

# Ler História

64 | 2013

Do Corporativismo ao Estado Social Democrático

Dossier: Do Corporativismo ao Estado Social Democrático: Instituições e Projetos

## Uma abordagem histórica dos padrões de rendimento mínimo em Portugal



*Une approche historique aux normes de revenu minimum au Portugal*

*A historical approach to the standards of minimum income in Portugal*

JOSÉ ANTÓNIO PEREIRINHA Y FRANCISCO BRANCO

p. 55-84

<https://doi.org/10.4000/lerhistoria.671>

### **Resúmenes**

Português Français English

O artigo apresenta uma análise interpretativa da história dos mínimos sociais em Portugal. Pretende-se reconstruir o itinerário histórico da evolução dos padrões de rendimento mínimo, identificando e contextualizando os marcos que caracterizaram a sua evolução. Esta análise enquadra-se num projeto de investigação em que se pretende, através duma abordagem consensual dos orçamentos padrão, determinar o valor do rendimento mínimo adequado em Portugal e fazer a sua comparação com os valores dos mínimos sociais que constituem referência para a fixação de valores do salário mínimo e das prestações sociais.

Cet article présente une analyse interprétative de l'histoire des minima sociaux au Portugal. Reconstitue le itinéraire historique de l'évolution des standards de revenu minimum, en identifiant et contextualisant les principales étapes qui ont influencé leur évolution. Cette analyse fait partie d'un projet de recherche qui vise, par une approche consensuelle des budgets standards, déterminer la valeur du revenu minimum adéquat au Portugal et faire une comparaison avec les valeurs des minima qui constituent une référence pour la fixation des valeurs du salaire minimum et des prestations sociales.

This paper presents an interpretive analysis of the history of the minimum social in Portugal. We intend to rebuild the historical journey of the evolution of minimum income standards, identifying and contextualizing the milestones that influenced their evolution. This analysis is

part of a research project that intends, through a consensual approach of standard budgets, to determine the value of adequate minimum income in Portugal and make a comparison with the values of minimum social standards that constitute a reference for setting values for the minimum wage and social benefits.

---

## ***Entradas del índice***

**Mots-clés:** revenu adéquat, revenu minimum, minima sociaux, pauvreté

**Keywords:** adequate income, minimum wage, social minimum, poverty

**Palavras chaves:** rendimento adequado, rendimento mínimo, mínimos sociais, pobreza

### **Notas de la redacción**

Este texto foi redigido como parte da investigação realizada pelos autores no âmbito do projeto financiado pela FCT “Absolute Poverty in Portugal” (PTDC/CS-SOC/123093/2010), de cuja equipa de investigação fazem parte professores da Universidade de Lisboa (José Pereirinha, Elvira Pereira, Francisco Nunes e Dália Costa) e da Universidade Católica Portuguesa (Francisco Branco e Inês Amaro).

---

## ***Texto integral***

# **Introdução**

- A «adequação do rendimento» tornou-se um conceito central no debate europeu de política social. Várias instâncias internacionais e europeias reconhecem o direito universal a um nível adequado de recursos que permita um nível de vida digno e a necessidade de garantir um rendimento adequado a todos os cidadãos que têm recursos insuficientes.<sup>1</sup> Isto levou a que em Portugal, na sequência de uma petição nacional apresentada por um número significativo de cidadãos, a Assembleia da República tivesse aprovado, em 2008, uma resolução recomendando ao governo «a definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das *condições de vida padrão* na nossa sociedade» (itálico nosso) para servir de «definição e avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza» (Resolução da Assembleia da Republica n.º 31/2008, aprovada em 4 de julho de 2008). O projeto de investigação atualmente em curso visa a determinação do valor do rendimento adequado em Portugal, isto é, o valor mínimo de rendimento familiar que permite um nível de vida digno neste país. Esta investigação utiliza uma metodologia que combina o método consensual dos padrões orçamentais<sup>2</sup> com a abordagem normativa de peritos, e que vem sendo utilizada no Reino Unido para determinar o rendimento mínimo padrão (*minimum income standard*) naquele país<sup>3</sup>. Iremos confrontar esta metodologia com aquelas que, com finalidade idêntica, foram seguidas em Portugal ao longo do processo histórico de construção do Estado Social. Identificaremos, nas diversas propostas de estabelecimento de valores mínimos de rendimento, as concepções de necessidades humanas nelas implícitas e de nível mínimo da sua satisfação que se encontram implícitas na sua determinação.

