



## Universidades Lusíada

Loureiro, João Carlos Simões Gonçalves

### **O regaço social da república : algumas considerações sobre a pobreza e a protecção social na Constituição de 1911**

<http://hdl.handle.net/11067/949>

<https://doi.org/10.34628/p9qe-jp61>

#### **Metadata**

<b>Issue Date</b>	2014-07-10
<b>Abstract</b>	Argumentando com base na literatura académica ( Professorenrecht) e na legislação sobre o tema da protecção social, o autor assinala os traços de (des)continuidade entre a última fase da Monarquia Constitucional e a Primeira República portuguesa nesse domínio....
<b>Keywords</b>	Direito constitucional - Aspectos sociais - Portugal, História constitucional - Portugal - Século 20, Assistência social - Portugal - Século 20
<b>Type</b>	article
<b>Peer Reviewed</b>	No
<b>Collections</b>	[ILID-CEJEA] Polis, n. 18-21 (2012)

This page was automatically generated in 2024-08-14T00:23:22Z with information provided by the Repository

---

**O REGAÇO SOCIAL DA REPÚBLICA: ALGUMAS  
CONSIDERAÇÕES SOBRE A POBREZA E A PROTECÇÃO  
SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1911**

**João Carlos Loureiro**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



## Resumo

Argumentando com base na literatura académica ( Professorenrecht) e na legislação sobre o tema da protecção social, o autor assinala os traços de (des) continuidade entre a última fase da Monarquia Constitucional e a Primeira República portuguesa nesse domínio.

## Palavras-chave

Protecção social - I República Portuguesa - Constituição - Pobreza

## Abstract

Drawing upon an analysis of the scholarly literature (Professorenrecht) and the legislation on the issue of social protection, the author stresses the traces of (dis)continuity between the Late Monarchy and the First Portuguese Republic in that field.

## Key-words

Social protection - I Portuguese Republic - Constitution - Poverty

## 0. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Em ano centenário da República, convidado a falar sobre a Constituição de 1911<sup>1</sup>, escolhi como tema a pobreza e a protecção social. No século XIX, o pauperismo traçara já um panorama desolador da pobreza, centrando-se sobretudo na análise da chamada questão social, operária ou dos trabalhadores (*Arbeiterfrage*). Entre nós, a condição do Quarto Estado<sup>2</sup> assumiu relevância

---

<sup>1</sup> O texto que agora se apresenta é uma versão revista da comunicação apresentada no Colóquio *A Constituição de 1911: aspectos históricos e jurídico-políticos*, Universidade Lusíada de Lisboa, 26 de Novembro de 2010.

<sup>2</sup> Cf. José FONTANA, "O Quarto Estado", in: César OLIVEIRA, *O socialismo em Portugal*

crescente, mas a estrutura social era, a 5 de Outubro, basicamente a de um país profundamente ruralizado, se comparado com outras sociedades em que o processo da revolução industrial atingira outros estádios (por exemplo, Reino Unido e Alemanha, ainda que, neste caso, não esquecendo as diferenças entre o capitalismo manchesteriano e renano). Mais: Trindade Coelho, no seu *Manual Político do Cidadão Português*<sup>3</sup>, sublinhava a profunda interdependência entre as duas misérias, a rural e a urbana. Escrevia: “[a] miséria dos grandes centros de população, principalmente da capital, é determinada, em muito, pela miséria das populações rurais, pois afluindo estas aos grandes centros na esperança de melhorarem de sorte, agravam a miséria própria, e a dos habitantes das cidades”.

Uma palavra sobre a ideia de regaço: o vir-me ao pensamento a fórmula, resultará porventura das leituras de Peter Sloterdijk<sup>4</sup>, com quem me confrontei desde meados dos anos 90 e que, há algum tempo, Gomes Canotilho me lembrava. Acrescento-lhe a ideia, na tradição portuguesa, da rainha D. Isabel e do seu cuidado pelos mais pobres, que a elevou aos altares e sobretudo, aos corações, mesmo de alguns republicanos e descrentes.

No espartilho temporizado da comunicação, proponho-me considerar os seguintes tópicos:

- a) em primeiro lugar, proceder a uma rápida identificação dos preceitos constitucionais pertinentes, socorrendo-nos da obra – luminosa – de Marnoco e Sousa<sup>5</sup>;
- b) analisar os traços de continuidade com a concepção *respublicana* anteriormente existente;
- c) por último, referir linhas de força de concretização político-legislativa na área da protecção social<sup>6</sup>.

## 1. CONSTITUIÇÃO DE 1911 E POBREZA

A pobreza é uma questão recorrente na história da humanidade. No entanto, no século XIX, a industrialização, que arrastou consigo processos de desenraizadoras migrações, deu nova face a um problema clássico.

---

1850-1900 (Contribuição para o estudo da filosofia política do socialismo em Portugal na segunda metade do século XIX), Porto, 1973, p. 263-270.

<sup>3</sup> Porto, 2<sup>a</sup> 1908.

