	8889	0,204	0,224
1959	20	472023	555	433406	28	59160	48	391700	201	511375	651	1356289	186477	66830	964589	903075	186477	1867664	2054141	8962	0,208	0,229
1960	20	480064	568	436329	28	60340	49	398438	199	517819	665	1375171	194475	68442	976733	916257	194475	1892990	2087465	9037	0,209	0,231
1961	18	480473	586	442628	28	61596	58	453335	194	521649	690	1438032	205029	70236	984697	974984	205029	1959681	2164710	9031	0,217	0,240
1962	18	469194	597	447296	28	62248	58	526037	191	524542	701	1504775	217017	72376	978738	1050489	217017	2029227	2246244	9020	0,225	0,249
1963	18	471988	616	450680	28	61015	58	570201	192	542341	720	1553884	226497	73906	983683	1112542	226497	2096225	2322722	9082	0,231	0,256
1964	18	567576	621	455121	28	60721	58	683156	188	545750	725	1766574	236229	75998	1083418	1228906	236229	2312324	2548553	9123	0,253	0,279
1965	17	570521	625	462358	28	60846	60	807406	185	553793	730	1792432	247072	78156	1093725	1361199	247072	2454924	2701996	9129	0,269	0,296
1966	-	-	626	466063	28	59825	-	-	180	565479	-	1923064	270274	76060	-	-	270274	2488543	2758817	9109	0,273	0,303
1967	-	-	644	476984	28	59611	-	-	179	565997	-	1986620	277582	-	-	-	277582	2552617	2830199	9103	0,280	0,311
1968	-	-	650	476202	28	59168	-	-	172	579784	-	1991499	282738	-	-	-	282738	2571283	2854021	9115	0,282	0,313
1969	-	-	658	471068	28	58439	-	-	169	584393	-	2208669	299093	-	-	-	299093	2793062	3092155	9097	0,307	0,340
1970	-	-	677	471984	28	57056	-	-	162	588300	-	2396328	311483	-	-	-	311483	2984528	3296011	9044	0,330	0,364
1971	-	-	666	448255	28	57267	-	-	149	589576	-	2562631	327274	-	-	-	327274	3152207	3479481	8990	0,351	0,387
1972	-	-	736	635514	28	57347	-	-	141	568564	-	2645949	346053	-	-	-	346053	3214513	3560566	8970	0,358	0,397
1973	-	-	895	-	28	-	-	-	133	572459	-	3107443	376270	-	-	-	376270	3679902	4056172	8976	0,410	0,452

(*) Excluindo o Abono de Família

Fontes: INE - Estatísticas da Previdência Social e Organização Corporativa
INE - Anuário Estatístico
A. Maddison - Historical Statistics (<http://www.ggdce.net/maddison/>)

Legenda: 0 valor nulo
x valor não publicado
- valor desconhecido
.. desconhece-se a existência de informação
* valor contido noutra coluna

Siglas: CSP Caixas Sindicais de Previdência
CRP Caixas de Reforma e Previdência
CGA Caixa Geral de Aposentações
MSE Montepio dos Servidores do Estado

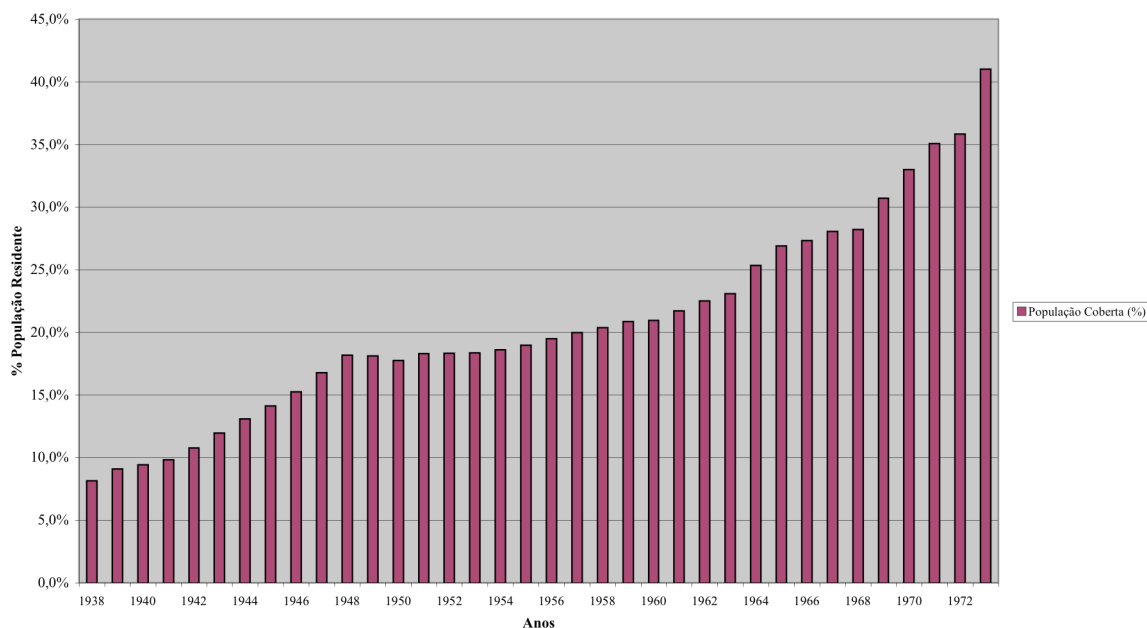
Notas: a) valor estimado pelos autores
b) obtido com valor estimado das Casas do Povo
c) obtido com valor estimado das Caixas Sindicais de Previdência
d) número total de beneficiários do sector corporativo e do sector privado

A evolução do número de instituições e do número de beneficiários destas instituições dá bem conta desta tendência. O acentuado crescimento do número de beneficiários da Previdência Social (conceito que abrange as Caixas Sindicais de Previdência, as Caixas de Reforma ou Previdência, Casas do Povo e Casas dos Pescadores) entre 1935 e 1950 teve lugar com este duplo movimento de generalização da cobertura de riscos pelos organismos da previdência, acompanhando uma tendência de estabilidade do número de beneficiários das instituições mutualistas (ainda que o número destas instituições, as Associações de Socorros Mútuos, tenha tido sempre uma tendência para a diminuição, em todo este período) nesta fase inicial do desenvolvimento da previdência em Portugal.

Pode fazer-se uma primeira análise de síntese da evolução da cobertura da população portuguesa em termos da previdência, relacionando o número de beneficiários da previdência com a população residente. Este rácio pode ser interpretado como a percentagem da população residente que tem algum benefício da protecção social através de alguma instituição de previdência de que seja beneficiário. É assim um indicador imperfeito da cobertura, em termos da protecção social de riscos, da população portuguesa⁹. Mas é revelador de tendências significativas. Construído de forma a englobar apenas os beneficiários da previdência excluindo o sector público, está representado no Gráfico 1, que revela um período inicial entre 1935 e 1948 de acentuado crescimento dessa cobertura, ao qual se segue, até ao início dos anos 60, uma quase estagnação, ou crescimento lento, dessa cobertura, em torno dos 20% da população residente. É com valores desta ordem de grandeza (ou 1 ponto percentual acima se incluirmos os beneficiários do sector público da previdência) que se chega ao início dos anos 1960s.

⁹ Como nota metodológica importa explicar que em rigor os dados existentes apenas permitem determinar o número de beneficiários das prestações sociais. Neste sentido, existem beneficiários que receberão mais que uma prestação (ex. abono de família e subsídio de doença), pelo que este indicador estará relativamente sobrevalorizado. Porém, esta é a única aproximação possível, aliás comum noutros trabalhos até mais actuais e, dado o seu alcance temporal de longo prazo, pode ser reveladora de tendências importantes. Por fim, note-se que atendendo à lógica de seguro do sistema da Previdência, esta comparação deveria ser feita sobre a população activa e idealmente desagregada por sectores de actividade económica o que, para já, ainda não foi possível.

Gráfico 1 - Evolução da população coberta pela Previdência no Estado Novo



Os anos 1960s são marcados pela reforma da Previdência Social de 1962, realizada pela Lei 2115, de 18 de Junho de 1962 (Carolo, 2006).

Esta Lei veio introduzir significativas alterações na organização institucional da previdência, desenvolvendo a extensão do sistema, alargando o seu campo de aplicação material e pessoal e contribuindo para o desenvolvimento de um Regime Geral de Segurança Social. Destaca-se a criação das Caixas Distritais de Previdência, originando uma reorganização das caixas de previdência por ramos ou profissões em caixas de âmbito regional (distritais), permitindo a coordenação das instituições de previdência, e também uma extensão da previdência a sectores não cobertos. A criação da Caixa Nacional de Pensões e da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais traduziu-se numa especialização das caixas de previdência visando uma extensão do sistema em termos de cobertura pessoal e uma melhoria do sistema em termos dos riscos sociais cobertos. É notória, a partir da leitura do Gráfico 1, a expansão da previdência pelo aumento mais acentuado do número de beneficiários a partir de 1963. Uma etapa posterior é visível a partir de 1969, com o período marcelista em que foram introduzidas novas prestações sociais, alargando a previdência a profissões até aí sem cobertura da previdência (ex. trabalhadores rurais), que se reflecte no acentuado crescimento do número de beneficiários a partir de 1970.

Está assim esboçada uma periodização da evolução da previdência ao longo do período do Estado Novo, bem ilustrado pelo indicador construído:

- Período de criação e consolidação da previdência (de 1935 até ao imediato pós-guerra), com o seu reconhecimento legal e extensão da sua cobertura pessoal.

- Período de relativa estabilidade do número de beneficiários activos, mas de alargamento da cobertura material da previdência (período entre o pós-guerra e o início dos anos 1960s), em que se destacam o alargamento dos benefícios à saúde (criação dos serviços médico-sociais) e a criação do abono de família.
- Período da reforma de 1962 (cuja preparação se inicia em 1957), com o desenvolvimento da previdência social, como base de um regime geral de segurança social, constituindo por isso o marco fundamental neste processo de desenvolvimento institucional (Carolo, 2006).
- Período pós-1969, o Estado Social marcelista, em que ocorreu o preenchimento de algumas lacunas de protecção social resultantes quer da não participação no mercado de trabalho de franjas da população (com destaque para os trabalhadores rurais), quer da não inclusão no sistema da previdência social de certas profissões específicas (ex. cabeleireiras, jornaleiros e sobretudo domésticas).