## **Mínimos sociais e necessidades humanas**

- 2 Historicamente, os mínimos sociais foram estabelecidos em estreita relação com as concepções de pobreza e, particularmente, com os limiares de pobreza absoluta. Regra geral, as linhas de pobreza absoluta foram estabelecidas com base numa visão restritiva e minimalista das necessidades humanas, visando garantir um padrão de sobrevivência biofisiológica e condições mínimas de manutenção do trabalho, ao nível mais elementar dos patamares de padrão de vida. Foi esta, concretamente, a orientação prosseguida na fixação dos salários mínimos, numa primeira fase de estabelecimento de padrões de reprodução social. As lutas sociais e sindicais e a institucionalização do Estado Social vieram, no entanto, progressivamente alterar o padrão de necessidades consideradas no estabelecimento do salário mínimo.
- 3 O percurso dos mínimos sociais não é, no entanto, similar. O estatuto de cidadania salarial em que, em grande parte, se funda o *welfare state*, e em que os direitos sociais surgem associados ao estatuto de trabalho assalariado (ainda que existam importantes diferenças entre os regimes universalistas e os regimes corporativos de *welfare state*), produziu uma clara diferença de estatuto entre o *market income* e o *non-market income*, para retomar a formulação de Esping-Andersen<sup>4</sup>. Assim, no domínio dos mínimos sociais, particularmente, o princípio do «estatuto» tem-se sobreposto ao princípio das «necessidades» humanas, argumentando na base da disjuntiva considerada por Paugam.<sup>5</sup>
- 4 Mesmo quando se regista a superação de uma concepção minimalista das necessidades humanas, pautada na sobrevivência do corpo, a manutenção e reprodução das hierarquias estatutárias, mormente entre trabalhadores e não trabalhadores, limita a aplicação daquele princípio e remete normalmente a definição dos *plafonds* de garantia de rendimento, através de decisão política, para valores claramente inferiores e normalmente referenciados a linhas de pobreza absoluta, quando não mesmo de pobreza extrema, uma nova linha de pobreza que vem entrando, cada vez mais, no léxico da política social.
- 5 Estamos, pois, bem longe da concepção marshalliana de cidadania social, enquanto direito a usufruir de «um padrão razoável de bem-estar económico e de segurança e o direito de participar integralmente na herança social e viver a vida de ser civilizado de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade»<sup>6</sup>.
- 6 Na sua origem, como foi referido, o critério de fixação dos mínimos sociais, incluindo aí também a definição dos salários mínimos, foi baseado nas teorias do salário de subsistência e, designadamente, nas chamadas «necessidades incompressíveis do ser humano» e portanto permanentemente referenciado ao conceito de pobreza absoluta. No entanto, tal não significa que não seja exatamente a referência às necessidades humanas que, apesar de todas as suas dificuldades, não constitua o instrumento mais eficaz da luta contra a exclusão social.<sup>7</sup>
- 7 Nesta perspetiva, a caracterização dos mínimos sociais vigentes, enquanto padrão de rendimento ou bens e serviços garantidos, e os princípios que os sustentam, são reveladores do modo como em cada contexto socio-histórico e em cada sociedade particular se analisa a natureza da questão social e se concebem as respostas sociais. O caso português é, a este título, claramente ilustrativo.

## Necessidades humanas e Assistência Social no Estado Novo

- 8 Embora a fixação de valores mínimos para remunerações ou prestações sociais só surja em Portugal após o 25 abril de 1974, é ainda no período do Estado Novo, embora

apenas nos anos finais desse regime, que são feitas algumas tentativas de cálculo de rendimento mínimo adequado a partir de perceções do que são necessidades humanas cuja satisfação a sociedade deve garantir. Porém, durante todo este período, a avaliação das necessidades humanas foi feita exclusivamente por apreciações casuísticas de situações individuais no contexto da Assistência Social, realizada por instituições particulares e, supletivamente, pelo Estado.

## Os primeiros anos da República

9 Nos primeiros anos da República, a Assistência Pública foi uma atividade direcionada à população em situação extrema de pobreza que poderia por em causa a segurança pública e, por isso, deveria ser regulada, essencialmente através da coordenação da atividade de instituições privadas de beneficência. Na Constituição da República de 1911, no Título II dos Direitos e Garantias Individuais, é estabelecido que:

«A Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: (...) 29.º É reconhecido o direito à assistência pública» (sublinhado nosso).

10 Nesse mesmo ano (1911), foi criada a Direção Geral da Assistência como organismo do Ministério do Interior e, por decreto do titular deste ministério, seria criado o Fundo Nacional de Assistência destinado a apoiar mendigos e indigentes e, assim, combater a mendicidade. Em 1916 seria criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social, que viria a ser extinto em 1925. Para este ministério transitou, em 1918, a Direção Geral da Assistência Pública. Mas, após o golpe militar de 28 de maio de 1926, voltou a ser constituída, no Ministério do Interior, a Direção Geral da Assistência (em 1927), para onde transitaram organismos com responsabilidade pela Assistência (do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social, que tinha sido criado em 1919).

11 Neste período da I República, as necessidades que originam apoio social eram pois assimiláveis à extrema carência, mendicidade e indigência. A atuação dos poderes públicos, por outro lado, é essencialmente de coordenação da intervenção caritativa, de ajuda e beneficência, feita por instituições particulares. Ainda nos primeiros anos do Estado Novo se notava esta vocação do Estado, ao cometer à Direção Geral de Assistência, por decreto de 1931, a responsabilidade de fiscalização das instituições particulares de beneficência, no mesmo ano em que era publicada legislação que regulava a repressão da mendicidade em espaço público<sup>8</sup>.

## O Estado-Novo e o Estatuto da Assistência Social

12 No Estatuto do Trabalho Nacional de 1933 (Decreto-Lei n.º 23048, de 23 de setembro de 1933), que estabelece os princípios orientadores do Estado Corporativo em Portugal, ficou consagrado o «direito ao trabalho e ao salário humanamente suficiente» (art. 21.º), devendo «o ordenado ou salário, em princípio, (ter) limite mínimo, correspondente à necessidade de subsistência» (art. 24.º). A Constituição da República de 1933 consagraria, como uma das atribuições do Estado:

«zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente» (art. 6.º n.º 3).

13 Na Revisão da Constituição realizada em 1951 (Lei n.º 2048, de 11 de junho de 1951), o

texto ficaria fixado como:

«zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível de vida compatível com a dignidade humana».

14 Na Revisão de 1971, este artigo ficaria redigido nestes termos:

«promover o bem-estar social, procurando assegurar a todos os cidadãos um nível de vida de acordo com a dignidade humana».