<sup>4</sup> Peter SLÖTERDIJK, *Im selben Boot: Versuch über die Hyperpolitik* (trad.: *No mesmo barco: ensaio sobre a hiperpolítica*, Lisboa, 1996, p. 24). Utilizamos a ideia de colo ou regaço com alguma liberdade.

<sup>5</sup> Marnoco e SOUSA, *Constituição Política da República Portuguesa: Commentario*, Coimbra, 1913 (agora, vd. a recente reimpressão: Lisboa, 2011).

<sup>6</sup> Em geral, vd. Mário Júlio de Almeida COSTA/Rui MARCOS, *A primeira República no direito português*, Coimbra, 2010, p. 57-73.

Importa começar por uma distinção, recortando no terreno da protecção social – no que é hoje<sup>7</sup>, com modificações, o campo da segurança social – duas áreas: a previdência e a assistência social. A primeira aponta para esquemas de auto ou hetero-organização, tendo em vista prevenir precisamente a pobreza, face à verificação de um conjunto dos chamados riscos sociais, dogmaticamente convertidos em contingências e eventualidades. A segunda aparece como resposta aos que, não podendo trabalhar e não tendo fortuna ou não beneficiando da cobertura dos mecanismos previdenciais ou revelando-se estes insuficientes, necessitam da beneficência ou socorros públicos.

Numa perspectiva constitucional, não estamos ainda perante posições jusfundamentais accionáveis, mas não é indiferente a sua proclamação constitucional, desde logo em termos simbólicos.

### 1.1. Preceitos

A leitura da Constituição de 1911 revela que, ao contrário do que acontece actualmente, apenas um número limitado de preceitos se pode reconduzir ao domínio da chamada constituição social<sup>8</sup>. No nosso território de análise, aliás circunscrito ao campo da protecção social, refira-se que, apesar das instituições de previdência serem, há muito, um elemento da realidade constitucional, o texto é omissivo. Na lei fundamental da I República, apenas encontramos um preceito – o n.º 29 do art. 3.º – que afirma ser “(...) reconhecido o direito à assistência pública”.

### 1.2. Fonte(s)

Em termos sucintos, recorde-se que, aparte a modernização da linguagem, este preceito segue na esteira da Carta<sup>9</sup> e também da Constituição de 1838<sup>10</sup>, que já consagravam um direito, como então se dizia, aos socorros públicos. A mudança da linguagem pode, no entanto, suscitar a legítima questão de saber se também o campo previdencial estaria coberto, questão que teremos oportunidade de aprofundar. Com efeito, no Constituição de 1826 a fórmula socorros públicos não compreendia os chamados socorros mútuos. Aliás, o preceito resulta do processo que hoje, na era da informática, designaríamos de corte e colagem, e tem por fonte, que reproduz *ipsis verbi*, a Constituição brasileira de 1824, mais exactamente o art. 179.º, XXXI: “[a] Constituição também garante os socorros públicos”. Escrevendo

---

<sup>7</sup> Cf. João Carlos LOUREIRO, *Adeus ao Estado Social? A segurança jurídica entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*, Coimbra, 2010, p. 159-161.

<sup>8</sup> Sobre este conceito, vd. agora José Joaquim Gomes CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, 2003, p. 347-348.

<sup>9</sup> Art. 145.º/§29.º.

<sup>10</sup> Art. 28.º/III.

sobre o texto do outro lado do Atlântico, Pimenta Bueno<sup>11</sup> estabelece um princípio de subsidiariedade de intervenção estatal e recorta uma noção mais ampla de socorros públicos do que aquilo que cai no domínio da segurança social, ao integrar aí, de modo genérico, a resposta a calamidades. Distingue também entre meios de resposta directos e indirectos (apoio e promoção das caixas económicas, hospitais de caridade). Como fundamento deste dever, aponta expressamente o interesse público, mais concretamente o “interesse da segurança pública”.

Entre nós, Lopes Praça, o grande comentador da Carta, e que assumiu expressamente a obra de Pimenta Bueno como uma das suas fontes, escreveu:

“O rico de hoje pode ser o pobre de amanhã. O paralítico da rua pode ser amanhã um dos membros da minha família impossibilitada de lhe acudir. Todos somos membros da grande família humana, todos somos irmãos. A solidariedade humana leva ao direito de assistência, como o individualismo nos conduz à brutalidade do egoísmo”<sup>12</sup>. Em termos que não podemos aprofundar aqui, sustenta que os socorros públicos devem assentar num princípio de subsidiariedade, entendida esta em várias acepções: (1) subsidiariedade da protecção pública face às intervenções da família e da sociedade civil<sup>13</sup>; (2) subsidiariedade da intervenção central perante a intervenção de instâncias públicas mais próximas (a começar pelo poder local)<sup>14</sup>.

A própria ajuda é vista, preferencialmente, como transitória (temporalmente “subsidiária”) e destinada a criar condições para que se tornem dispensáveis os socorros públicos<sup>15</sup>.

Registe-se que coube à Constituição jacobina de 1793 o ter reconhecido os socorros públicos como uma “dívida sagrada”<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> José António Pimenta BUENO, *Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*, Rio de Janeiro, 1857, p. 439.

