



A previdência social dos trabalhadores rurais portugueses: a legislação entre 1962 e 1984 em análise

Werbeth Serejo Belo*

Esta comunicação tem como objetivo central analisar uma das dimensões do Estado-Providência, a seguridade social, tendo como foco a previdência, sobretudo a destinada a trabalhadores rurais e o encaminhamento dado para uma unificação deste sistema. Tem-se, assim, como documentos para que o objetivo central seja alcançado a reforma previdenciária de 1962 (lei nº 2115 de 18 de junho de 1962), lei nº 2144 de 29 de maio de 1969, período anterior à consolidação do Estado-Providência, a constituição de 1976 que pode ser considerada um marco que finda o Processo revolucionário em curso (PREC) e que, portanto, reorganiza as diversas dimensões estatais e a lei nº 28/84 que atribui novas características ao regime previdenciário incluindo o regime dos trabalhadores rurais que estavam vinculados às *Casas do Povo*.

Começa-se, então, com o destaque ao momento de criação das Casas do Povo a partir do Decreto-Lei nº 23051 de 23 de setembro de 1933, já sob o regime do Estado Novo Português. É importante destacar que as primeiras medidas em torno da (re)organização da previdência social portuguesa são uma resposta da crítica da vertente corporativista ao modelo essencialmente liberal, com base no mutualismo, adotado durante a I República Portuguesa por considerar aquela organização instável e

* Doutorando em Estudos Contemporâneos pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20)/ Universidade de Coimbra. Mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Estadual do Maranhão. Graduado em História pela Universidade Estadual do Maranhão. Tem experiência na área de História, com ênfase em História econômica Contemporânea, História do Brasil Contemporâneo e Ensino de História. Tem se dedicado a pesquisas sobre desenvolvimentismo, propriedade industrial - com foco em registro de patentes e relações capital-imperialistas desde 2013. Recentemente tem se voltado a estudos sobre segurança social no Brasil e em Portugal entre os anos 1960 e 2019. Faz parte do Núcleo de Pesquisa em História Contemporânea -NUPEHIC, do INCT/Proprietas e do Grupo de Investigação História e Memória (CEIS20/UC). Aluno pesquisador do projeto O Colapso da Ditadura através da Imprensa: uma análise comparativa entre os casos Portugal e Brasil.

descentralizada. Assim, é iniciada uma trajetória da organização previdenciária que culminaria na organização de um sistema de segurança social no ano de 1984 com a Lei de Bases.

Ao longo do Estado Novo diversas medidas foram adotadas com revisões legislativas e elaboração de novas leis a fim de sistematizar a previdência, como exemplo tem-se a lei nº 1884 de 1935 que marca a primeira tentativa de organização previdenciária, dando continuidade ao já iniciado com a lei nº 23051 já mencionada. Entretanto, ao analisar legislações de determinados períodos é importante estabelecer algumas vinculações, isto é, perceber, por exemplo, que todas as medidas no âmbito jurídico não podem estar desvinculadas de um projeto de Estado. Portanto, a legislação em análise pode ser considerada a materialização de um projeto que se altera em quatro pontos de inflexão: a) até o ano de 1968, um forte corporativismo com base na proteção da economia e uma vinculação internacional pouco consolidada; b) de 1968 a 1974, sob o comando de Marcello Caetano, um processo de abertura da economia e um forte desenvolvimentismo; c) de 1974 a 1976, momento de enfraquecimento do corporativismo após o 25 de abril, mas, também, momento do processo revolucionário em curso que tem como marco institucional de seu fim a promulgação da constituição de 1976 e; d) de 1976 a 1984, tem-se uma busca por reorganização político-econômica com um novo processo de abertura econômica e vinculações internacionais que culminariam na entrada de Portugal à CEE em 1986.