5. Evolução dos riscos cobertos no sistema de previdência no Estado Novo

A base do sistema da Previdência Social assentava nas Caixas de Previdência, inicialmente organizadas como Caixas Sindicais de Previdência (base corporativa) e como Caixas de Reforma ou Previdência (base profissional ou de empresa) que integraram as caixas de reforma já existentes, isto é, anteriores à Lei n.º 1884, de 1935. Comparativamente, o Quadro 1 (Beneficiários da Previdência) evidencia este aspecto, através da evolução do número de instituições. A ênfase neste ponto justifica-se pelo facto de a distinção entre estas instituições ter deixado de existir a partir da Reforma de 1962, passando a designar-se por Previdência Social o conjunto destas caixas com as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores. Um aspecto interessante é que estas caixas não foram extintas, mas deixou de haver publicação dos respectivos dados por instituição. Esta transformação política no sentido de criar condições para um regime geral de segurança social unificado, foi sendo implementada, quer pela centralização institucional, quer pela aproximação ou tendência de uniformização dos regimes das instituições referidas. Assim se pode compreender a extensão do abono de família aos trabalhadores rurais, bem como a introdução de pensões de invalidez e de velhice (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969), tendo como referência o regime das caixas. As prestações sociais para cobertura dos riscos eram essencialmente: pensões de invalidez e velhice, sobrevivência, subsídios de morte/funeral e, mais tarde, o abono de família com as prestações complementares (subsídio de casamento, nascimento, aleitação, funeral e outros). Todos estes elementos podem ser observados no Quadro 2 sobre a evolução do número de beneficiários por riscos, sendo particularmente relevante o caso das pensões.

QUADRO 2

Evolução dos riscos sociais (apenas pensões) cobertos pela Previdência no Estado Novo

	Pensionistas de reforma por velhice						Pensionistas de reforma por invalidez						Pensionistas se sobrevivência						Pensionistas invalidez e velhice	Total Pensionistas		
	CSP	CRP	ASMut	CGA	C Povo	C Pesc.	TOTAL.k)	CSP	CRP	ASMut	CGA	C Povo	C Pesc.	TOTAL.l)	CSP	CRP	ASM	CGA			MSE	TOTAL.m)
1935	0	0	-	0			-	0	..	-	0			-	..	0	-			-	-	-
1936	0	0	-	0			-	0	..	-	0			-	..	0	-			-	-	-
1937	0	0	-	-			-	0	..	-	980			-	..	0	-			-	-	-
1938	100	4348	4839 a)	*			9348	138	874 c)	8734 a)	1075	6335 a)	638 a)	16920	..	7636 e)	8300 a)	..	13883	30504	26268	56772
1939	x	3808	4839 a)	*			8808	128	874 c)	8734 a)	1768	6335 a)	638 a)	17603	..	7636 e)	8300 a)	..	15253	31189	26411	57600
1940	x	4580	4839 a)	*			9580	150	874 c)	8734 a)	1941	6335 a)	638 a)	17798	..	7636 e)	8300 a)	..	15719	31655	27378	59033
1941	x	4689	4839 a)	*			9689	248	874 c)	8734 a)	1678	6335 a)	638 a)	17633	..	7636 e)	8300 a)	..	16254	32190	27322	59512
1942	x	4786	4839 a)	*			9786	165	874 c)	8734 a)	2163	6335 a)	638 a)	18035	..	7636 e)	8300 a)	..	16843	32779	27821	60600
1943	x	4914	4839 a)	*			9914	193	874 c)	8734 a)	1522	6335 a)	638 a)	17422	..	7636 e)	8300 a)	..	17499	33435	27336	60771
1944	x	4976	4839	*			9815	221	874 c)	8734	7515 d)	6335	638	23443	..	7636 e)	8301	..	18408 d)	34345	33258	67603
1945	3	4943	2538	*			7481	41	874	5481	12534 d)	6427	873	26230	..	7986	8571	..	18408 d)	34965	33711	68676
1946	x	5053	1701	*			6754	48 d)	978	1703	16793 d)	5383	544	25449	..	8165	7647	..	18408 d)	34220	32203	66423
1947	07	5509	1555	*			7064	55	1237	1696	20242 d)	4301	128	27659	..	8818	7459	..	18408 d)	34685	34723	69408
1948	5	5558	1608	* ij			7166	88	1578	1058	31487 jj	4323	140	38674	..	8892	7245	..	19316	35453	45840	81293
1949	x	5855	1764	* ij	?		7619	153 d)	1711	834	32608 jj	4660	104	40070	..	9191	7259	..	19451	35901	47689	83590
1950	27	2441	1693	* ij			88	217	5974	745	33831 jj	5185	669	46621	..	6308	7215	..	19515	33038	50870	83908
1951	42	2472	1621	* ij			121	227	6449	728	34039 jj	5394	668	47505	..	6530	7257	..	19612	33399	51761	85160
1952	64	2811	1483	* ij			155	307	6728	655	34613 jj	5551	1114	48968	..	6646	7310	..	12304	26260	53481	79741
1953	272	3191	1421	* ij			170	732	7131	571	34720 jj	5948	1538	50640	..	6734	7387 d)	..	12504	26625 f)	55694	82319
1954	910	3563	1415	* ij			204	1235	7951	537	34942 jj	6356	1796	52817	..	6837	7464	..	12616	26917	58909	85826
1955	1381	3861	1402	* ij			228	2046	9191	550	36833 jj	6751	1760	57131	..	7049	7512	..	12954	27515	64003	91518
1956	2092	4191	1355	* ij			275	3488	9610	516	37970 jj	7155	1803	59405	..	7217	7621	..	13445	28283	67318	95601
1957	2586	4713	1023	* ij			312	4374	10414	449	38886 jj	8066	1807	63080	..	7344	7643	..	13794	28781	71714	100495
1958	3259	5229	972	* ij			337	6421	11546	458	39524 jj	10047	2385	70381	..	7011	7549	..	14200	28760	80178	108938
1959	4508	6600	1027	* ij			369	8706	12030	457	40017 jj	12193	2817	76220	..	7074	7571	..	14599	29244	88724	117968
1960	4702	7193	899	* ij			419	11026	13439	554	40653 jj	12817	366	78855	..	7119	7596 d)	..	15037	29752 f)	92068	121820
1961	5703	8432	940	* ij			456	13222	15022	547	41439 jj	13809	393	84432	..	7128	7621	..	15507	30256	99963	130219
1962	6551	8932	927	7696			559	17491	16349	551	34851	14105	381	83728	..	7281	7666	15544	..	30491	108393	138884
1963	7531	9695	932	7857			612	22624	18383	547	35569	16139	437	93699	..	7659	7658	15848	..	31165	120326	151491
1964	8260	10441	783	8029			628	26666	20019	216	36264	15222	396	98783	..	8080	7246	16067	..	31393	126924	158317
1965	9423	11559	888	8131			660	31457	21898	329	36678	14150	361	104873	..	7956	7190	16204	..	31350	135534	166884
1966	*	*	*	8132	*		34148	*	*	1185 g)	36603	17093	380	113617	..	*	7196	16503	..	31798	147765	179563
1967	*	*	*	8312	*		43666	*	*	1348 g)	37869	19122	431	129315	..	*	7166	16683	..	33672	172981	206653
1968	*	*	*	8791	*		10057	*	*	1266 g)	38283	17693	245	243893	..	*	7191	17301	..	38632	253950	292582
1969	*	*	*	8941	*		43623	*	*	1295 g)	37993	18724	632	117274	..	*	7148	18063	..	36398	160897	197295
1970	*	*	*	8941	*		61707	*	*	1209 g)	37993	21767	460	156756	..	*	7076	16935	..	37552	218463	256015
1971	*	*	*	5368	*		92938	*	*	1227 g)	43433	x	x	156717	..	*	7060	16935	..	43121	249655	292776
1972	*	*	*	5566	*		87659	*	*	2990 g)	44108	16400	x	165358	..	*	7063	17319	..	49610	253017	302627
1973	*	*	*	5627	*		120201	*	*	2776 g)	44563	31726	x	164307	..	*	7074	17667	..	57058	284508	341566

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

Legenda: 0 valor nulo
? valor em dúvida
x valor não publicado
- valor desconhecido
.. desconhece-se a existência
* valor contido noutra coluna

Siglas: CSP Caixas Sindicais de Previdência
CRP Caixas de Reforma e Previdência
CGA Caixa Geral de Aposentações
MSE Montepio dos Servidores do Estado

Notas: a) assumiu-se o valor de 1944
b) obtido com valor assumido para as Associações de Socorros Mútuos
c) assumiu-se o valor de 1945
d) valor estimado pelos autores
e) assumiu-se uma relação constante com Associações de Socorros Mútuos
f) valor obtido com alguns valores estimados
g) pensões de reforma de velhice e de invalidez
h) alguns valores da série são obtidos por soma de valores estimados
i) contido no número de pensionistas de invalidez da CGA
j) inclui o número de pensionistas de reforma da CGA
k) exige leitura cuidada: alguns valores da série são obtidos por soma de valores estimados; em alguns anos inclui também pensionistas de invalidez
l) exige leitura cuidada: alguns valores da série são obtidos por soma de valores estimados; em alguns anos inclui também pensionistas de reforma
m) exige leitura cuidada: alguns valores da série são obtidos por soma de valores estimados

Importa ainda referir algumas notas sobre o abono de família. Esta foi uma medida de grande impacto ao nível da despesa social (Pereirinha, Arcanjo e Carolo, 2007). Tendo sido criado em 1942 (Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 de Agosto 1942), a publicação dos primeiros dados ocorreu em 1948. Neste ano o abono de família representou aproximadamente 30% do total da despesa das instituições da Previdência Social. Em termos institucionais, foram criadas inicialmente caixas de abono de família, exclusivamente para este efeito (autónomas), num processo em tudo idêntico às restantes caixas de previdência. Contudo, a partir de 1945, pelo Decreto-Lei n.º 3410, 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, 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. Para além da importância da medida em si, a experiência institucional da sua aplicação (foi uma iniciativa de política social do Estado) foi fundamental para a centralização institucional que seria implementada com a Reforma da Previdência Social de 1962, constituindo também um elemento central na territorialização do sistema de protecção social, com a criação das Caixas Distritais de Previdência.

A par das transformações ocorridas com o abono de família, a intervenção do Estado foi também fundamental na área da saúde. Em primeiro lugar há que referir o Decreto-Lei n.º 35611, de 25 Abril 1946, que instituiu a Federação das Caixas de Previdência, que viria a permitir a criação e desenvolvimento dos serviços médico-sociais, através da acção conjuntas das caixas na prestação de cuidados de saúde e subsídio de doença. A Reforma da Previdência Social de 1962 veio permitir a generalização dos cuidados de saúde às casas do povo e pescadores, aos familiares dos beneficiários e melhorias no esquema de seguro/subsídio de doença que já existia. Eventualmente, este aspecto reflecte uma prioridade política de intervenção que contribuiu para a tendência de universalização no campo da saúde. Como consequência deste investimento, nota-se um grande aumento da despesa social com saúde (que inclui subsídios de doença), a partir deste período e, sobretudo, o seu peso relativo face ao total da despesa social (ver Gráfico 3 referente à evolução da despesa social por riscos).