<sup>12</sup> *Direito Constitucional Portugal: Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1832*, I, Coimbra, 1878, p. 106.

<sup>13</sup> “O Estado só deverá intervir e prestar directamente socorros públicos, quando os indivíduos e as associações forem insuficientes para acudir aos necessitados” (*Direito Constitucional Portugal*, cit., p. 110).

<sup>14</sup> “O cumprimento desta obrigação deve incumbir-se de preferência à paróquia, ou freguesia, ao concelho, à comarca e ao distrito, evitando, quando possível, a este como a outros respeito, a centralização” (*Direito Constitucional Portugal*, cit., p. 110).

<sup>15</sup> “E sempre que seja possível, devem os socorros públicos tender não só a aliviar os pobres, mas a pô-los em estado de os dispensar, tornando-se a providência de si próprios” (*Direito Constitucional Portugal*, cit., p. 111).

<sup>16</sup> Já na Constituição de 1791 havia uma referência aos socorros públicos: “il sera créé un établissement de secours publics, pour élever les enfants abandonnés, les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n’auraient pu s’en procurer”.

### 1.3. Âmbito do preceito

A Constituição de 1911 vai estabelecer no n.º 29 do art. 3.º que “[é] reconhecido o direito à assistência pública”. As figuras do mutualismo e da assistência pública, apesar das relações, não se confundiam: assim, o Primeiro Congresso Nacional das Mutualidades, realizado entre 18 e 22 de Janeiro, aprovou um voto claro no sentido de a Federação Nacional de Socorros Mútuos organizar um “congresso especial de assistência pública nas suas relações com a mutualidade e vice-versa”<sup>17</sup>.

Aliás, até do pronto de vista de organização do governo se nota esta distinção: depois da criação, em 1916, do Ministério do Trabalho e da Previdência<sup>18</sup> assinala-se que a Direcção Geral de Assistência Pública se conservou, até 1918, no Ministério do Interior<sup>19</sup>, de acordo com um modelo tradicional, segundo o qual o cuidado dos pobres era domínio do chamado direito administrativo de polícia.

O próprio diploma que estrutura a assistência pública logo no princípio da República – o Decreto de 25 de Maio de 1911<sup>20</sup> – limita-se ao domínio da assistência e considera necessário criar um sistema que, tornando supérflua a esmola, permita ajudar os verdadeiros “indigentes” e reprimir a mendicidade<sup>21</sup>.

A primeira dúvida que pode surgir ao intérprete do texto é a seguinte: a referência à assistência pública corresponde a um uso estrito da expressão – aquela parcela da protecção social também conhecida por assistência social<sup>22</sup>, hoje ajuda social – ou amplo, compreendendo também os mecanismos previdenciais? Com efeito, a leitura de outros escritos publicados ainda no período monárquico poderia alimentar a dúvida. Assim, Costa Goodolphim, num escrito apresentado à Exposição Universal de 1900, intitulado *Assistance publique en Portugal*<sup>23</sup>, considerava, sob este rótulo, quer as instituições de previdência (sociedades de socorros mútuos, caixas de poupança, sociedades de cooperação), quer as

---

<sup>17</sup> In: Vasco ROSENDO, *O mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*, Lisboa, 1996, p. 503.

<sup>18</sup> Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916: Cria o Ministério do Trabalho e Previdência Social.

<sup>19</sup> Que até então integrava também a Direcção Geral de Saúde e a Direcção Geral dos Hospitais Civis de Lisboa.

<sup>20</sup> Publicado no *Diário do Governo*, n.º 122, de 26 de Maio de 1911.

<sup>21</sup> Veja-se o Preâmbulo do referido diploma.

<sup>22</sup> É possível, no entanto, distinguir entre assistência pública e assistência social (*Estudos de assistência social*, t. I: *Assistência infantil em França e noutros países*, Lisboa, 1925, p. 76): “[d]istingue-se a Assistência Social da Pública pelas seguintes características: “Esta última fornece ao doente ou indigente cama, alimento, cuidados médicos, provendo às necessidades da existência sem profundar as causas do mal e meios de o destruir.

Pelo contrário, a Assistência Social tem o especial efeito de reintegrar os infelizes em situação de dispensar os socorros, fazendo substituir a passividade habitual do assistido a actividade bastante a libertá-lo do quasi-vexame da assistência” (p. 76).

<sup>23</sup> Lisboa, 1900.



instituições de beneficência.

Lendo o comentário à Constituição de 1911 de Marnoco e Sousa, vemos que se distingue, expressamente, assistência pública e previdência, nomeadamente os socorros públicos, sem prejuízo da sua articulação:

- a) consideram-se como preceitos semelhantes<sup>24</sup> os previstos nas constituições de 1826 e de 1838, sendo aí a expressão socorros públicos claramente distinta dos socorros mútuos;
- b) referindo-se à relação com os seguros sociais, um dos modos de realização do sistema previdencial, expressamente se procede à sua distinção perante a assistência pública, que sobreviveria e seria necessária mesmo perante um desenvolvimento dos primeiros<sup>25</sup>.