15 Como veremos adiante, as alterações ocorridas no texto constitucional refletem bem a evolução do pensamento político sobre as necessidades humanas e sobre o papel da Assistência Social para lhes fazer face.

16 Para se poder encontrar, no Estado Novo, alguma conceção de necessidades humanas, ou algum valor de referência para níveis de vida com dignidade humana, temos de identificar os instrumentos, criados pelo governo, que permitiam que o Estado o assegurasse aos cidadãos: a Assistência Social, criada em 1944 (Lei n.º 1998, de 15 de maio de 1944) e a criação do abono de família em 1942 (Decreto-Lei n.º 32192, de 13 de agosto de 1942).

17 O Estatuto da Assistência Social de 1944 (Lei 1998, de 15 de maio de 1944), que começou a ser preparado por uma comissão de trabalho em 1937, consagrava o papel do Estado e das autarquias como supletivo das iniciativas particulares. Isto é,

«na falta ou insuficiência de iniciativas particulares, devem o Estado e as autarquias suscitar ou ainda promover e sustentar, dentro das possibilidades económicas, as obras de assistência que as necessidades reclamarem» (Base III, n.º 2),

18 consistindo a assistência social em:

«valer aos males e deficiências dos indivíduos, sobretudo pela melhoria das condições morais, económicas ou sanitárias dos seus agrupamentos naturais» (Base I).

19 As atividades de assistência, por outro lado, deveriam ser complementares da previdência social que tinha sido criada em 1935 (Lei 1884, de 16 de março de 1935), «por forma a favorecer o desenvolvimento desta» (Base VI, n.º 2), o que significava colmatar, através da Assistência Social, lacunas de proteção social de população não abrangida pela Previdência Social ou a cobrir encargos que excedessem os que a Previdência Social garantisse<sup>9</sup> (Maia, 1985: 22).

20 Por outro lado, quer o Estatuto quer o Decreto-Lei 35108, de 7 de novembro de 1945, que reorganiza os serviços da Assistência Social, consagravam um conjunto de princípios e procedimentos de atuação que espelham uma conceção diferente das necessidades humanas. Considerava-se que:

«a assistência social não deve limitar a sua ação a minorar ou a curar os sofrimentos provenientes da doença ou da miséria (*assistência paliativa e curativa*), pois lhe cumpre combater, na medida do possível, as suas próprias causas, através da luta contra os flagelos sociais (*assistência preventiva*) e da melhoria das condições de vida da população (*assistência construtiva*)» (Decreto-Lei n.º 35108 de 7 de novembro de 1945, Preambulo).

21 Há assim um claro alargamento do âmbito da Assistência Social, que pretende ultrapassar o carácter caritativo dos seus primeiros tempos. Além disso, as ações de assistência dirigem-se ao aperfeiçoamento da pessoa dela beneficiária e da família a que pertence. A importância da família enquanto destinatário relevante da assistência

manifesta-se na criação, na dependência do Subsecretariado de Estado da Assistência Social, do Instituto de Assistência à Família, no qual fica integrada a organização designada por Defesa da Família, tendo por objetivo «favorecer esta na sua constituição e promover a melhoria das suas condições morais, económicas e sanitárias» (Decreto-Lei 35108, 7 novembro 1945, art.º 122.º).

- 22 É de destacar, com relevância para a nossa análise, a conceção de necessidades humanas implícita na atuação da Assistência Social, tal como foi estruturada aquando da sua criação. Os apoios sociais, pecuniários e (preponderantemente) em espécie (serviços de saúde, equipamentos sociais para crianças e idosos, etc.), eram atribuídos com base numa avaliação do grau de insuficiência económica, da condição social e da capacidade de trabalho dos interessados, feito a partir de um «inquérito assistencial» realizado por comissões de avaliação («secções de inquérito», constituídas por visitadoras e informadores especializados) que atuavam no âmbito do Centro de Inquérito Assistencial, criado pelo Decreto-Lei n.º 31666, de 22 de novembro de 1941. Na apreciação da insuficiência económica tomava-se em consideração a economia familiar e, com base nos resultados do inquérito assistencial, eram formados escalões, o primeiro dos quais era considerado grau de indigência «e os demais aos de maior ou menor insuficiência económica» (Decreto-Lei 35108, de 7 de novembro de 1945, art.º 98.º 1.ª a). Em relação às necessidades de assistência, eram consideradas de socorro urgente:

«as necessidades de alimentação, vestuário, tratamento, internamento, amparo ou defesa moral, quando se apresentem como extremas ou a sua insatisfação *contrarie os naturais sentimentos de caridade e as leis de humanidade*» (Decreto-Lei 35108, de 7 de novembro de 1945, art.º 98.º 2.ª a) (itálico nosso).

- 23 Há assim uma identificação, na lei, de áreas de necessidades consideradas prioritárias na aferição das situações de insuficiência económica dos beneficiários da Assistência Social, uma preocupação pela hierarquização de necessidades (aferida, caso a caso, de modo discricionário por assistentes sociais) e uma conceção de mínimo social que, embora não quantificado, ultrapassa o estrito limiar de subsistência.