Para um melhor enquadramento da análise das transformações do sistema da previdência ao longo do período 1935-1973, importa considerar as principais medidas legislativas¹⁰, cuja importância pode ser verificada com a apresentação dos dados do Quadro 2 (evolução do número de beneficiários por riscos) e o Gráfico 2 (evolução da despesa social total por instituições).

¹⁰ Ver em anexo a legislação mais importante sobre a previdência social neste período.

6. Evolução da despesa social no período do Estado Novo

Um dos objectivos deste trabalho é, como se disse, construir séries estatísticas coerentes sobre a despesa social referentes ao período entre 1935 e a actualidade, mas em particular para o período da criação do sistema de protecção social que ocorreu durante o Estado Novo (entre 1935 e 1973), de forma a poderem ser utilizadas em investigação posterior.

Pretende-se que a construção destas séries seja feita de forma que cada um dos seus valores possa ser explicado à luz da evolução conhecida das medidas de política social que foram sendo tomadas ao longo deste período. Daí que a opção tomada tenha sido a de não aceitar valores agregados de despesa que não pudessem ser decompostos nas suas partes constitutivas e que reflectam a evolução do fenómeno em estudo. Isto significa também que tenhamos de restringir o âmbito da análise da despesa social de forma que esta decomposição possa ser feita. Assim, vamos entender por despesa social o valor da despesa realizada, no país, na atribuição, às famílias, de prestações sociais correspondentes a riscos sociais cobertos pelos organismos de previdência existentes em cada um dos anos deste período. Deste modo, existem duas decomposições da despesa social que interessa fazer, correspondendo à dupla abordagem traduzida na equação (1): i) uma decomposição por tipos de instituições da previdência activas em cada um dos anos (Quadro 3 e Gráfico 2); e ii) uma decomposição por riscos sociais cobertos (Quadro 4 e Gráfico 3). Esta será a forma de apresentação e análise das séries estatísticas.

QUADRO 3

Evolução da composição da despesa social por sectores institucionais no Estado Novo

un: milhares escudos

	Prev Social CSP + CRP	Privado ASM	Estado CGA + MSE	Despesa Total (soma das despesas por instituições) a)	PIB p corr 10 ⁶ esc	Desp Total em % PIB
1938	25695	35873	x	87741	23329	0,0038
1939	26632	38124	x	92284	23481	0,0039
1940	29339	40701	x	99814	24503	0,0041
1941	33683	41427	x	107040	28903	0,0037
1942	39835	38733	x	111968	34134	0,0033
1943	55145	49100	x	148560	36082	0,0041
1944	68916	50531	x	170224	35216	0,0048
1945	98773	50407	x	212597	36223	0,0059
1946	96199	53626	x	213516	42079	0,0051
1947	298645	55756	x	505058	46583	0,0108
1948	646561	58488	319098	1024147	47406	0,0216
1949	749298	60464	354204	1163966	48462	0,0240
1950	852130	60322	366569	1279021	50682	0,0252
1951	854817	60724	375805	1291346	57297	0,0225
1952	886732	63364	402174	1352270	58751	0,0230
1953	934611	64239	401704	1400554	58993	0,0237
1954	991495	65218	441423	1498136	62564	0,0239
1955	1064095	67650	449566	1581311	65447	0,0242
1956	1107388	71506	473565	1652459	69943	0,0236
1957	1223787	59764	491546	1775097	74250	0,0239
1958	1295792	60264	508653	1864709	79191	0,0235
1959	1424508	81640	523021	2029169	84042	0,0241
1960	1660233	82448	618118	2360799	88994	0,0265
1961	1704024	87748	633434	2425206	92648	0,0262
1962	1958640	89685	656046	2704371	103987	0,0260
1963	2364379	92403	682565	3139347	107438	0,0292
1964	2889916	94585	703968	3688469	116626	0,0316
1965	3366192	96956	724842	4187990	135681	0,0309
1966	3699335	117043	967679	4784057	144812	0,0330
1967	4273636	124303	1003512	5401451	162217	0,0333
1968	5113988	131107	1210408	6455503	175432	0,0368
1969	6066933	143418	1237052	7447403	188229	0,0396
1970	7132136	175335	1427692	8735163	212358	0,0411
1971	8511934	188245	1646027	10346206	245768	0,0421
1972	11936556	188769	1943024	14068349	289955	0,0485
1973	16290951	450351	2501084	19242386	342817	0,0561

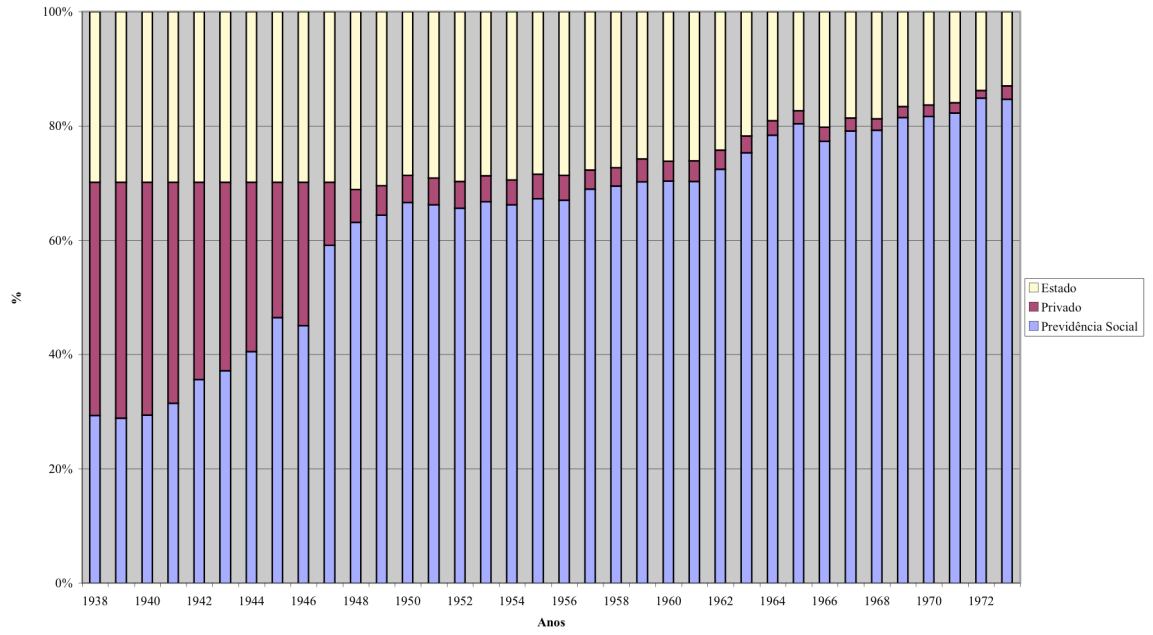
Fontes: INE - Estatísticas da Previdência Social e Organização Corporativa

a) Para os anos 1938 a 1947 admitiu-se que a despesa social total tem uma relação constante com o total da despesa social da Previdência Social e do Sector Privado

Siglas: CSP Caixas Sindicais de Previdência
 CRP Caixas de Reforma e Previdência
 CGA Caixa Geral de Aposentações
 MSE Montepio dos Servidores do Estado

Legenda: 0 valor nulo
 ? valor em dúvida
 x valor não publicado
 - valor desconhecido
 .. desconhece-se a existência
 * valor contido noutra coluna

Gráfico 2 - Evolução da composição da Despesa Social por Sectores Institucionais no Estado Novo



QUADRO 4

Evolução da composição da despesa social por riscos no Estado Novo

un: milhares escudos

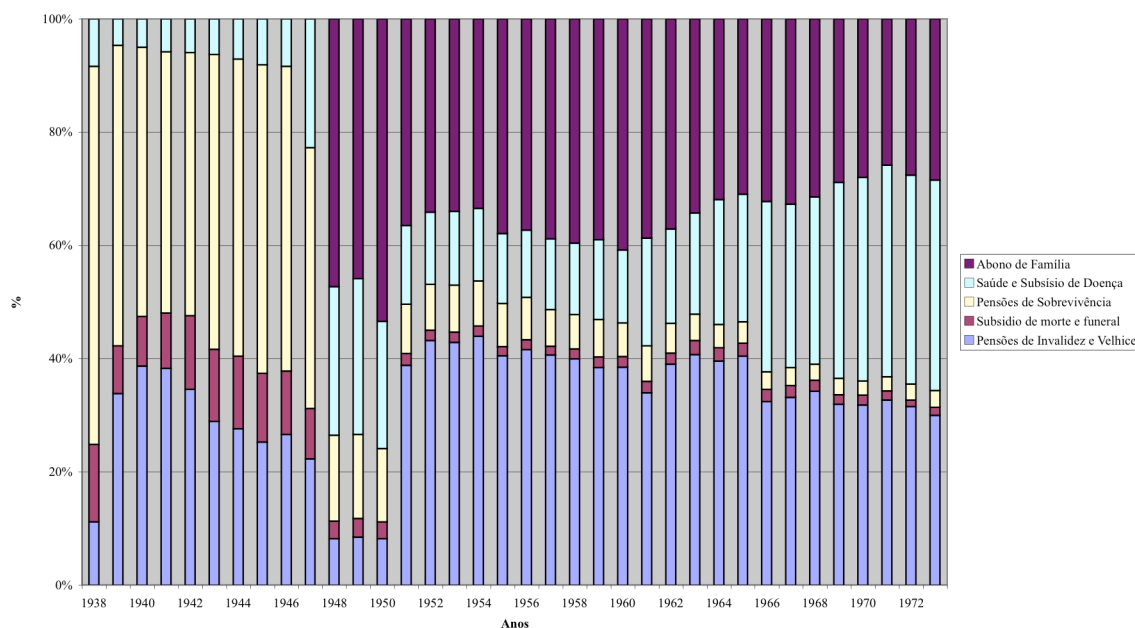
anos	invalidez e velhice	morte	sobrevivência	saúde e subsidio doença	Abono de Família	Despesa Total (soma das despesas por riscos sociais)
1938	4514	5567	27087	3382	..	40550
1939	19817	4923	31106	2741	..	58587
1940	26041	5896	32067	3364	..	67368
1941	27780	7116	33566	4202	..	72664
1942	27509	10378	37052	4708	..	79647
1943	25774	11399	46566	5604	-	89343
1944	26440	12262	50233	6786	-	95720
1945	26006	12498	56223	8318	-	103044
1946	30146	12766	61086	9491	-	113489
1947	31968	12831	66113	32665	-	143577
1948	38079	14409	70565	122146	220252	465451
1949	45061	17547	79225	146870	244991	533693
1950	51138	18830	81443	140923	335543	627877
1951	374635	19964	84073	134310	352051	965033
1952	462511	19671	86731	136583	365802	1071298
1953	469175	19835	90992	142799	372457	1095258
1954	517278	21229	94046	150758	394314	1177625
1955	533384	21731	100525	162132	499919	1317691
1956	583350	24425	105710	166893	523381	1403759
1957	614138	23987	97034	188951	587803	1511913
1958	646449	28659	98299	204490	640669	1618566
1959	680830	32756	117544	250448	691246	1772824
1960	803593	39908	123993	269631	852839	2089963
1961	696369	41720	127676	391361	794024	2051150
1962	1000913	50054	135306	428294	952827	2567394
1963	1210949	73583	138345	531951	1019537	2974365
1964	1382839	81978	143974	772731	1115073	3496595
1965	1592988	89510	148747	888269	1221401	3940915
1966	1353239	90667	131576	1258141	1348306	4181929
1967	1537592	97133	147435	1340822	1518440	4641422
1968	1908031	106481	161377	1645909	1752558	5574356
1969	2107518	111214	191820	2283184	1905759	6599495
1970	2454427	133445	194327	2777515	2164559	7724273
1971	2991841	150277	227069	3425405	2364143	9158735
1972	4009868	146520	363048	4704925	3514303	12738664
1973	5157831	236375	512390	6395234	4901512	17203342