Quanto ao âmbito pessoal ou subjectivo da assistência pública, escreve que esta “(...) tem de compreender nos seus serviços: 1.º Os que carecem do necessário, em virtude de incapacidade física, como os enfermos, os velhos, e as crianças abandonadas; 2.º Os que carecem do necessário, por falta de trabalho em que se empreguem; 3.º Os que carecem do necessário, porque não querem trabalhar, tendo repugnância por toda a ocupação regular”<sup>26</sup>.

A última categoria enquadra a vadiagem e mendicidade. Em sua opinião, a protecção social dos grupos anteriores legitima as clássicas soluções de criminalização destas condutas<sup>27</sup>.

Quanto às duas anteriores, a primeira corresponde ao domínio tradicional de intervenção do Estado neste território, exemplificando com um conjunto de medidas adoptadas pela República<sup>28</sup>. A segunda – socorro aos sem emprego – remete para a *assistência pelo trabalho*, isto é, oferta de trabalho, nomeadamente através da distribuição de “senhas de trabalho”<sup>29</sup> ou impulsionando os *jardins operários* (entrega de terrenos para cultivo).

## 2. (DES)CONTINUIDADES RESPUBLICANAS

A referida mudança da linguagem não põe em causa uma continuidade em matéria de protecção social entre monarquia e República<sup>30</sup>. Com efeito, se as

---

<sup>24</sup> Marnoco e SOUSA, *Constituição política*, cit., p. 179.

<sup>25</sup> Marnoco e SOUSA, *Constituição política*, cit., p. 180.

<sup>26</sup> Marnoco e SOUSA, *Constituição política*, cit., p. 180.

<sup>27</sup> Marnoco e SOUSA, *Constituição política*, cit., p. 181.

<sup>28</sup> Marnoco e SOUSA, *Constituição política*, cit., p. 181.

<sup>29</sup> Marnoco e SOUSA, *Constituição política*, cit., p. 181.

<sup>30</sup> Inclusivamente, na Assembleia Constituinte, afirmou-se que “(...) mesmo nos países ainda regidos por instituições monárquicas, fundadas, como é sabido, no mito funesto da soberania do direito divino, as questões da indigência e do proletariado ocupam o primeiro plano” (*Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, n.º 30, 25 de Julho de 1911).

revoluções tendem, na sanha legitimadora, a sublinhar a diferença e, no limite, a demonizar o período anterior, em matéria de protecção social o que temos é o cumprimento de propostas que, no essencial, já estavam no ar antes da República.

Na verdade, são vários os traços marcantes a referir:

- a) numa *perspectiva constitucional*, a matriz é ainda a de uma visão liberal<sup>31</sup>, assente na trilogia, que transita dos textos anteriores, liberdade, segurança e propriedade<sup>32</sup>, longe das ideias mais radicais que tinham então curso na Europa;
- b) nas *relações com as instituições religiosas*, radicalizou-se a tendência anticongreganista, anticlerical e mesmo antieclesial, já cultivada, com maior ou menor intensidade, antes da implantação da República<sup>33</sup>;
- c) no *conteúdo das propostas*: provinham, no essencial, de países monárquicos, referindo-se: 1) a especial importância de Bismarck; 2) existência de um *standard* internacional mínimo e participação portuguesa nos grandes congressos; 3) desenvolvimento de um direito de professores (*Professorenrecht*).

Neste ponto, pode, nuclearmente, subscrever-se a tese de Rui Ramos, quando escreve que o “5 de Outubro começara em 1833”<sup>34</sup>, e este quadro não deixou de ter graves consequências em matéria de assistência, quer na monarquia liberal, quer na República.

Como defendi noutro trabalho<sup>35</sup>, o *Professorenrecht* teve um papel fundamental na preparação daquilo que, glosando Sampaio Bruno<sup>36</sup>, denominámos República Mental, sem prejuízo, aliás, de outras referências, mesmo fora do meio universitário. Por exemplo, Costa Goodolphim, polifacetado<sup>37</sup>, participou em várias reuniões internacionais sobre a temática da previdência.

---

<sup>31</sup> Com efeito, teríamos de esperar pelas Constituições mexicana, de 1917, e de Weimar, de 1919, para entrarmos no domínio das constituições sociais.

<sup>32</sup> Vd. art. 3.º: “A Constituição garante a portugueses e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à *liberdade*, à *segurança* individual e à *propriedade*”.

<sup>33</sup> Por exemplo, Maria de Fátima BONIFÁCIO, *Apologia da história política: estudos sobre o século XIX português*, Lisboa, 1999, p. 240, considera “esta questão das irmãs de caridade como uma proto-história do republicanismo (...). É já a partir desta altura (1858), e não apenas a partir de 1865-70, que o «programa do republicanismo» começa a ser executado, nomeadamente no que respeita ao cerne desse programa – a afirmação e difusão de um anticlericalismo laicista de pendor ateu, diferenciado, portanto, do anticlericalismo liberal e incompatível com a confessionalidade do Estado monárquico (...)”.

<sup>34</sup> *Outra opinião: ensaios de história*, Lisboa, 2004, p. 19.

<sup>35</sup> Referimo-nos a “República mental e solidariedade social”, *Boletim da Faculdade de Direito* 87 (2011), no prelo.