## Dos anos 60 até ao fim do Estado Novo

- 24 Os anos 60 em Portugal são caracterizados por mudanças muito significativas na forma como a Assistência Social se posiciona face aos problemas sociais do país. A mudança mais visível é a criação, em 1958, do Ministério da Saúde e Assistência. Isto significa que a Assistência Social deixa de estar sob a alçada do ministro do Interior para se constituir em área de governação própria, associada à área da Saúde. As bases da política da saúde e da assistência são promulgadas pela Lei 2120, de 19 de julho de 1963, em que é afirmado que «a política da saúde e assistência tem por objetivo o combate à doença e a prevenção e reparação das carências do indivíduo e dos seus agrupamentos naturais» (Base I), devendo, na execução desta política, ter-se presente «a natureza unitária da pessoa humana», «a missão fundamental da família, como meio mais adequado à vida e ao desenvolvimento integral do homem», «a necessidade de formação moral e cívica e de educação social e sanitária dos indivíduos e seus agrupamentos», bem como «o dever do trabalho, como base da sustentação e dignificação do homem», devendo, nas áreas da saúde e assistência, «conceder-se preferência à ação preventiva» (Base II). As atividades de assistência:

«destinam-se a proteger os indivíduos e os seus agrupamentos contra os efeitos das carências e disfunções pessoais ou familiares, na medida em que não estiverem

cobertos por esquemas de seguro privado ou pessoal»,

25 continuando assim o seu papel de complementar da previdência social.

26 A reformulação do Instituto de Assistência à Família levou à criação, neste Instituto, de novos serviços, um dos quais o Serviço de Promoção Social Comunitário. Este serviço desempenhou, desde 1965 até 1970, um papel muito importante na realização de projetos de desenvolvimento comunitário, entendido como «conjunto de processos pelos quais uma população une os seus esforços aos dos poderes públicos com o fim de melhorar a sua situação económica, cultural e social e bem assim integrar-se na vida da nação e para o progresso nacional geral»<sup>10</sup>. Foram vários os projetos de desenvolvimento comunitário em Portugal neste período, que significaram uma mudança de paradigma nas formas de intervenção social, em parte alimentada e suportada por uma elite de dirigentes e técnicos que trabalharam na Assistência Social em Portugal nesse período<sup>11</sup>. Foi também importante a criação, no Ministério da Saúde e Assistência, do Gabinete de Estudos Sociais, responsável pela realização de investigação sobre questões sociais e de fundamentação de políticas de assistência social.

27 Surge assim um novo vigor na forma como as necessidades humanas são conceptualizadas, alargando-as a áreas de âmbito relacional, de participação social. A avaliação das necessidades humanas era feita tendo em consideração a realidade dos seres humanos no seu ambiente local concreto e das potencialidades humanas, das regiões e das organizações que operam localmente, para promover a satisfação dessas necessidades. Ela reflete, por outro lado, as características dos atores sociais diretamente envolvidos nesses projetos, muito abertos à troca, entre si, de experiências e saberes, bem como com experiências internacionais.

28 A partir de 1970, em particular após a reorganização dos serviços do Ministério da Saúde e Assistência em 1971 (Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de setembro), esta forma de intervenção na realidade social cessa, assim cedendo o governo às opiniões críticas dos que se opunham a estas formas de intervenção social.

## As políticas de proteção familiar no Estado-Novo: o abono de família

29 Outra medida de política do Estado Novo que subentende uma avaliação normativa das necessidades humanas foi a criação, em 1942, do regime de abono de família (Decreto-Lei n.º 32192, de 13 de agosto de 1942, com a sua nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 33512, de 29 de janeiro de 1944, alargado aos funcionários públicos pelo Decreto-Lei n.º 32688, de 20 de fevereiro de 1943). Portugal foi, nessa data, o décimo primeiro país a nível mundial a instituir este tipo de regime.<sup>12</sup>

30 Este regime, conforme o preâmbulo do Decreto que o instituiu, é entendido pelo governo como «o meio por excelência para a realização do princípio do salário familiar» podendo ser usado «só acessoriamente, como instrumento de política demográfica». Assim, é defendido que o «salário não [pode] ser considerado um preço sujeito à lei da oferta e da procura» mas antes «o valor atribuído à participação [do trabalhador] no processo produtivo e destinado à satisfação das suas necessidades». Neste sentido, o legislador defende ser o limite mínimo do salário (Estatuto do Trabalho Nacional, art. 24.º), ou «salário familiar», segundo a Constituição: o «mínimo indispensável às necessidades do trabalhador e da sua família», sendo considerado como:

«mínimo absoluto se se trata de necessidades de subsistência, mínimo relativo se

se trata de outras necessidades, de ordem material e espiritual».

31 Há assim uma conceção de rendimento mínimo adequado à satisfação de necessidades humanas e que, por isso, confira dignidade ao trabalhador e sua família, que deve ir além do limiar de subsistência, ainda que este deva ser obrigatoriamente respeitado. O Decreto-Lei n.º 32192 prescreve, no seu art.º 7.º, que «pode ser suspenso o abono de família quando se verifique que o chefe de família o não aplica ao sustento, vestuário e educação das pessoas a seu cargo».

32 O abono de família foi criado como complemento salarial que acresce ao salário-base pago diretamente pela empresa, e permitia assim compatibilizar a capacidade económica das empresas para pagamento de salários com o objetivo de proteção da dignidade humana dos trabalhadores e suas famílias, representando um aumento significativo do rendimento das famílias numerosas (Riba Leça, 1942) e traduzindo-se num valor de despesa social, no período entre 1948 e 1973, entre 22% e 34%<sup>13</sup>.