Fontes: INE - Estatísticas da Previdência Social e Organização Corporativa

Legenda:

- 0 valor nulo
- ? valor em dúvida
- x valor não publicado
- valor desconhecido
- .. desconhece-se a existência
- * valor contido noutra coluna

Gráfico 3 - Evolução da composição da Despesa Social por Riscos no Estado Novo



Esta apresentação reflecte também, por outro lado, o método seguido na sua construção, mas de modo inverso. Na verdade, as séries de despesa social total, que apresentamos de seguida, foram construídas por somatório das despesas em prestações sociais relativas aos diferentes riscos sociais cobertos em cada um dos tipos de instituição activos em cada um dos anos. Temos assim, pelo método de construção seguido, um valor total que é, portanto, naturalmente decomponível por riscos sociais e por instituições. Mas esta opção significa também que pode haver algumas diferenças entre o total da despesa social obtido por soma das partes em que se decompõe quando se trata das despesas por instituições ou quando se trata dos riscos sociais cobertos.

Pretendemos inicialmente, nesta análise da evolução da despesa social no período entre 1935 e 1973, responder a três questões fundamentais: i) como evoluiu, ao longo deste período, a despesa social total e quanto representou esta despesa em termos do esforço nacional na protecção de riscos sociais? ii) como evoluiu esta despesa social total em termos da sua composição pela natureza dos riscos cobertos? iii) como evoluiu esta despesa social total em termos das instituições que garantiram a cobertura social destes riscos?

A evolução da despesa social por riscos sociais e o valor total que lhe corresponde manifesta, ao longo do período, uma tendência crescente¹¹, tendo ocorrido significativas alterações de estrutura. O peso destas despesas no PIB é crescente, mas este crescimento é mais sensível

¹¹ Ver, mais adiante, o Gráfico 6.

nos anos do pós-guerra e, mais tarde, ao longo dos anos 1960s. Correspondem às duas etapas já identificadas na evolução da previdência que se traduzem, de forma muito clara, no aumento do esforço nacional na cobertura de riscos sociais. No final do período do Estado Novo, o valor calculado das despesas sociais na cobertura destes riscos (consistindo estritamente na despesa feita com o pagamento das prestações) representava cerca de 5% do PIB.

As alterações da composição da despesa social pela natureza dos riscos (Gráfico 3) são concordantes com a descrição feita atrás sobre a evolução das medidas tomadas sobre a cobertura de riscos. É notório o impacto, nessa estrutura, da criação do abono de família, e o crescente peso das despesas de saúde. A estrutura da despesa social, pela natureza dos riscos cobertos, no final do período do Estado Novo, é bem distinta da que se observava no início da criação da previdência em Portugal. É também significativa a alteração gradual da estrutura que se observa no período, ganhando peso o sector da previdência social (base do actual regime geral de segurança social), acompanhando a progressiva diminuição da expressão das associações de socorros mútuos no total das despesas.

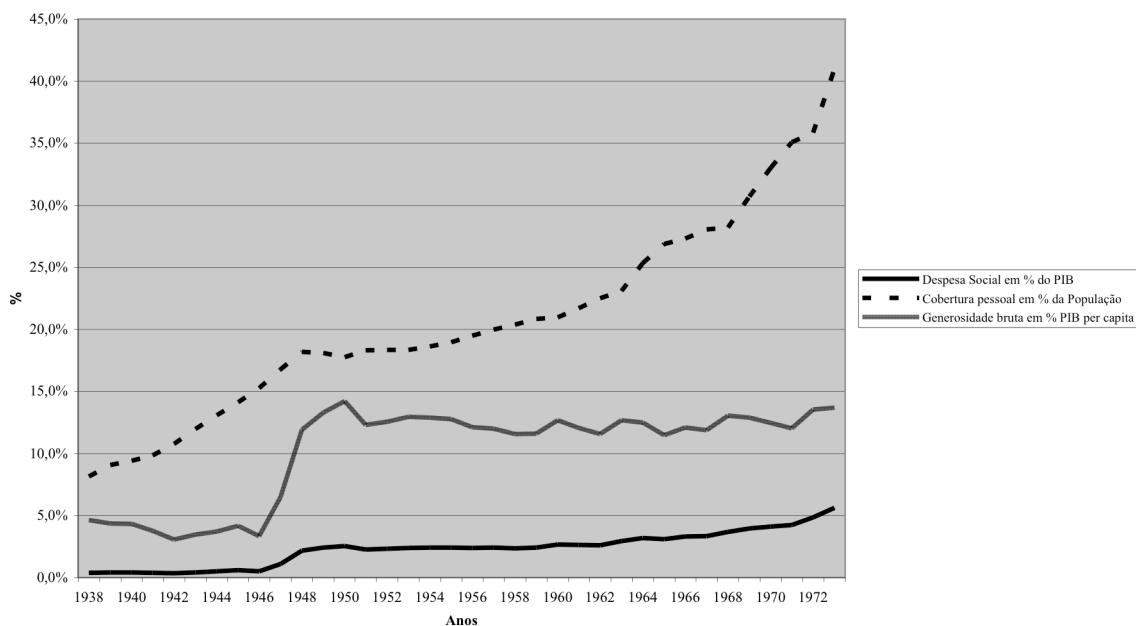
Pretendemos agora responder a uma outra questão, que pode contribuir para um avanço explicativo na evolução da despesa social e que sintetiza o conjunto dos efeitos que temos vindo a analisar: em que medida contribuíram, para esta evolução, o efeito cobertura (isto é, uma variação da população coberta) e o efeito generosidade (isto é, a variação do valor nominal das prestações)? Para esse efeito, pode fazer-se a seguinte decomposição¹², decorrente da expressão (1):

$$(2) \quad sd = \frac{D}{\text{PIB}} = \frac{N}{\text{POP}} \times \frac{W}{\text{PIB}/\text{POP}} = \text{cob} \times \text{gen}$$

em que o peso da despesa social no PIB num certo ano, sd , é igual ao produto da taxa de cobertura (medido pela proporção da população residente, POP , que é coberta pelo sistema previdencial, N) vezes o grau de generosidade (medido pela relação entre a prestação social média, W , e o produto por habitante, PIB/POP). O Gráfico 4 representa, para o período de 1938 a 1973, a decomposição do peso da despesa social no PIB no produto destas duas componentes.

¹² Ver *Nota técnica sobre a decomposição da variação da despesa social nos efeitos cobertura e generosidade*, em anexo.

Gráfico 4 - Evolução do peso da Despesa Social no PIB no Estado Novo: efeito "cobertura pessoal" e efeito "generosidade"

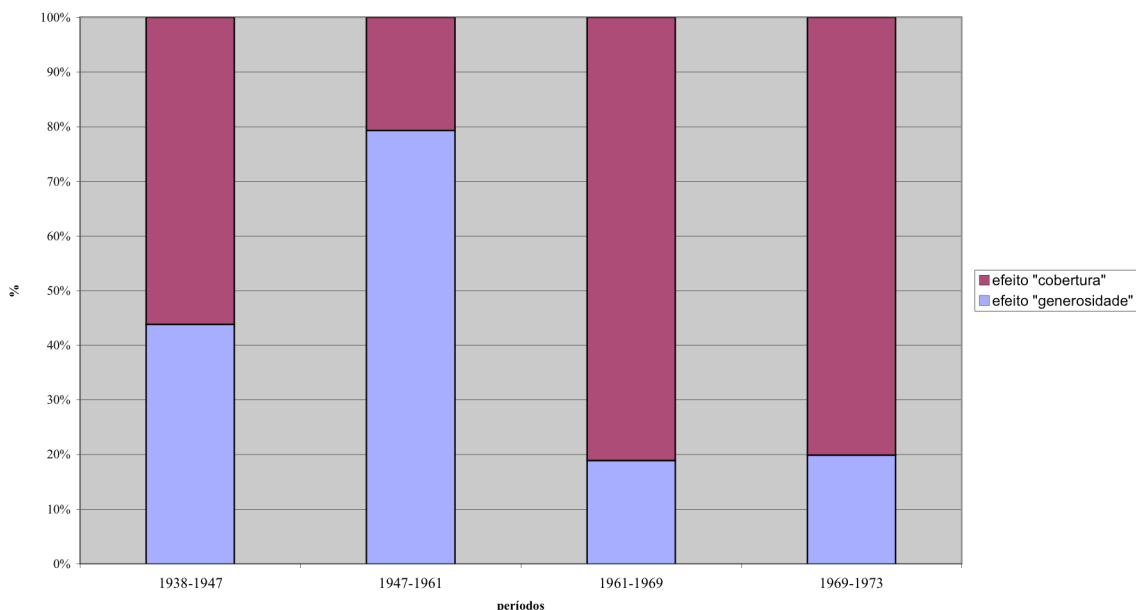


Verifica-se que é no período do pós-guerra até ao início dos anos 1950s que ocorre um aumento significativo da generosidade, medida por este indicador, situando-a entre dois patamares de estabilidade da generosidade para os restantes anos. É neste período, como vimos, que tem lugar um crescimento da despesa social resultante da criação de novas prestações (abono de família) e despesas em saúde (com a criação e o desenvolvimento dos serviços médico-sociais). Este facto (que na verdade se traduz num alargamento da cobertura material de riscos) origina um aumento da despesa social média. É dominante, fora deste período, o efeito de cobertura pessoal.