<sup>36</sup> *O Brasil mental: esboço crítico*, Porto, 1898 (utilizámos a segunda edição publicada em 1997).

<sup>37</sup> Vd. M.V. de Armelino JUNIOR, “Costa Goodolphim”, prefácio a Costa GOODOLPHIM, *A previdência: associações de socorro mútuo, cooperativas, caixas de pensões e reformas, caixas económicas*, Lisboa, 1889, VII-XXX,

Embora a dignidade não tivesse assento, como tal, nos textos constitucionais, era já invocada como trave dos esforços previdenciais. Demos a palavra a Costa Goodolphim: “[e]ntre as instituições económicas ou sociais, há um ramo distintíssimo que se chama a Previdência tendo por fim, por meio da economia, desenvolver a dignidade do homem (...)”<sup>38</sup>.

Na Universidade de Coimbra, então a única do país, surgem-nos várias publicações em torno da questão operária, nomeadamente a dissertação inaugural para o acto de conclusões magnas, *Direitos dos operários: estudos sobre as grèves*, de Caetano de Andrade Albuquerque<sup>39</sup>; a *Legislação operária portuguesa: exposição e crítica*, de Ruy Ulrich<sup>40</sup>; *O operariado português e a questão social*, de Fernando Emídio da Silva<sup>41</sup>; *A evolução do movimento operário em Portugal*, de Luís da Cunha Gonçalves<sup>42</sup>.

### 3. POLÍTICAS SOCIAIS DA REPÚBLICA E LEGISLAÇÃO

Em termos previdenciais, exceptuando o quadro normativo sobre seguros de acidente de trabalho, tivemos de esperar por 1919<sup>43</sup> para ser adoptada legislação em matéria de seguros sociais.

#### 3.1. O primeiro Congresso sobre as mutualidades (1911)

A primeira nota – que sublinha, aliás – a tese da continuidade prende-se com o facto de este Congresso<sup>44</sup> se ter começado a organizar antes da implantação da República.

---

<sup>38</sup> Costa GOODOLPHIM, *A previdência*, cit., p. XXXI.

<sup>39</sup> Coimbra, 1870.

<sup>40</sup> Coimbra, 1906.

<sup>41</sup> 1905. É o autor de *Seguros mutuos*, Coimbra, 1911, p. 216 ss. [na p. 217, atribui a Augusto Comte, erroneamente, o *Traité de législation*, obra de um autor liberal, de apelido Comte, mas Charles (1782-1837) de nome próprio]. Sobre a questão social, vd. também Fernando Martins de CARVALHO, *A questão social*, Coimbra, 1892 (separata do *Instituto* 39 (1892/11), p. 781-791), a partir da leitura da obra de Magalhães Lima – *O socialismo na Europa*, p. 5). Sublinhem-se as referências ao fim da história: “[e], se um dia a questão social estiver resolvida, e todos os instintos do homem estiverem satisfeitos, e realizada a harmonia dos interesses, terminará a História, esse trabalho épico, doloroso, da humanidade para se aproximar do socialismo” (p. 13), bem como a Malthus, a crítica à Igreja e à cristianização das raças inferiores, p. 15)

<sup>42</sup> Lisboa, 1905.

<sup>43</sup> Vd. José Luís CARDOSO/Maria Manuela ROCHA, “O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928): acção e limites de um Estado providente”, *Análise Social* 44 (2009/192), p. 439-470.

<sup>44</sup> Realizado em Lisboa de 18 a 22 de Junho de 1911.

Registe-se que um dos temas discutidos foi precisamente o lugar do Estado, como resulta da comunicação de Manuel Veloso de Armelim Júnior<sup>45</sup>, intitulada precisamente *Da acção do Estado na mutualidade*.

Em relação às teses aprovadas, nota-se que o Congresso se pronunciou por uma intervenção estatal “longa e eficaz, mas ponderada e liberal”.

Os traços de continuidade verificam-se também na defesa do chamado “patronato da família”, visando a “assistência às viúvas e aos órfãos do proletariado”. A inspiração é aqui, claramente, a obra de Le Play e da sua Escola. Recorde-se, aliás, que, em 1909, El-Rei D. Manuel II pagara a vinda de Léon Poinard<sup>46</sup>, chamado a elaborar um relatório sobre o país.

### 3.2. Continuidades e descontinuidades legislativas

Ainda na segunda metade do século XIX, assistimos a quadro legislativo que visou responder à questão social. Quanto às associações de socorros mútuos<sup>47</sup>, lembrem-se os Decretos de 10 de Fevereiro de 1890, de 28 de Fevereiro de 1891, de 2 de Outubro e de 25 de Novembro de 1896<sup>48</sup>, sendo que os pedidos de legislação específica remontavam a décadas<sup>49</sup>. O primeiro diploma revelava a sensibilidade da matéria e surgia como um exemplo em que se tomava a sério a experiência, “madre de todas as cousas” como dizia Duarte Pacheco Pereira. O diploma previa, expressamente, no art. 46.º, a avaliação e modificação das soluções, o que veio a ser feito pelo referido Decreto de 1896<sup>50</sup>. Recordem-se ainda as medidas relativas, por exemplo, às sociedades cooperativas de trabalhadores<sup>51</sup>, às associações de classe<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> Congresso Nacional de Mutualidade – These 1 – *Da acção do Estado na mutualidade*. Relator: Dr. M.V. de Armelim Junior (Relatório), Lisboa, Setembro de 1910.