## O Planeamento Económico e as novas conceções sociais dos anos 60

33 A década de 60 é fértil em inovações sociais e reformas na política social. A algumas já fizemos referência atrás, com relevância para o tema que estamos a tratar: a Reforma da Previdência Social em 1962<sup>14</sup>, e a renovação da conceção de Assistência Social em 1963, com o surgimento dos projetos de desenvolvimento comunitário. Em qualquer delas assistimos a uma renovação das conceções políticas do rendimento mínimo adequado à satisfação das necessidades humanas de forma a garantir dignidade ao ser humano e estabilidade financeira às famílias, seja através do sistema de Previdência Social ou através, supletiva e complementarmente, do apoio assistencial.

34 A década de 60 foi a década da abertura económica e de crescimento económico em Portugal. É também a década do planeamento económico. E foi no contexto do planeamento que começaram a surgir novas ideias sobre questões sociais, muito especialmente sobre a repartição do rendimento e de políticas dirigidas à redução das desigualdades económicas. Foi muito relevante, na preparação do Plano Intercalar de Fomento (Plano de Investimentos para 1965-1967), a preocupação do governo de então em considerar, como objetivo primeiro dos planos de desenvolvimento, a «aceleração no ritmo de acréscimo do produto nacional, acompanhado de uma repartição mais equitativa do rendimento». O tema de repartição dos rendimentos ganha novo fulgor e preocupação política aquando da preparação do III Plano de Fomento (para o período 1968-1973). É significativo referir que, na opinião do grupo de trabalho, constituído para preparar o Plano na área da Mão de Obra e Problemas Sociais:

«em Portugal há necessidade absoluta de se promover um desenvolvimento que, colocando as desigualdades dentro dos limites da justiça, faça surgir, para todos os cidadãos, as já referidas condições inerentes à dignidade da pessoa humana»,

35 pelo que

«o desenvolvimento tem de verificar-se apenas porque há que atingir condições que satisfaçam as necessidades materiais, intelectuais, morais, espirituais e religiosas de todos os portugueses» (sublinhado no original).

36 Mas centremo-nos, relativamente a linhas de orientação política, a uma que importa para o propósito deste texto. Na linha de preocupações que vimos referindo, é entendimento do grupo de trabalho que se deve

«elevar o nível salarial da classe de trabalhadores não qualifica-dos, considerando-se indispensável estabelecer o salário mínimo legal por ser um dos meios mais eficazes para assegurar àqueles trabalhadores uma remuneração que permita satisfazer as suas necessidades fundamentais (estas deverão ser definidas de acordo com o nível de desenvolvimento socio-económico do País) e rever periodicamente esse salário mínimo de acordo com a elevação do custode vida e a expansão económica, determinando-se a periodicidade desses ajustamentos a fim de evitar elevações bruscas» (sublinhados nossos).

37 Na preparação do IV Plano de Fomento (1974-1979), que não chegaria a ser implementado, o Gabinete de Planeamento do Ministério das Corporações e Previdência Social ganhou particular relevância na preparação de propostas de programas nas áreas da Repartição dos Rendimentos, do Emprego e da Promoção e Equipamento Social. Constituía um dos objetivos do IV Plano de Fomento, «a promoção do bem-estar e do progresso social da população, mediante mais equitativa repartição dos rendimentos e melhoria da satisfação das necessidades sociais básicas (em educação, saúde, segurança social e habitação)».

38 Recordar-se, no relatório deste Gabinete em que se apresentam as propostas de programas, que a perspetiva doutrinária presente neste Plano de Fomento assentava nos textos básicos da Constituição Política e do Estatuto de Trabalho Nacional. A este respeito, recorde-se que a revisão da Constituição Política, realizada em 1971, continha, como se viu acima, no seu art.º 6.º n.º 3, uma referência explícita à promoção do bem-estar social. Mas cumpre destacar agora o seu art.º 31.º n.º 1, em que se explicita, como direito e obrigação do Estado, coordenar e regular superiormente a vida económica e social, «promover o desenvolvimento económico e social do país e de cada uma das parcelas e regiões que o compõem e a justa distribuição dos rendimentos». Esta versão contrasta com a original, quando se afirmava «estabelecer o equilíbrio da população, das profissões, dos empregos, do capital e do trabalho».

39 Salienta-se, no âmbito da política salarial, que uma das medidas de política a executar no primeiro triénio (isto é, até 1976) seria o estabelecimento do salário mínimo legal interprofissional e o mecanismo da sua revisão. Tal viria a acontecer em 1974, mas no quadro de um novo regime político, após a Revolução de 25 de abril de 1974. Porém, os trabalhos preparatórios e de fundamentação do valor desse salário mínimo, seriam realizados nos anos finais do Estado Novo, em 1969. A ele faremos referência na secção seguinte.

## Os primeiros estudos sobre o rendimento adequado em Portugal

40 Foi na década de 60 que se realizaram os primeiros estudos tendentes a quantificar o valor do rendimento mínimo considerado adequado para viver dignamente em Portugal. Na pesquisa realizada conseguimos identificar três estudos, dois deles efetuados no âmbito de empresas de grande dimensão situadas na região da Grande Lisboa (CRGE e CUF), e o outro realizado pelo Ministério das Corporações e Previdência Social, este último de grande impacto na evolução dos mínimos sociais em Portugal.

### a) Estudo sobre o custo de vida em Lisboa aplicado a 3 categorias de empregados da CRGE

## (1951 e 1960)

41 Trata-se de um estudo sobre o custo de vida em Lisboa, realizado em 1951 e, depois, atualizado para 1960 (com referência para dezembro de 1960), em que se procura investigar até que ponto as necessidades mínimas de certas categorias de empregados das Companhias Reunidas do Gás e Eletricidade (CRGE) são ou não satisfeitas. Tratou-se de determinar o «nível de vida razoável», entendendo-se este como:

«o nível de vida que permitisse o gozo moderado e bem equilibrado de bens e serviços, de trabalho e de descanso e de tudo o mais que conduzisse a um conveniente desempenho físico, moral, mental e social».