Delimitando períodos correspondentes a etapas de evolução da construção do Estado-providência já atrás caracterizadas, foi ensaiada a decomposição, nestes dois efeitos (variação da generosidade e variação da cobertura pessoal), a variação, entre os anos inicial (t_1) e final (t_2) de cada período, do peso da despesa social no PIB:

$$(3) \quad \Delta_{t_1, t_2}^{sd} = \Delta_{t_1, t_2}^{sd_{gen}} + \Delta_{t_1, t_2}^{sd_{cov}}$$

Gráfico 5 - Decomposição da variação da despesa social no PIB no Estado Novo nos efeitos "variação de cobertura pessoal" e "variação de generosidade"

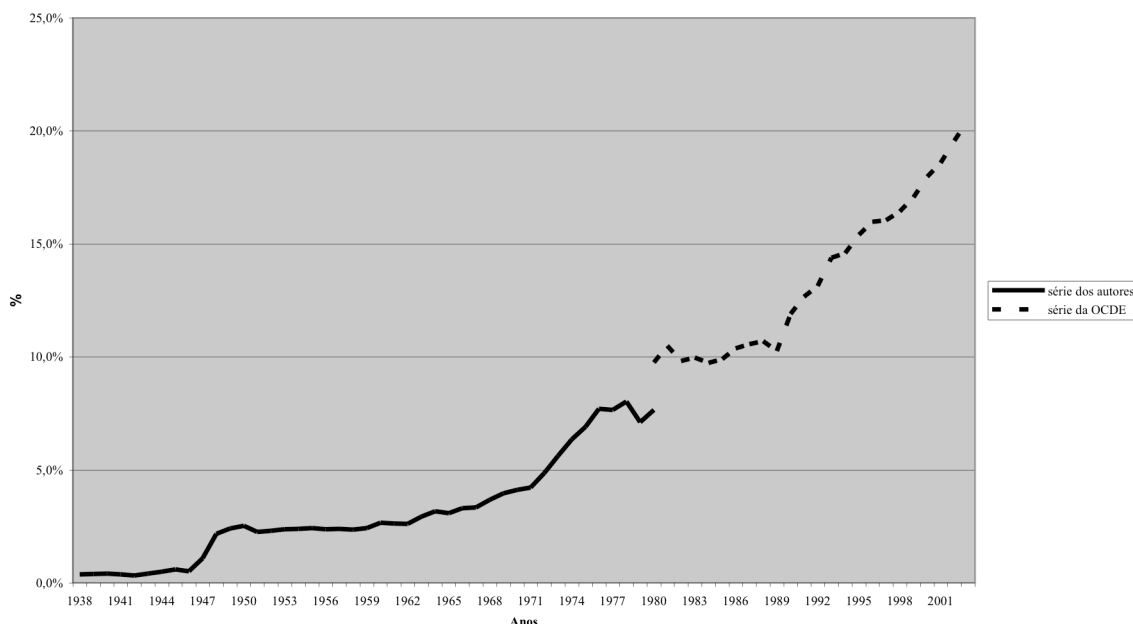


O Gráfico 5 mostra o resultado desta decomposição, que é consistente com as análises já realizadas: são de similar importância os efeitos cobertura e generosidade no período 1938-47, correspondendo à fase de criação e consolidação da previdência; é dominante o efeito generosidade no período do pós-guerra, 1947-61, fase de alargamento da cobertura material da previdência e relativa estabilidade da cobertura pessoal; é dominante o efeito cobertura no período da Reforma de 1962 e, finalmente, no período de 1969-73, mantém-se significativo o efeito cobertura, mas o efeito generosidade ganha ligeiro peso relativamente ao período anterior, face às reformas sociais do Estado social marcelista.

7. Evolução da despesa social após o Estado Novo

Para se poder ter uma visão de longo prazo, até à actualidade, sobre a evolução do papel social do Estado, algumas das séries construídas para o período do Estado Novo foram prolongadas até ao ano de 2003. O Gráfico 6 representa a evolução, ao longo deste período, do peso da despesa social no PIB. Mas importa fazer uma breve referência aos conceitos fundamentais, às fontes utilizadas e à metodologia seguida.

Gráfico 6 - Evolução do peso da Despesa Social no PIB em Portugal no período 1938-2003



A construção destas séries foi feita a partir de dois tipos de fontes estatísticas. Para o período de 1974 a 1980 utilizaram-se as mesmas fontes que foram utilizadas para o período do Estado Novo, essencialmente as *Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social* e o *Anuário Estatístico* do Instituto Nacional de Estatística. Estas foram as fontes principais desta análise, fundamentais para se poderem abranger, na recolha e tratamento da informação, todos os elementos relevantes para medir a actividade de protecção de riscos sociais, pelas instituições de previdência activas em cada um dos anos do período entre 1935 e 1980. A informação recolhida e tratada abrangeu as mesmas áreas de informação já referidas nas secções anteriores.

Para o período após 1980 até 2003 já se pode contar com uma fonte de informação importante, pelas possibilidades que oferece de análises comparativas entre países: a *OECD Social Expenditure database*. Como o ano de 1980 é comum às duas perspectivas (a deste trabalho, com base nos dados do INE e a das séries da OCDE), considerou-se que a compatibilidade dos dados em 1980 legitimaria todo o processo (Quadro 5). Pese embora a diferença de critérios, a série construída para o período 1938-1980 revelou-se consistente com os dados internacionais da OCDE, admitindo que as diferenças encontradas¹³ se devem a uma opção de prudência metodológica na estimativa da despesa social até 1980, baseada na agregação das principais prestações sociais e das despesas das instituições que as processam, para as quais a

13 Observa-se uma discrepância entre os valores destas duas séries (a que construímos a partir de 1935 a 1980 e as da OCDE de 1980 a 2003) para o ano de 1980 (ano comum às duas séries) que representa 2% do PIB deste ano (ver Quadro 5).

informação era precisa, ano por ano, o que implicou a não consideração de despesas de administração, potenciais despesas de saúde não separadas da assistência, nem a inclusão de posteriores correcções dos dados. Ainda que combinando diferentes metodologias referentes a períodos históricos distintos, foi assim possível construir uma série da despesa social em Portugal para o período entre 1935 e 2003 que permite uma leitura para este período longo.

Pela base de dados da OCDE não é possível dispor de informação de natureza física (número de beneficiários ou número de prestações). Para se poder ter uma série consistente ao longo de todo o período de 1935 a 2003, procedeu-se à identificação de uma *parte da despesa social* que, sendo significativa deste total, permita uma análise ao longo de todo o período usando estas duas fontes: i) pensões de velhice, invalidez e de sobrevivência; ii) despesas de saúde; iii) prestações familiares. Se considerarmos o total da despesa social, o conjunto destas três rubricas de despesa representam, para Portugal em 1980, 90% desse total, segundo os dados da OCDE¹⁴.

Os únicos estudos que se conhecem sobre a evolução da despesa social em Portugal são os de Bruto da Costa (1986), fazendo uso de dados da OCDE, Valério (1982; 2001) e o estudo de Carreira (1996), que foi também publicado nos volumes sobre a *Evolução Social em Portugal* coordenados por Barreto (1996; 2000). Sem pôr em causa o mérito destas análises, procurou-se no presente estudo realizar uma abordagem que, por um lado, recuasse ao período anterior a 1960 e, por outro, conseguisse um maior alcance explicativo, nomeadamente na desagregação das diversas componentes da despesa social. Porém, as análises realizadas constituem um importante elemento de comparação e referência para este estudo, sobretudo nas rubricas correspondentes à despesa da segurança social.

Decorrente dos aspectos atrás referidos, esta poderá ser, porventura, e com os riscos que daqui decorrem, pese embora os cuidados metodológicos seguidos, a primeira vez que se apresentam dados para um período tão longo, 1935-2003, com a particularidade de incluir todo o período do Estado Novo e se ter conseguido a sua ligação ao período democrático. Evidentemente, os dados aqui apresentados constituem um elemento de sustentação empírica muito relevante para os estudos sobre este tema.

As séries encontram-se representadas no Quadro 5. Pretende-se analisar o comportamento destas séries tomando a sua relação com o PIB. Com base nas *Séries Longas das Contas Nacionais* do Banco de Portugal (disponíveis para o período de 1953 a 1995) e estimadas para os anos anteriores a 1953 por Valério (2008), de séries relativas aos anos após 1995, publicadas pelo INE e com base nas séries publicadas na *OECD Social Expenditure database*, construiu-se uma representando a relação entre a despesa social e o PIB. Para a determinação do conceito de

¹⁴ Estão excluídas as despesas em subsídio de desemprego e políticas activas de emprego, bem como prestações em caso de invalidez que não sejam pensões.

despesa social, considerou-se apenas o valor das prestações sociais fundamentais (pecuniárias), como as pensões e as prestações familiares (que inclui o abono de família), e as despesas de saúde¹⁵.