Assim, o Decreto-lei nº 23051 é tem como central um forte corporativismo e estratégias de cooptação da classe trabalhadora rural, haja vista que durante a I República portuguesa os movimentos de trabalhadores rurais tiveram grande força ao reivindicar direitos já que Portugal ainda não havia passado por um processo de industrialização acelerado e, portanto, sem uma classe trabalhadora urbana bem organizada. Ainda no âmbito do Estado Novo sob o comando de Salazar outras leis foram promulgadas, tais como o Decreto-Lei n.º 28.859 de 18/07/1938 que Regula o funcionamento das Casas do Povo, o Decreto-Lei nº 30.710 de 29/08/1940 que Estabelece a nova organização das Casas do Povo, Decreto-Lei nº 34.373 de 10/01/1945 que cria a Junta Central das Casas do Povo e a Lei nº 2115 de 18/06/1962 que promulga as bases da reforma da Previdência Social e revoga a lei nº 1884 de 16 de março de 1935.

Assim, neste primeiro bloco de leis tem-se como objetivos das casas do povo a previdência e a assistência, a instrução e os progressos locais com o objetivo de

“formação de caracteres fortes, de trabalhadores ativos e de cidadãos inteiramente voltados ao serviço da pátria”, demonstrando um claro alinhamento ao projeto de forte nacionalismo como central ao projeto do Estado Novo. Essas características marcariam todos os decretos anteriormente mencionados, sobretudo a lei nº 2115 de 1962 que inclui as casas do povo como parte do regime geral das instituições de previdência visando a criação de um regime previdenciário em forma de sistema organizado, (...) e classificado “instituições de previdência de inscrição obrigatória” sob o argumento de proteção dos trabalhadores por conta de outrem”. Por se tratar da (re)organização do regime geral da previdência, pouco espaço é dedicado aos trabalhadores rurais de modo que somente destaca as funções que pouco se diferencia do Decreto-Lei 23051 de 1933, havendo somente a ampliação dos possíveis beneficiários ao apontar que “os trabalhadores rurais ou equiparados ainda não abrangidos pelas casas do povo consideram-se, para este efeito, incluídos no âmbito das federações das Casas do Povo da região, às quais incumbe assegurar a realização dos fins referidos”. Encerrando este primeiro bloco vinculado ao Estado Novo, sob direção de Salazar, pode-se destacar que sua função primordial no que concerne à previdência dos trabalhadores rurais foi a de sistematizar um projeto de cooptação da classe trabalhadora e de organização da apropriação jurídica a fim de promover uma judicialização da política previdenciária pouco organizada durante a I República em que as associações mutualistas prevaleciam. Entretanto, é importante destacar que neste processo não houve uma ruptura completa com o modelo previdenciário anterior já que o corporativismo também é central para o mutualismo.

Entre 1968 e 1974, com o Estado Novo sob a tutela de Marcello Caetano, tem-se um processo de abertura das relações econômicas, uma maior tentativa de integração à economia internacional, momento de formação e consolidação de conglomerados industriais sob a lógica de um projeto de desenvolvimento acelerado sistematizado por meio do III Plano de Fomento. Estas características são fundamentais para compreender a promulgação das leis previdenciárias e, sobretudo, das leis voltadas aos trabalhadores rurais já que a partir da defesa de um desenvolvimento acelerado que reivindica um processo de industrialização, o cenário de produção começa a se deslocar do campo para a cidade. Entretanto, a agricultura ainda é um forte pilar da produção portuguesa.

Assim, a primeira medida tomada é a promulgação da Lei 2144 de 28 de maio de 1969 que reorganiza as casas do povo e suas federações revogando o decreto 23051 de 1933, sendo as casas do povo caracterizadas a partir de então como “organismos de

cooperação social, dotados de personalidade jurídica, que constituem o elemento primário da organização corporativa do trabalho rural e se destinam a colaborar no desenvolvimento econômico-social e cultural das comunidades locais, bem como a assegurar a representação profissional e a defesa dos legítimos interesses dos trabalhadores agrícolas e a realização da previdência social dos mesmos trabalhadores e dos demais residentes na sua área”. Pode-se perceber, então, a reformulação do nacionalismo vigente, agora com base na busca por um desenvolvimento econômico acelerado para o progresso da nação. Agora as atribuições da casa do povo foram sistematizadas em torno da “cooperação social, especialmente para o desenvolvimento econômico-social das comunidades locais, e para a aproximação, formação profissional e promoção cultural e moral dos seus associados; a representação profissional dos trabalhadores agrícolas por conta de outrem; a previdência e assistência em benefício de trabalhadores residentes em suas áreas”.