42 Foi considerado que o nível de vida tem de ser diferente para as várias categorias de empregados, pois pertencem a meios sociais diferentes e têm, por isso, diferentes referências para o seu estilo de vida. Há também diferenças de «temperamento individual» devido a diferenças de idade, educação e outras «que influem nos critérios próprios de cada indivíduo e, conseqüentemente, na melhor ou pior administração dos seus proventos»<sup>15</sup>. Assim, foram consideradas três categorias de trabalhadores: contínuos, escriturários e chefes de secção e, para cada uma destas categorias, foram determinados valores anuais de despesa considerados como mínimos, no sentido acima considerado, isto é, «o montante mínimo atual dos produtos necessários para fazer face a um “nível de vida razoável”»<sup>16</sup>.

43 Na ausência de outros estudos realizados em Portugal, os autores consideraram, como valores de referência, as proporções de despesa nos principais *items* de despesa de consumo (alimentação, habitação, combustíveis e iluminação, vestuário e diversos) e estudos realizado nos EUA (pelo USA Department of Labor), com referência a 1947, com objetivos similares. Também neste estudo é feita uma distinção entre *office boys* (equivalente a contínuos), *clerks class B* (escriturários) e *clercks class A* (chefes de secção). Os autores consideraram ainda, para efeitos de comparação, as estruturas de consumo obtidas por estudos realizados para Inglaterra (1933) e França (1933), bem como os primeiros estudos já realizados em Portugal, pelo INE, para a cidade de Lisboa (1947 e 1948/49) com vista à construção de ponderadores para o cálculo do IPC da cidade de Lisboa.

44 Foi então construído o valor de um orçamento familiar, a preços de dezembro de 1951, para uma família composta por quatro pessoas: pai, mãe, um filho de 12 anos e uma filha de 8 anos. Mais tarde, à data de publicação do relatório publicado<sup>17</sup>, este estudo seria atualizado para preços de dezembro de 1960. Os resultados desse estudo e sua atualização estão apresentados na Tabela 1.

45 É interessante observar o método seguido para o cálculo do valor desta despesa, que toma bastante em consideração o método seguido no estudo feito nos EUA, quer nas hipóteses e critérios utilizados, ainda que atentas as diferenças de desenvolvimento e culturais que apresentavam com Portugal, quer nos resultados obtidos no valor da despesa quer nos coeficientes orçamentais. Assim foi a escolha da família-tipo, igual à que tinha sido usada no estudo americano, suportada no facto de, na época (Censo de 1940), a dimensão média das famílias portuguesas ser 3,9 pessoas, sendo de 2,4 o número médio de filhos por casal na cidade de Lisboa. Esta família tipo seria a utilizada em outros estudos sobre o rendimento mínimo em Portugal.

**Tabela 1 - Valor da despesa mínima razoável para os trabalhadores da CRGE (família de 4 pessoas: pai, mãe, filho 12 anos, filha 8 anos)**

	CRGE Lisboa 1951			CRGE Lisboa 1960								
	un: escudos/ano											
	Continuos	Escrutários	Chefes de secção	Continuos	Escrutários	Chefes de secção						
Alimentação	11684,0	44,2%	12852,4	32,3%	13436,6	27,7%	17468	46,7%	19214,8	33,1%	20088,3	28,9%
Habituação	3684,0	13,9%	5364,0	13,5%	7026,0	14,5%	5007,6	13,4%	9238,8	15,9%	12117,6	17,4%
Rendas (esc/mês)	250,0	-	350,0	-	450,0	-	-	-	-	-	-	-
Conservação e limpeza (esc/mês)	57,0	-	97,0	-	135,5	-	-	-	-	-	-	-
Combustíveis e iluminação	2382,7	9,0%	3510,5	8,8%	4242,5	8,7%	2300,9	6,1%	3363,9	5,8%	4071,9	5,9%
Vestuário	3415,0	12,9%	5413,0	13,6%	7805,0	16,1%	5276	14,1%	7947,5	13,7%	10705	15,4%
Educação	1122,5	4,2%	2322,5	5,8%	2322,5	4,8%	1422,5	3,8%	3322,5	5,7%	3322,5	4,8%
Distrações e férias	1810,0	6,9%	3170,0	8,0%	4550,0	9,4%	2685	7,2%	4420	7,6%	5870	8,4%
Transportes	949,0	3,6%	1816,0	4,6%	1816,0	3,7%	1460	3,9%	2363	4,1%	2363	3,4%
Crianças	0,0	0,0%	3609,8	9,1%	5519,2	11,4%	0,0%	0,0%	6002,9	10,3%	8622,1	12,4%
Cuidados higiénicos	600,0	2,3%	660,0	1,7%	690,0	1,4%	900	2,4%	990	1,7%	1035	1,5%
Vícios	770,4	2,9%	1017,4	2,6%	1117,4	2,3%	893,5	2,4%	1190	2,0%	1390	2,0%
Total anual	26417,6	100,0%	39735,6	100,0%	48525,2	100,0%	37413,5	100,0%	58053,4	100,0%	69585,4	100,0%
Média mensal	2201,5		3311,3		4043,8		3117,8		4837,8		5798,8	

Fonte: CRGE (1962), Estudo sobre o Custo de Vida em Lisboa aplicado a 3 categorias de empregados das CRGE.