QUADRO 5
Evolução do peso da despesa social no PIB, 1973 - 2003

	Despesa Social A milhares esc	Despesa Social B milhões euros	Pensões de velhice	Pensões de invalidez	Pensões de sobrevivência	Saúde	Abono Família	PIB pcorr milhões esc	PIB pcorr milhões euros	Desp Social A em % PIB	Desp Social B em % PIB
1973	19 242 386							342817		0,056	
1974	26 371 827							405744		0,065	
1975	33 172 135							469776		0,071	
1976	44 258 947							561947		0,079	
1977	56 615 138							722257		0,078	
1978	73 406 348							893364		0,082	
1979	82 625 509							1135905		0,073	
1980	115 617 398	726,5	251,2	111,2	44,7	267,0	52,4	1476316	7 458	0,078	0,097
1981		935,6	317,4	144,2	62,7	340,0	71,3		8 913		0,105
1982		1 079,3	363,4	188,8	78,5	364,0	84,6		10 986		0,098
1983		1 362,5	513,0	235,7	110,4	398,0	105,4		13 666		0,100
1984		1 627,2	607,6	285,7	129,0	483,0	121,9		16 718		0,097
1985		2 071,9	745,9	333,0	164,7	690,0	138,3		20 923		0,099
1986		2 724,2	987,9	419,2	204,2	922,0	190,9		26 245		0,104
1987		3 246,2	1 245,0	509,6	244,2	1 026,0	221,3		30 739		0,106
1988		3 928,4	1 455,4	614,4	284,7	1 325,0	249,0		36 730		0,107
1989		4 434,9	1 698,9	708,7	330,6	1 421,0	275,7		43 206		0,103
1990		6 042,8	2 231,2	926,7	441,2	2 059,0	384,6		50 817		0,119
1991		7 391,8	2 752,6	1 111,4	568,3	2 483,0	476,5		58 386		0,127
1992		8 641,3	3 386,9	1 305,6	684,5	2 734,0	530,3		65 778		0,131
1993		9 958,7	3 927,2	1 489,7	792,3	3 180,0	569,6		69 187		0,144
1994		10 932,3	4 380,3	1 616,4	876,6	3 477,0	582,0		74 938		0,146
1995		12 452,2	5 285,8	1 436,3	967,1	4 137,0	626,0		80 827		0,154
1996		13 776,3	5 754,3	1 552,9	1 075,1	4 741,0	653,0		86 230		0,160
1997		14 932,4	6 140,6	1 737,6	1 178,9	5 169,0	706,3		93 014		0,161
1998		16 589,7	6 746,8	1 885,1	1 267,6	5 700,0	990,2		100 963		0,164
1999		18 427,0	7 582,5	1 987,7	1 387,7	6 362,0	1 107,1		108 030		0,171
2000		20 773,3	8 437,8	2 202,6	1 513,2	7 364,0	1 255,8		115 548		0,180
2001		22 780,7	9 382,0	2 268,4	1 656,6	8 095,0	1 378,6		122 550		0,186
2002		25 132,1	10 614,8	2 373,1	1 806,6	8 466,0	1 871,5		128 458		0,196
2003		26 760,4	11 548,4	2 482,7	1 927,4	8 736,0	2 065,9		130 511		0,205

Fontes: Quadros 1, 2, 3 e 4
OECD Social Expenditure Database

Série A Cálculo dos autores
Série B OECD Social Expenditure Database

Sendo o principal objectivo deste texto apresentar as séries construídas e obter delas alguma interpretação mínima (a explorar, mais adiante, num contexto explicativo mais aprofundado), os comentários que seguem são, pois, bastante sucintos. Prolongar-se-ão, para o período pós-1974, as análises de periodização e de tendências já anteriormente realizadas.

A evolução da despesa social ao longo do período do Estado Novo reflecte a evolução da cobertura (material e pessoal) da previdência neste período. É nos anos 1960s que começa a registar-se algum aumento da percentagem no PIB da despesa social, mais acentuada no período do Estado Social marcelista, após 1969. De 1971 a 1974 assiste-se a um forte crescimento da despesa social total, com um ritmo anual de crescimento na ordem dos 35-37%. Para compreender

¹⁵ Em relação à despesa com a saúde importa referir que, até 1973, esta constava dos boletins das *Estatísticas Organização Corporativa e Previdência Social*. No período de 1974 e 1980 as rubricas correspondentes a este sector não foram publicadas, nem mesmo nas *Estatísticas da Saúde*. No entanto, atendendo à compatibilidade das séries aqui construídas com os dados da OCDE para o ano de 1980, assume-se o pressuposto da inclusão das despesas de saúde no total da despesa das instituições entre 1974 e 1979.

este crescimento importa referir que os dados do Quadro 3 revelam que cerca de 64% deste acréscimo se ficou a dever ao aumento da despesa com pensões (invalidez e velhice), quer no regime geral quer no regime especial de previdência dos trabalhadores rurais. Comparativamente o crescimento do sector público teve pouca influência. Em termos relativos o maior crescimento ocorreu nas pensões de velhice dos rurais. Entre 1974 e 1980 esta despesa mais que quadruplicou.

Registaram-se ainda importantes progressos na configuração de um Estado-providência, através da configuração política das prestações em reconhecimento de direitos, a política social nesta época traduziu-se também em desenvolvimentos no campo material, do subsídio de desemprego (1975) e o estabelecimento das Pensões Sociais, portanto, não contributivas (1977). Em 1979, no governo provisório de Maria de Lourdes Pintassilgo, ficaria formalmente consagrado o esquema mínimo de protecção social em Portugal, com o Decreto-Lei n.º 513/79 de 26 de Dezembro que incluía: pensão social, suplemento de pensão a grandes inválidos, pensão de orfandade, abono de família, subsídio mensal a menores deficientes e equipamento social.

No entanto, curiosamente, apesar destes progressos, parece ter ocorrido uma certa estagnação do ritmo de progressão da despesa social, durante a década de 1980, tendência que só será invertida no final desta década. O início dos anos 1980s é mesmo um período de contenção da despesa na segurança social, com o aumento dos prazos de garantia para as pensões de velhice e a reformulação dos regimes de protecção social dos trabalhadores agrícolas, que viria a culminar com a nova Lei de Bases da Segurança Social de 1984.

8. Convergência com a Europa? Dados sobre comparação internacional

No âmbito de uma análise de longo prazo que considere todo o século XX, com base nos dados apresentados (Gráfico 6), é possível constatar o início de uma nova fase no ritmo de crescimento da despesa social, com início em 1986, em que esta, medida em % do PIB, rondará os 8%, igualando os máximos atingidos em 1978 e 1981. Esta tendência será consolidada a partir de 1990 até 2003, período em que este indicador foi sempre crescente.

Estes dados são coerentes com uma análise sociológica da evolução do próprio Estado-providência em Portugal, nomeadamente sobre a importância da europeização¹⁶.

¹⁶ A este respeito veja-se o trabalho de Guillén, Alvarez e Adão e Silva (2005), Pereirinha e Nunes (2006) e Carolo (2008).

Numa primeira fundamentação desta ideia de convergência com a Europa, tome-se como referência a evolução comparativa da despesa social (OCDE) entre 1980 e 2003, conforme os dados presentes no Quadro 6.

Os dados aqui apresentados demonstram não só um inegável aumento da despesa, sobretudo, tal como havia sido já referido, a partir de 1990, mas também, e este é um aspecto ainda mais elucidativo, uma clara aproximação dos níveis de despesa social europeus, se utilizarmos como critério a média da EU-15. No entanto, se realizarmos esta comparação directamente com países, note-se a particularidade da convergência com Espanha a partir de 1995, com a particularidade de a partir de 2000 até 2003 Portugal se ter destacado quer no contexto do grupo de países da Europa do Sul (Ferrera, 1996), ultrapassando mesmo a Espanha e Grécia em 2003, quer face a países mais avançados como o Reino Unido.

QUADRO 6

Despesa Social pública em % do PIB (1980-2003)

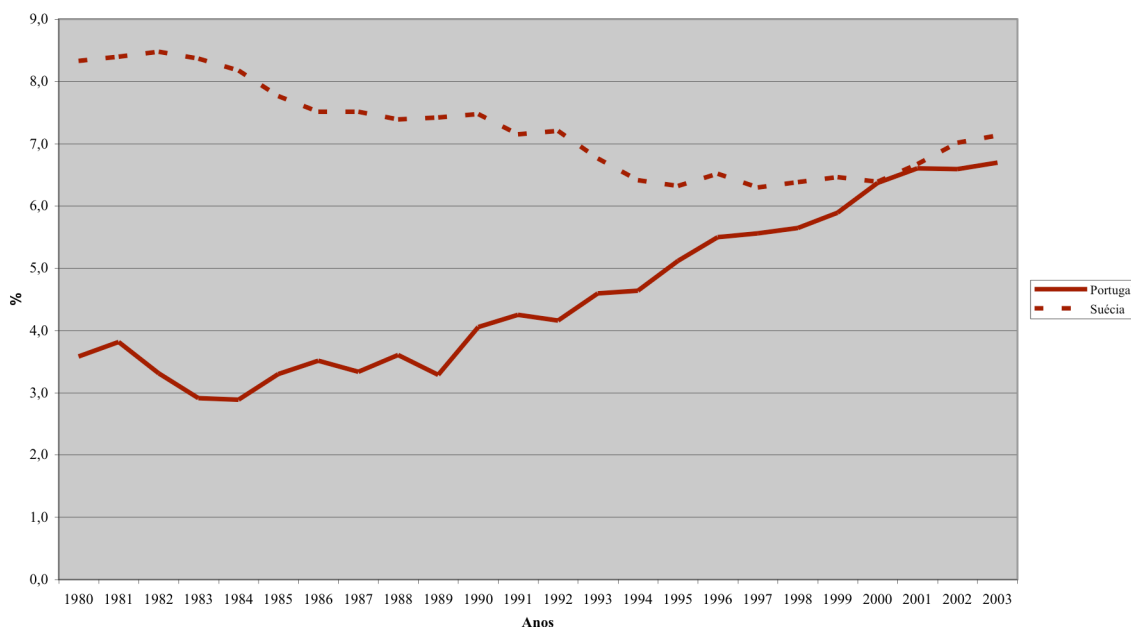
	1980	1985	1990	1995	2000	2003
EU 15	19,9	22,2	21,9	23,9	22,5	23,9
Portugal	10,8	11,0	13,7	18,1	20,2	23,5
Espanha	15,5	17,8	20,0	21,5	20,4	20,3
Grécia	11,5	17,9	18,6	19,3	21,3	21,3
Itália	18,0	20,8	19,9	19,8	23,2	24,2
Alemanha	23,0	23,6	22,5	26,6	26,6	27,6
Reino Unido	16,6	19,6	17,2	20,4	19,1	20,1
Suécia	28,6	29,7	30,5	32,5	28,8	31,3

Fonte: OCDE 2006 Base de dados das despesas sociais (adaptada)

A fim de melhor sustentar esta ideia de convergência, veja-se o exercício realizado nos Gráficos 7 e 8. No primeiro, usando o critério de despesa social deste estudo (pensões velhice, prestações familiares e despesa saúde), medido em % do PIB, evidencia uma certa singularidade do caso português, ou seja, ganha destaque no âmbito dos países da Europa do Sul, sobretudo a partir de 2000, aproximando-se de países como a Alemanha (regime corporativo de Estado-