<sup>46</sup> Léon POINSARD, *Portugal ignorado: estudo social, economico e político seguido de um appendice relativo aos ultimos acontecimentos*, Porto, 1912. Poinard, na Primavera de 1909, visitou Portugal, tendo aplicado o método de Le Play e dos seus discípulos, entre os quais se contava (p. 1-2).

<sup>47</sup> Sobre o seu desenvolvimento, nas últimas três décadas de monarquia, vd. Miriam Halpern PEREIRA, “As origens do Estado-Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado”, in: Nuno Severiano TEIXEIRA/ António Costa PINTO (Coord.), *A Primeira República Portuguesa: entre o liberalismo e o autoritarismo*, Lisboa, 2000, p. 47-76, p. 53.

<sup>48</sup> Para uma síntese, vd. Costa GOODOLPHIM, *Assistance publique en Portugal*, Lisboa, 1900, p. 9-14.

<sup>49</sup> José Lobo D’Ávila LIMA, *Socorros mútuos e seguros sociais*, Coimbra, 1909, p. 173 ss. Isto não significa que não houvesse referências dispersas a este tipo de associações: vd., por exemplo, a Portaria de 22 de Outubro de 1874, que obrigava as associações de socorros mútuos ao pagamento de contribuição de registo no caso de doações a seu favor.

<sup>50</sup> Refere “(...) a experiência dos últimos cinco anos”.

<sup>51</sup> Lei de 2 de Julho de 1867.

<sup>52</sup> Decreto de 9 de Maio de 1891.

Se o “pacote legislativo” de 1919 estabeleceu um sistema conhecido como “mutualidade obrigatória”, registre-se que já antes da República havia vozes que claramente apoiavam a solução dos seguros sociais obrigatórios. Um dos grandes especialistas em matéria de previdência – aliás, republicano assumido –, Costa Goodolphim, defendia “(...) o estabelecimento de uma caixa geral de reformas para *todos os cidadãos*, compelindo-se por quaisquer meios a que todos sejam previdentes, para que todos olhem para o futuro”<sup>53</sup>.

Em relação aos acidentes ou desastres<sup>54</sup> de trabalho e doenças profissionais – em cuja discussão concorreram a teoria da responsabilidade delitual, aquiliana ou extracontratual, bem como a teoria da responsabilidade contratual e depois a responsabilidade sem culpa –, em 1913 a legislação<sup>55</sup> veio a consagrar expressamente esta última e reafirmá-la em 1919<sup>56</sup>.

No entanto, Luís Cunha Gonçalves, já antes – mais exactamente, numa obra publicada em 1905<sup>57</sup> –, defendera, a partir de uma teoria objectivista da interpretação (“vontade do legislador”), que o art. 2361.º do Código de Seabra poderia ser lido nesse sentido<sup>58</sup>.

Abriu-se caminho à intervenção das seguradoras como entidades adequadas para a transferência de responsabilidades patronais, afastado que foi o modelo – norueguês – de seguros a cargo do Estado<sup>59</sup>.

No quadro da assistência pública, a política anticongreganista dos liberais não deixou de ter consequências sérias e obrigou o Estado à criação de sucedâneos da rede de protecção social destruída e à afirmação crescente da ideia de beneficência pública. Não que não fossem conhecidas iniciativas públicas organizadas: em termos dos clássicos, recordem-se, na modernidade, os escritos de Juan Luís de Vives<sup>60</sup>; no quadro da concretização legislativa, vejam-se, por

---

<sup>53</sup> Costa GOODOLPHIM, *A previdência*, cit., p. 157 (itálico nosso).

<sup>54</sup> Luís da Cunha GONÇALVES, *Princípios de direito corporativo*, Lisboa, 1935, p. 270.

<sup>55</sup> Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913.

<sup>56</sup> Decreto n.º 5637, de 10 de Maio de 1919.

<sup>57</sup> *Evolução do movimento operário*, 1905, p. 144.

<sup>58</sup> Teoria que reafirmou em vários escritos: vd., por exemplo, *Princípios de direito corporativo*, cit., p. 273.

<sup>59</sup> Cf., neste sentido, o *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, n.º 5, de 23 de Junho, p. 4: “[p]osto de parte o seguro obrigatório e exclusivo por conta do Estado, que apenas a Noruega adoptou e que em Portugal nem merece as honras da discussão, posta de parte pela relutância que levantaria no nosso meio um adicional sobre toda a contribuição industrial para a constituição de um fundo especial destinado a garantir as indemnizações nos casos de insolvência – como existe na França e Bélgica – eu procuro resolver a dificuldade, adequando à questão dos acidentes de trabalho a legislação que já se encontra em vigor em Portugal para a indústria dos seguros”.