- 46 A escolha dos produtos que compõem o cabaz de despesa (e que foram valorizados a preços de dezembro de 1951 e de dezembro de 1960) tem, como referência, algumas normas internacionais e, noutros casos, uma aferição cautelosa e de parcimónia (é frequente, no relatório, a referência à «modéstia do nível de vida proposta») realizada pelos autores sobre o que deve ser considerado «razoável» para uma família com estas características. Está no primeiro caso a escolha da dieta alimentar, item crucial na determinação da despesa mínima tendo em conta o peso que esta despesa tem na despesa total; aliás o valor obtido para 1951 (entre 28% e 44%) encontra-se próximo dos padrões internacionais (nos EUA era 36,4% em 1947) embora inferior ao de outros estudos já realizados em Portugal sobre a despesa efetiva das famílias (52,6% em Lisboa 1948/49, pelo Inquérito do INE). O estudo tomou em consideração três referências: o Cabaz de Compras Internacionais do BIT, composto por 14 géneros alimentícios com valor alimentar de 3108 calorias/dia, com um custo semanal de 69,8 escudos; o cabaz de compras elaborado pelo INTP, com base num inquérito realizado entre os trabalhadores rurais em Portugal, com valor alimentar de 2920 calorias/dia e um custo semanal de 69,49 escudos; um trabalho realizado e publicado durante a realização deste estudo pela Direção Geral dos Serviços Agrícolas, de autoria do Dr. Rocha Faria, com o título «O problema alimentar português». Foi com base neste estudo que foi construído o Cabaz de Compras CRGE, com valor alimentar de 3036 calorias//dia, com um custo semanal de 72,31 escudos, entendendo os autores que este cabaz «parece mais aproximado da alimentação habitual dos lisboetas e mais apropriado a profissões sedentárias, por ser menos rico em gorduras e hidratos de carbono, compensado por um ligeiro aumento do teor de proteínas»<sup>18</sup>. Repare-se que não foi escolhida a dieta menos dispendiosa mas a que melhor satisfazia os critérios de qualidade alimentar cientificamente comprovados por estudos nutricionais. As diferenças estabelecidas entre as três categorias de trabalhadores refletem a opção dos autores de refletir, nas dietas alimentares, «as diferenças de classe social», traduzido na melhor qualidade dos produtos e na variedade da dieta.

## b) Estudo sobre o Mínimo Vital para a população operária da CUF (Barreiro) (1960/61)

- 47 Aguiar & Fernandes (1961) é o segundo estudo conhecido sobre a despesa mínima realizada em Portugal, também no âmbito de uma empresa (a CUF) e de uma localidade

(o Barreiro) onde está localizada. Foi utilizada a expressão de «mínimo vital» para designar o conceito de despesa mínima, mas numa conceção mais lata do que a de mínimo de subsistência ou mínimo fisiológico. Entendem os autores que «foi ultrapassada esta teoria, por uma conceção mais moderna, e mais humana, na qual o “mínimo vital” corresponde à satisfação das necessidades físicas e psicológicas. E foi neste espírito que baseámos o nosso estudo»<sup>19</sup>.

48 Este «mínimo»<sup>20</sup> foi calculado para uma família-tipo da classe operária constituída por quatro pessoas: o pai, a mãe, um filho de 13 anos e uma filha de 7 anos, que corresponde ao modelo de família mais frequentemente utilizado nos estudos sobre este assunto.

49 Foram consideradas, para cada um dos grupos de despesa em consumo, quantidades de bens de consumo que permitam atingir o que foi entendido pelas autoras como mínimo, de acordo com normas dadas por autor de referência. É significativo, na realização deste estudo, de publicações muito recentes para a época, de origem francesa, refletindo muito a experiência de estudos sobre rendimento mínimo em França. Particular atenção foi dada às despesas de alimentação, tendo as despesas mínimas neste item sido determinadas por uma dieta que, respeitando os hábitos alimentares da população portuguesa, permitem atingir um nível calórico entre 3800 e 3900/adulto/dia, respeitando igualmente uma proporção considerada adequada de proteínas, gorduras e hidratos de carbono. As quantidades foram valorizadas aos preços correntes no mercado local.

50 Os valores da despesa mínima («mínimo vital») e sua composição por *items* de consumo estão apresentados na Tabela 2.

51 É interessante verificar que, embora calculados por autores diferentes (não há referências de um em relação ao outro nos relatórios dos respetivos trabalhos), seguindo metodologias semelhantes mas tendo, como referências normativas, obras e autores distintos, os coeficientes orçamentais obtidos neste estudo são similares aos obtidos no estudo anterior para os empregados da CRGE: o coeficiente de Engel, que neste estudo é de 46%, está próximo do valor para os contínuos da CRGE (47%). Também o valor da despesa mínima familiar mensal (3880 escudos) é similar à dos valores obtidos no estudo anterior (entre os valores de 3118 escudos para os contínuos e o de 4838 escudos para os escriturários da CRGE).

**Tabela 2 - Valor do mínimo vital no Barreiro**

<b>CUF Barreiro 1961</b>		
un: escudos/mês		
Alimentação	1794,9	46,2%
Habitação	500,0	12,9%
Transportes	229,0	5,9%
Combustíveis e eletricidade	149,2	3,8%
Higiene e Cuidados	224,7	5,8%
Vestuário, roupas e calçado	641,2	16,5%
Diversos	342,2	8,8%
<b>Total mensal (escudos)</b>	<b>3881,19</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Estudo sobre o Mínimo Vital», Janeiro 1961.