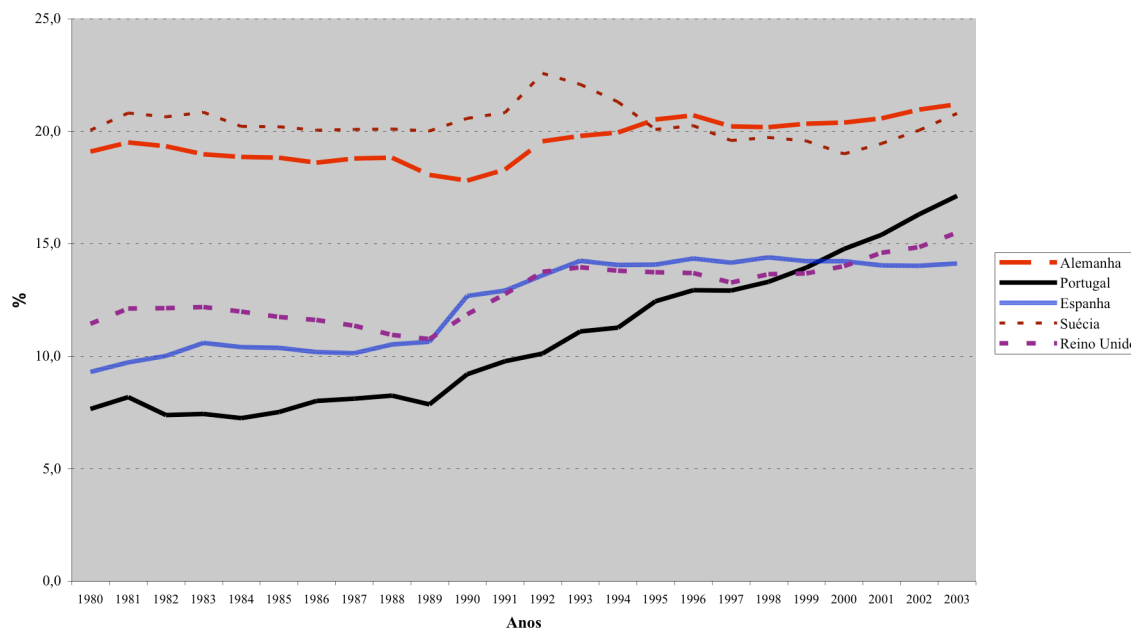
providência) ou Suécia (regime social democrata de Estado-providência)¹⁷, embora ainda distante dos seus níveis. Este constitui um elemento de particular relevância no sentido de avaliar as tendências de futuro do Estado-providência português. Como análise complementar desta convergência, isolou-se a despesa com a saúde, uma vez que é reconhecida a forte componente universalista deste sector, eventualmente o mais desenvolvido e eficiente dos três dispositivos básicos de protecção social do Estado-providência: segurança social, serviços sociais e saúde. Assim, a análise da sua evolução a partir de 1980, apresentada no Gráfico 8, mostra uma forte aproximação com o caso da Suécia (surpreendente até), aproximação essa que também se iniciou a partir de 1990 e que em 2000 conseguiu mesmo igualar com valores de despesa com saúde na ordem dos 6,4% do PIB.

Gráfico 7 - Evolução do peso das despesas em Saúde no PIB em Portugal e na Suécia



17 A propósito das tipologias de modelo de Estado-providência ver Esping-Andersen (1993). Sobre a caracterização do modelo da Europa do Sul, ver Ferrera (1996). Sobre o enquadramento do caso português nesta tipologia ver Adão e Silva (2002). Para uma perspectiva crítica sobre os limites desta caracterização ver Arcanjo (2006).

Gráfico 8 - Evolução da despesa em protecção social (velhice, saúde e família) no PIB em alguns países da UE



9. Notas conclusivas e pistas para investigação

Pretendeu-se com este trabalho preencher uma lacuna de informação e de análise, relativa ao período do Estado Novo, numa abordagem quantitativa da evolução da despesa social, no que se refere à organização da previdência, da sua dimensão e estrutura na cobertura dos riscos sociais. A análise das séries estatísticas construídas, cuidadosamente validadas por referência às medidas de política tomadas e a estudos realizados sobre o período, permite concluir sobre uma periodização da evolução da despesa social que reflecte bem a evolução das medidas que caracterizaram a evolução do sistema da previdência neste período.

As análises apresentadas originam alguns pontos de reflexão que, sendo por um lado conclusivos desta etapa da investigação, suscitam a necessidade de um aprofundamento posterior desta análise.

Um desses pontos é o facto de os dados não evidenciarem o mito despesista do ímpeto democrático e igualitarista do pós-25 de Abril, nomeadamente no período do PREC (1974-1976). Constata-se que é no período imediatamente pré-25 de Abril que se inicia um acentuado crescimento da despesa social que se prolonga algum tempo após a Revolução, mas a que se segue, de imediato, um período de contenção. É matéria para investigação posterior. Um caso particularmente interessante, e até mesmo descurado, diz respeito ao desenvolvimento da *saúde*. No fim do período do Estado Novo, em 1973, esta representava já cerca de 1/3 da despesa social total. O que poderá ser interpretado como a existência de uma base financeira sólida ao nível da

despesa, indispensável à criação do Serviço Nacional de Saúde em 1979. Para testar esta hipótese, note-se que no Gráfico 4 não é evidente uma alteração significativa da despesa no ano da criação do SNS, o que requer investigação mais aprofundada.

No que se refere à evolução das pensões, merece ser destacado o peso dos rurais no sistema de segurança social. Para além da sua proporção ser superior ao que se poderia supor, o processo da sua integração na previdência social havia sido iniciado em 1969. Em 1980 existiam 610 950 pensionistas no regime especial de previdência (rurais) e 366 476 no regime geral de segurança social. No que se refere à despesa, a ordem inverte-se, devido ao carácter não contributivo das pensões dos rurais, sendo que a despesa com pensões do regime geral é quase o dobro da do regime especial.

Só a partir de 1986 se inicia uma fase de clara expansão, que será acompanhada por uma convergência com a Europa, sobretudo a partir de 1990. Apesar de ambos serem crescentes, mais que a saúde, são as pensões de velhice que mais contribuem para o forte crescimento da despesa social neste período, o que é também surpreendente. Embora a saúde tenha ganho particular relevância na convergência europeia, o que não é totalmente surpreendente, atendendo quer ao carácter universalista do Sistema Nacional de Saúde, quer aos progressos alcançados nalguns indicadores de saúde, como sejam os excepcionais resultados na taxa de mortalidade infantil.

Evidentemente, a validade deste trabalho como resultado final é limitada. Vale sobretudo pela construção das séries de dados que poderão vir a ser importantes como base para o desenvolvimento e aprofundamento de novas análises. Para além dos aspectos atrás enunciados, a justificar um aprofundamento de análise, outros há que igualmente o exigem. Um deles é o da análise da despesa social pública e do alcance redistributivo dessa despesa, uma vez que os dados apresentados não permitem o seu cálculo. Trata-se de investigar a base de financiamento da despesa, ou seja, quanto representa a despesa pública (Estado) no financiamento da despesa social, determinando qual a componente dessa despesa que é suportada por contribuições (isto é, pagas pelos beneficiários, da mesma geração ou de outras gerações) e a componente que é financiada por impostos (ou seja, dependente da solidariedade fiscal geral da população). Há ainda outros aspectos a tratar, como sejam a evolução da situação financeira das diferentes instituições, bem como a avaliação da generosidade do sistema, isto é, quanto representava, em termos reais e no rendimento das famílias, o valor das prestações sociais recebidas. Estes são alguns dos domínios de análise que se pretendem desenvolver em investigação futura.

Referências bibliográficas

- Adão e Silva, P. (2002), O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, pp. 25-59.
- Arcanjo, M. (2006), *Ideal (and real) types of Welfare State*. WP 06/2006/DE/CISEP. ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, Departamento de Economia.
- 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.
- Béland, D. (2005), Ideas and Social Policy: an Institutionalist Perspective, *Social Policy & Administration*, Vol. 39, No. 1, pp. 1-18.
- Bruto da Costa, A. (1986), A despesa social pública em Portugal. *Planeamento*, 8 (1/2/3): 7-67.
- Cardoso, J. L., e Rocha, M. M. (2003), Corporativismo e Estado Providência (1933-1962), *Ler História*, 45, pp. 111-135.
- Cardoso, J. L. e Rocha, M. M. (2007), *The compulsory social insurance system in Portugal (1919-1928): scope and significance of State intervention*. APHES, 27th Conference, 16-17 November 2007
- 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.
- Carolo, D. F. (2008), “Europeanization and Welfare State Change in Portugal”, comunicação apresentada na Conferência anual da ESPANET – European Social Policy Analysis Network, subordinada ao tema *Cross Border Influences in Social Policy*, Helsínquia – Finlândia, 18 a 20 de Setembro de 2008.
- Carreira, H. M. (1996), As Políticas Sociais em Portugal, in: A. Barreto, (Ed.) *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, pp. 365-488, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Castles, F. G. (2006), *The Growth of the Post-War Public Expenditure State: Long-Term Trajectories and Recent Trends*, TranState Working Papers No. 35, University of Bremen.
- Esping-Andersen, G. (1993), Orçamentos e Democracia: O Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986, *Análise Social*, vol. XXXVIII (122), pp. 589-606.
- Ferrera, M. (1996) “The southern model of welfare in social Europe”. *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp.17-37.
- Flora, P. e Heidenheimer, A. J., (orgs.) (1995), *The Development of Welfare States in Europe and America*, London: Transaction Publishers, (fifth printing).
- 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.

- Guillén, A., Alvarez, S., Silva, P. A. (2005), “O redesenhar dos Estados-providência espanhol e português: o impacto da adesão à União Europeia”, in: Sebastián Royo (org.), *Portugal, Espanha e a Integração Europeia - Um Balanço*, Lisboa: ICS.
- Lindert, P. H. (2004), *Growing Public. Social Spending and Economic growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
- 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. (2000), Previdência Social, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, 9, pp. 152-167.
- Maia, F. M. (1984), *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- Patriarca, F. (1995), *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*, Coleção Análise Social, Imprensa Nacional Casa da Moeda, volume I e II.
- Pereirinha, J. A. 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, Lisboa, ISEG/DE Working Paper n.º WP30/2006/DE/CISEP <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp302006.pdf>
- Pereirinha, J. A., Arcanjo, M. M., Carolo, D. F. (2007), *Prestações sociais no corporativismo português: a política de apoio à família no período do Estado Novo*, XXVII Encontro da APHES - Associação Portuguesa de História Económica e Social, Lisboa, 16-17 de Novembro de 2007.
- Pereirinha, J., Nunes, F. (2006), Política Social em Portugal e a Europa, 20 anos depois, In: Romão, A. (org.), *Economia Portuguesa: 20 anos depois*, Almedina.
- Pierson, P. (1998), The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Pinto, A. C., Teixeira, N. S. (2005), *A Europa do Sul e a Construção Europeia 1945-2000*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa: ICS-Universidade de Lisboa.
- Royo, S. (2005), *Portugal, Espanha e Integração Europeia. Um balanço*. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa: ICS-Universidade de Lisboa.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (1995), *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, IMF: Working Paper 95/130.
- Valério, N. (1982), *As Finanças Públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais*, ISEG: Tese de doutoramento.
- Valério, N. (coord) (2001), *Estatísticas históricas portuguesas*, INE.
- Valério, N. (2008) *Avaliação do Produto Interno Bruto de Portugal*. Lisboa, ISEG-UTL, GHES, DT/WP nº 34.