<sup>60</sup> Nomeadamente, *De Subventionem Pauperum*; para uma síntese da obra e da sua recepção, vd. Bronislaw GEREMEK, *Litosc i szubienica: Dzieje nedzi i milosierdzia w Europie* (trad., a partir das edições italiana e francesa: *A piedade e a força: história da miséria e*

exemplo, as *poor laws* no Reino Unido.

Assim, em 1835, foi criado o Conselho Geral de Beneficência<sup>61</sup> e vários estabelecimentos nesta área. No princípio do século XX, o decreto de 1901 criou os Serviços Centrais de Beneficência Pública. Ainda na monarquia foram abolidas as rodas de expostos, que tanta polémica suscitavam<sup>62</sup>.

A República aprovou o Decreto, com força de lei, de 25 de Maio, reorganizando os serviços de Assistência Pública<sup>63</sup>, o qual, sem que se pretenda fazer uma interpretação da constituição conforme à lei, é inequívoco quanto a esta solução.

Refiram-se ainda as transformações no plano da orgânica ministerial – criação de um ministério do Trabalho<sup>64</sup> – que ainda foi extinto em plena República, em 1925<sup>65</sup>.

#### 4. CONCLUSÃO: CONSTITUIÇÕES E CIRCUNSTÂNCIA

A fechar, cerca de cem anos depois do texto constitucional que analisamos, os ténues direitos sociais deram lugar a um vasto catálogo e, na euforia da Revolução, a uma visão maximalista do princípio da proibição do retrocesso social<sup>66</sup>. Mas o racionamento e a escassez têm de ser tomados a sério, em

---

*da caridade na Europa*, Lisboa, 1995, p. 219-224).

<sup>61</sup> Sobre a reforma do Conselho de Beneficência, vd. o Decreto de 26 de Novembro de 1851. Alguns dados sobre a beneficência podem ver-se em José Ferreira de Macedo PINTO, *Medicina administrativa e legislativa*, Coimbra, 1863, p. 58-86 [parte do texto fora já publicada: Idem, “Excerptos da medicina administrativa e legislativa”, *O Instituto* 11 (1862), p. 95-97, p. 118-120].

<sup>62</sup> Maria Antónia LOPES, *Protecção social em Portugal na Idade Moderna*, Coimbra, 2010, p. 75-82 (em termos bibliográficos, vd. p. 272-274).

<sup>63</sup> *Diário do Governo*, n.º 122, de 26 de Maio de 1911, p. 2130-2133.

<sup>64</sup> Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916, regulamentado pelo Decreto n.º 2354, de Abril do mesmo ano.

<sup>65</sup> Decreto n.º 11.267, de 25 de Novembro de 1925.

<sup>66</sup> Entre nós, tenham-se presentes as discussões, na Escola de Coimbra, nomeadamente entre José Joaquim Gomes Canotilho [*Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, 1982 (2.<sup>a</sup> ed.: Coimbra, 2001)] e José Carlos Vieira de ANDRADE (*Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, agora, Coimbra, 2012, p. 377-381. Luís Verde de SOUSA, “Acerca do princípio da proibição do retrocesso social”, *Boletim da Faculdade de Direito* 83 (2007), p. 747-803; Rui MEDEIROS, “O Estado de direitos fundamentais português: alcance, limites e desafio”, *Anuário Português de Direito Constitucional* II (2002), p. 23-43, p. 30-31, associou o princípio da proibição do retrocesso à ideia de cláusula aberta, estendida – e bem, como aliás reconhece parte significativa da doutrina – aos direitos sociais. Cf. também Manuel Afonso VAZ, *Lei e reserva de lei: a causa da lei na Constituição portuguesa de 1976*, Porto, 1992, p. 383-386; Cristina QUEIROZ, *Direitos fundamentais sociais:*

tempos de globalização que abala os alicerces do Estado social e leva alguns a encomendarem o seu *requiem*<sup>67</sup>.

Os velhos direitos adquiridos, de corte clássico, são legitimamente questionados. Em vez da tradicional assistência pública fala-se agora de ajuda social, marcando, deste modo, a diferença entre votos programáticos e as actuais normas jusfundamentais, maxime o direito à segurança social.

Em tempo de evocação da República, importa potenciar o regaço social em contexto de crise, não para reduzir a liberdade dos afectados, gerando factores de perigosa dependência, também política, dos pobres e tocando na qualidade da democracia, mas para fazer florescer as capacidades humanas, no quadro de uma teoria da justiça.