No que tange à previdência social rural e à assistência é importante destacar que o papel do Estado tem sido de sistematização e de pouca intervenção direta no que tange ao fomento, ficando sob responsabilidade dos sócios o subsídio direto do fundo previdenciário enquanto o Estado intervém de forma esporádica por meio de subvenções ao custeio de gastos. Essa diferenciação entre subsídio e subvenção destaca a intervenção estatal enquanto órgão regulador superestrutural direcionando o fomento infraestrutural aos associados. Uma característica fundamental trata da possibilidade de inserção dos demais trabalhadores rurais com base no pagamento voluntário de prestações, entretanto, sem apontar na mencionada lei, como estes indivíduos teriam recursos para fazê-lo já que o Estado não monta um sistema tripartite real.

Ainda sob o Estado Novo há a promulgação do Decreto 445/70 que reestrutura as casas do povo e regulamenta os fundos de previdência. O argumento do déficit na previdência (comum a modelos estatais que objetivam a redução do Estado no que tange às relações econômicas) passa a ser utilizado, além disso, o mencionado decreto reduz “as quotas dos sócios contribuintes que tenham ao serviço trabalhadores agrícolas abrangidos pelo regime geral da previdência”, isto é, reduz os encargos dos proprietários e mantém os encargos dos trabalhadores.

No terceiro período supramencionado tem-se o decreto-lei 217/74 que tem por objetivos a “substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social” a fim de promover a “redistribuição do

rendimento entre capital e trabalho” incorporando as diretrizes previdenciárias à constituição de 1976 marcando uma maior ruptura com o modelo estadonovista.

Entretanto, a partir de 1982 há um novo processo de estruturação das casas do povo com as novas características do último ponto de inflexão destacado no início deste trabalho. Assim, foi promulgado o decreto-lei nº 04 de 1982 marcando uma intervenção estatal através da junta central das casas do povo não permitindo aos trabalhadores vinculados à casa do povo a sua participação nos órgãos administrativos não garantindo, portanto, a defesa real dos interesses destes. É importante apontar que o déficit da previdência permanece como argumento norteador da reestruturação. Em 1983, novo decreto-lei é aprovado (decreto-lei nº 251/83) atribuindo o cálculo geral da previdência ao regime especial (dos trabalhadores rurais) reforçando a característica bipartite do fomento com base na contribuição dos trabalhadores e das entidades patronais, substituindo, assim, a lei nº 2144 de 1969, reduzindo ainda mais a intervenção estatal no fomento devendo este contribuir somente com outras receitas, sobretudo, as direcionadas a questões administrativas.

Por fim, chega-se, então, à 1ª lei de Bases da Segurança Social, a lei nº 28/84, esta regulamentação destaca a intervenção estatal em benefícios não contributivos, assim, vinculados ao regime de assistência social e não da previdência cabendo o financiamento centralmente aos trabalhadores e em segundo lugar às empresas às quais estes estiverem vinculados, com a clara diferenciação entre “contribuições” dos trabalhadores e “transferências” do Estado apontando a não obrigatoriedade deste e demarcando a obrigatoriedade dos trabalhadores na manutenção do fundo previdenciário.

Assim, o que foi apresentado marca duas características de um modelo neoliberal de Estado ao fim deste percurso: a redução processual de intervenção do Estado no fomento da previdência, sobretudo dos trabalhadores rurais, e a nítida demarcação do caráter de responsabilização do indivíduo face à formação do seu fundo previdenciário. O que se pretendeu não foi defender a implementação de uma agenda neoliberal no Estado português entre as décadas de 1960 e 1980, mas a lenta inserção de características de um Estado mínimo na sua relação com a sociedade, por meio da análise do regime previdenciário dos trabalhadores rurais.