ANEXOS:

Nota técnica sobre a decomposição da variação da despesa social nos efeitos cobertura e generosidade

A evolução da despesa social depende de três factores: da cobertura material de riscos sociais (o número de prestações sociais atribuídas para cobertura desses riscos), da cobertura pessoal de riscos (a população beneficiária de prestações sociais) e pela generosidade dessa cobertura (o valor nominal da prestação social em que se traduz essa cobertura de riscos sociais). O conjunto destes três efeitos é traduzido na seguinte fórmula simples:

$$(1) \quad D = \sum_{i=1}^p n_i \times w_i$$

em que D representa o valor da despesa social, p representa o número de riscos sociais cobertos (o aumento da cobertura material traduz-se no aumento de p), n_i representa a cobertura pessoal do risco social i e w_i é o valor médio da prestação social i (permitindo, por comparação com algum valor relevante de referência, medir a generosidade desta prestação).

Se se pretender analisar cada um dos riscos sociais, podemos decompor o peso da despesa social no PIB (que vamos designar por sd) no efeito “cobertura material” (traduzido na variação de p), no efeito “cobertura pessoal” e no efeito “generosidade”. Fazendo uma decomposição simples da expressão (1), pode obter-se:

$$(2) \quad sd = \frac{D}{\text{PIB}} = \sum_{i=1}^p \frac{n_i}{\text{POP}} \times \frac{w_i}{\text{PIB}/\text{POP}} = \sum_{i=1}^p \text{cob}_i \times \text{gen}_i$$

em que o grau de cobertura pessoal da prestação social i (cob_i) é medido pela percentagem da população beneficiária dessa prestação na população residente total e a generosidade da prestação i (gen_i) é medida pela relação entre o valor da prestação média e o Produto Interno por habitante. Refira-se o carácter muito simplificador desta abordagem, já que o grau de cobertura pessoal deveria ser calculado com base em alguma população de referência (por exemplo, a população activa para medir a cobertura pessoal da segurança social), e a generosidade deveria ser calculada tomando algum valor monetário de referência relevante para essa avaliação (por exemplo, a taxa de substituição do salário no final da vida activa pela pensão de velhice).

Pretendemos fazer uma apreciação de longo prazo da evolução da despesa social e do peso que representa no PIB, analisando quer a sua tendência de longo prazo quer medindo a

importância relativa que apresentam, em diferentes fases dessa evolução, cada um dos efeitos atrás referidos. Para esse efeito, não obstante da possibilidade de realização de desenvolvimentos posteriores, procedeu-se a uma análise agregada do conjunto dos riscos sociais cobertos. Assim,

sendo $N = \sum_{i=1}^p n_i$ o número total de pessoas abrangidas pelo sistema de protecção social e $W = \frac{D}{N}$

o valor médio das prestações sociais, podemos decompor a variação do peso da despesa social no PIB em duas componentes fundamentais: o efeito da variação da cobertura (cob, medida pelo peso da população abrangida na população total) e da generosidade (gen, medida de forma agregada pela relação entre o valor médio das prestações sociais e o PIB por habitante) do sistema de protecção social:

$$(3) \quad sd = \frac{D}{PIB} = \frac{N}{POP} \times \frac{W}{PIB/POP} = cob \times gen$$

Repare-se que, ao fazer-se uma abordagem muito agregada, estamos a prescindir da análise do efeito de cobertura material, que deixaria de ficar visível, estando reflectido quer na medição agregada da generosidade (variação da prestação média por beneficiário) quer na medição agregada da cobertura pessoal (número de beneficiários do sistema de protecção social). Embora sendo um método não muito fino, justifica-se o seu uso pela necessidade de identificar tendências de longo prazo numa abordagem ainda pouco fina de cada um dos riscos sociais cobertos, como está a ser feito neste artigo. A aplicação desta abordagem traduz-se nas séries representadas no Gráfico A.

Podemos medir as variações ocorridas no peso da despesa social no PIB entre dois anos nesta série longa. Justifica-se esta medição quando se pretendem caracterizar diferentes etapas no processo histórico de evolução do sistema previdencial no Estado Novo, como se faz neste artigo. Consideremos um dado período $[t_1, t_2]$ em que t_1 e t_2 são os anos que delimitam esse período. Temos então, para cada um destes anos:

$$(4a) \quad sd_{t_1} = cob_{t_1} \times gen_{t_1}$$

$$(4b) \quad sd_{t_2} = cob_{t_2} \times gen_{t_2}$$

Podemos então calcular a variação do peso da despesa social no PIB entre estes dois anos como:

$$(5) \quad \begin{aligned} \Delta_{t_1, t_2}^{sd} &= sd_{t_2} - sd_{t_1} = cob_{t_2} \times gen_{t_2} - cob_{t_1} \times gen_{t_1} = \\ &= cob_{t_2} (gen_{t_2} - gen_{t_1}) + gen_{t_1} (cob_{t_2} - cob_{t_1}) \\ &= \Delta_{t_1, t_2}^{sd_{gen}} + \Delta_{t_1, t_2}^{sd_{cob}} \end{aligned}$$

em que $\Delta_{t_1, t_2}^{sd_{gen}}$ significa a variação do peso da despesa social no PIB que é explicada pela variação da “generosidade” e $\Delta_{t_1, t_2}^{sd_{cob}}$ é a variação do peso da despesa social no PIB

explicada pela variação da “cobertura pessoal”. A decomposição representada no *Gráfico 5* corresponde à aplicação desta metodologia para cada uma das fases de desenvolvimento da despesa social no Estado Novo, que destacámos na análise.

Fontes de Informação Estatística

Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social, INE (1938-1973).

Anuário Estatístico, INE (1938-1974).

OECD Social Expenditure database (1980-2003).

A. Maddison – *Historical Statistics* (<http://www.ggdc.net/maddison/>)

Valério, N. (2008) Avaliação do Produto Interno Bruto de Portugal. ISEG-UTL, GHES, DT/WP n.º 34.

Legislação Consultada

Caixa Geral de Aposentações - Criada pelo Decreto-Lei n.º 16697, de 27 Março 1929 (pp. 725-730).

Associações de Socorros Mútuos - Decreto n.º 19 281, de 29 Janeiro 1931 (pp. 213-222) e Decreto n.º 20 944, de 27 Fevereiro 1932 (pp. 377-393).

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

Caixas de Previdência das casas do Povo - Criadas pelo Decreto-Lei n.º 23051, de 23 Setembro 1933.

Casas Económicas - Decreto-Lei n.º 23:052, de 23 Setembro 1933.

Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP) - Decreto-Lei n.º 23 053, de 23 de Setembro de 1933.

Montepio dos Servidores do Estado - Criado pelo Decreto-Lei n.º 24046, de 21 Junho 1934 (pp. 864-875).

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

Caixas Sindicais de Previdência - Decreto-Lei n.º 25 935, de 12 Outubro 1935 (pp. 1465-1478).

Relação do Estado com Privados no domínio da Acção Social - Decreto n.º 26 154, em 14 de Janeiro de 1936.

Casas dos Pescadores - Criadas pela Lei n.º 1953, de 11 Março 1937.

Caixas de Reforma ou de Previdência - Criadas pelo Decreto-Lei n.º 28 321, de 27 Dezembro 1937.

Criação de caixas de previdência pelo Estado - Decretos n.º 30711 de 29 de Agosto de 1940(pp. 999-1004) e n.º 3674 de 20 de Fevereiro de 1943 (p. 123).

Caixas de Abono de Família - Decreto-Lei n.º 32 192, 13 Agosto 1942 (pp. 1025-1029).

Estatuto da Assistência Social - Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944.

Federação das Instituições de Previdência (e criação dos Serviços Médico- Sociais) - Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 Abril 1946 (pp. 301-304).

Criação do Ministério das Corporações e Previdência Social – Decreto-Lei n.º 37 909, de 1 Agosto de 1950.

Reforma da Previdência Social - “Proposta de Lei n.º 4”, em 18 de Dezembro de 1961.

Parecer da Câmara Corporativa nº39/VII, de 18 de Dezembro de 1961, sobre a Reforma da Previdência Social (Acta Câmara Corporativa n.º 128 da VII Legislatura, pp. 1255-1318).

Parecer da Câmara Corporativa nº42/VII, de 24 de Maio de 1961, sobre Estatuto da Saúde e Assistência (Acta Câmara Corporativa n.º 133 da VII Legislatura, pp. 1381-1490).

Caixa Nacional de Seguros de Doença e Acidentes - Decreto n.º 44307, 27 de Abril 1962 (pp. 575-577).

Reforma da Previdência Social - Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962.

Estatuto da Saúde e Assistência - Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963.

Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência - Decreto n.º 45266, de 23 de Setembro de 1963.

Caixa Nacional de Pensões - Portaria n.º 21 546, de 23 de Setembro de 1965 (p. 1254).

Estatuto Hospitalar - Decreto-Lei n.º 48 357, de 27de Abril de 1968.

Regulamento geral dos hospitais – Decreto-Lei nº 48558, de 27de Abril de 1968.

A Reorganização das Casas do Povo e a Previdência Rural, Parecer da Câmara Corporativa n.º 22/IX, Acta n.º 115, de 18 de Dezembro de 1968, (pp.88-89).

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

Conselho Superior de Acção Social - Decreto-Lei n.º 446/70, de 23 de Setembro de 1970.

Reforma da Saúde. Nova Lei Orgânica - Decreto-Lei n.º 413/71, 27 de Setembro de 1971.

Reconhecimento do *direito à saúde* e a conseqüente responsabilização do Estado.

Direcção-Geral da Assistência Social - Decreto-Lei n.º 413/71.

O Ministério das Corporações e Segurança Social substituiu o Ministério das Corporações e Previdência Social - Decreto-Lei n.º 584/73, de 1973.

Redução dos prazos de garantia no acesso às Pensões - Decreto n.º 486/73, de 27 de Setembro de 1973.

Lei de Bases da Segurança Social - Decreto-Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto de 1984.

Sobre Caixas de Abono de Família

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).

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).