Deste modo, o 5 de Outubro não será o tempo vago (*vacation*), um dia de evasão e de mero mergulho na esfera privada, mas dia feriado ou festivo (*holiday*)<sup>68</sup>, de comemoração e rememoração, que a comunidade é chamada a celebrar. No caso, também um dia de *respublica*, marcando Zamora e o reconhecimento da independência. Tempo de *anamnesis*, mas também de convocação para o reforço do social da República, capaz de responder ao sofrimento dos pobres e tomar a sério a miséria, num desafio que não pode ignorar o papel das redes da sociedade civil, de valorização de uma sociedade-previdência. Também aqui, apesar dos seus fracassos e descontada a sanha anti-religiosa, importa reler a experiência da República, que não desprezou o papel das formas de auto-organização societária, de socorros mútuos, ou, por exemplo, o legado das misericórdias. Mas importa não esquecer que parte da legislação republicana mais não fez do que procurar concretizar modelos que integravam o adquirido dos países, por sinal monárquicos, mais avançados do tempo, a que se juntavam a República francesa e a Suíça. O *corpus* doutrinário fora traçado já antes da implantação da República. Esta, em matéria de seguros sociais

---

*funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*, Coimbra, 2006, esp. p. 101-122; idem, *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial*, Coimbra, 2006, esp. p. 67-81; Jorge Pereira da SILVA, *Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas: contributo para uma teoria da inconstitucionalidade por omissão*, Lisboa, 2003; em relação ao alcance da posição de Gomes Canotilho, que repensou algumas categorias-chave da sua visão, cf. "Prefácio", in: *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, cit., 2.<sup>a</sup> ed. (agora cf. "Branquinhos" e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, Coimbra, 2006, p. 101-129) e também a obra Jacinto Nelson de Miranda COUTINHO (Org.), *Canotilho e a constituição dirigente*, Rio de Janeiro/ São Paulo, 2003.

<sup>67</sup> Para este quadro, vd., com outras indicações, João Carlos LOUREIRO, *Adeus ao Estado social*, cit.

<sup>68</sup> Para esta contraposição, vd. Michael WALZER, *Spheres of justice: a defence of pluralism and equality*, Oxford/Cambridge, 1983 (trad.: *As esferas da justiça: em defesa do pluralismo e da igualdade*, Lisboa, 1999, p.190-194); também, a partir desta obra, Michael SANDEL, "Justice as membership", in: idem, *Public philosophy: essays on morality in politics*, Cambridge/ London, 2005, p. 174-178, p. 177-178.

obrigatórios, acabou em grande parte por fracassar, numa experiência que reeditou a tradição de um profundo desfasamento entre legislação nos livros e na prática.

De um ponto de vista constitucional, também não foi aqui que a República eficazmente inovou em relação ao período da Carta. Teríamos de esperar pela ditadura militar e pelo Estado Novo para se recortar um verdadeiro edifício previdencial público, mas também sem excessivo entusiasmo e que se revelou incapaz de lidar, com eficácia, com a questão da pobreza, numa sociedade basicamente agrária, inculta e ela própria pobre.

E, mais de cento e sessenta anos volvidos sobre a Revolução de 1848, a criada da família Tocqueville<sup>69</sup> que sorria ao ouvir os sons da Revolução, não tem motivos para o fazer, a não ser por ter emprego e mais alguns direitos. Contra a idolatria do “Deus-milhão”, “[p]recisamos de fazer disto uma pátria, onde caibamos todos»<sup>70</sup>. Uma verdadeira *Respublica*, que perceba a importância dos textos constitucionais, mas também as suas claras limitações. Necessitamos, parafraseando Konrad Hesse<sup>71</sup>, de uma “vontade para a República”, incluyente e restauradora da *ars* política e da decência pública, não esquecendo os pobres e marginalizados.

Precisamos de um *thymos*<sup>72</sup> republicano, que alie à ideia de sopro/desejo uma contida ira, entendida como democrática indignação, que traga de novo à cidade os legados *respublicanos*, de um primado do bem comum e da esfera pública.

Que a fome de *Respublica* evite uma República de fome, em que se descobriria que, afinal, os direitos económicos, sociais e culturais, que a doutrina ensina como sujeitos a “reserva do possível”, seriam mera miragem lavrada na lei fundamental, que cedem perante a dramática escassez, o fardo de uma asfíxiante dívida pública, que desrespeita as exigências do princípio da sustentabilidade<sup>73</sup> e onera gerações presentes e futuras, um irresponsável assalto à República, que mina os fundamentos do Estado de direito, democrático e social.

Por ora, continuemos a evocar, com académicos modos, a República, prosseguindo o diálogo, contrapondo argumentos, entrevedo caminhos.

---

<sup>69</sup> Socorremo-nos de uma história constante de Peter SLOTERDIJK, *Ira y tiempo: ensayo psicopolítico*, Madrid, 2010, p. 139-140 (orig.: *Zorn und Zeit: politisch-psychologischer Versuch*, Frankfurt am Main, 2006).

<sup>70</sup> Raul BRANDÃO, Prefácio a *O cerco do Porto contado por uma testemunha, o coronel Owen*, Porto, 1915.

<sup>71</sup> Referimo-nos a *Die normative Kraft der Verfassung*, Tübingen, 1959 (trad.: “La fuerza normativa de la Constitución”, in: Konrad HESSE, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, 1983, p. 59-84).

<sup>72</sup> Socorremo-nos, de novo, de Peter SLOTERDIJK, *Ira y tiempo*, cit.

<sup>73</sup> Para uma breve referência ao princípio da sustentabilidade e às suas várias dimensões, com indicações bibliográficas, vd. João Carlos LOUREIRO, *Adeus ao Estado social?*, cit., p. 261-264.