## c) A Fixação do Salário Mínimo Legal Interprofissional e do mecanismo da sua atualização (1969)

- 52 Em Portugal, como foi anteriormente assinalado, o primeiro estudo tendente à definição do salário mínimo nacional interprofissional foi realizado em 1965 pelo Ministério das Corporações e Previdência Social, seguindo a metodologia até então consagrada de estabelecer as necessidades mínimas de um trabalhador típico desse tempo. Na ocasião, foi escolhido como tipo «um trabalhador celibatário indiferenciado da indústria e serviços com 70 kg de peso, 1,70 m de altura e 35 anos de idade», para o qual foi estabelecida a quantidade necessária de calorias e a dieta adequada, tendo sido calculado o custo diário dessa dieta alimentar. Foi o próprio Dr. Gonçalves Ferreira, diretor da delegação do Instituto Superior de Higiene Dr. Ricardo Jorge, no Porto, que foi consultado e opinou sobre o valor calórico considerado adequado (dois regimes, de 2723 e 2843 calorias/dia) e sobre uma distribuição equilibrada de hidratos de carbono, gorduras e proteínas.
- 53 Tendo por base um valor para a proporção dos encargos alimentares no valor da despesa total (coeficiente de Engel), foi então calculado o salário base diário. Neste estudo foi considerado o valor do coeficiente de Engel de 40%, com base nos valores obtidos no estudo para a CRGE, acima referido. Tendo-se obtido um custo da dieta alimentar mínima de 12,85 escudos diários para o ano de 1965, considerando o coeficiente de Engel de 0,40, obtém-se a despesa média diária de 32,1 escudos (12,85/0,40), isto é, 963 escudos por mês em 1965. Se consideramos a dimensão média das famílias portuguesas de 3,5 pessoas, obteríamos o valor de 3370 escudos//mês por família nesse ano. Como se pode ver, comparando com os estudos anteriores, mais uma vez estamos perante um valor razoavelmente próximo dos anteriores.
- 54 Em 1969, já sob o Governo de Marcelo Caetano, foi realizado um novo estudo cujo relatório final considerava as conclusões de 1965 insatisfatórias. Este novo trabalho foi desenvolvido na base de «uma lista exaustiva de todos os bens e serviços que se consideram indispensáveis a um trabalhador não qualificado e à sua família (...) e não só as relativas à manutenção da vida e da capacidade de trabalho (...) mas também as ligadas à obtenção de um mínimo social compatível com a dignidade humana»<sup>21</sup>. A família tipo teria quatro elementos. Um pai operário não qualificado, com idade média de 35 anos, frequentando um curso noturno. A mãe trabalha como mulher a dias. Os filhos têm cerca de 11 e 12 anos e são estudantes. A família tinha uma casa de três divisões, cozinha e casa de banho, nos arredores de Lisboa, prevendo-se igualmente o equipamento básico da habitação e o seu período de vida. As despesas com a higiene pessoal, os produtos de primeiros socorros, as despesas e educação, transportes e vestuário foram igualmente consideradas de uma forma bastante detalhada e básica. O lazer e despesas culturais foram também tidos em consideração, ainda que de um modo muito sumário. A Tabela 3 apresenta os resultados desse estudo, na atualização feita para 1969.
- 55 Há uma distinção entre residir em Lisboa ou residir na província para ter em conta a diferença de custos de transportes e de habitação. É feita também uma distinção entre estar ou não integrado no sistema de previdência, com impacto nos custos em higiene e saúde.
- 56 Este estudo viria a estabelecer, para 1969, o valor mensal de remuneração mínima de 1495,6 escudos para um trabalhador isolado, residente em Lisboa, e não integrado em qualquer esquema de previdência e a remuneração mínima de 1232,20 escudos para um trabalhador a residir na província. Se, como estava previsto no IV Plano de Fomento,

fosse fixado, em 1975, um salário mínimo que correspondesse ao valor do salário assim calculado, atualizado pelo Índice de Preços no Consumidor, o valor desse salário mínimo mensal para um trabalhador isolado, residente em Lisboa e não integrado em qualquer esquema de previdência, seria de  $1495,6 * 2.169 = 3244$  escudos.

**Tabela 3 - Valor do Orçamento Mínimo das Despesas Familiares (pai, mãe, dois filhos menores)**

Portugal/Continentes 1969						
un: escudos/mês						
	Lisboa			Provincia		
Alimentação	1800,09	43,3%	42,4%	1800,09	51,8%	50,7%
Habitação	1110	26,7%	26,2%	500	14,4%	14,1%
Água, Eletricidade e Combustíveis	163,9	3,9%	3,9%	163,9	4,7%	4,6%
Educação	167,5	4,0%	3,9%	167,5	4,8%	4,7%
Higiene e Saúde						
hip A	140,92	3,4%		140,92	4,1%	
hip B	220,92		5,2%	220,92		6,2%
Transportes	150,5	3,6%	3,5%	72,5	2,1%	2,0%
Vestuário e Calçado	334,39	8,0%	7,9%	334,39	9,6%	9,4%
Diatrações	215	5,2%	5,1%	215	6,2%	6,1%
Diversos	79,08	1,9%	1,9%	79,08	2,3%	2,2%
<b>Total A</b>	<b>4161,38</b>	<b>100,0%</b>		<b>3473,38</b>	<b>100,0%</b>	
<b>Total B</b>	<b>4241,38</b>		<b>100,0%</b>	<b>3553,38</b>		<b>100,0%</b>

Fonte: MCPS (1969), A fixação do salário Mínimo Legal Interprofissional e do mecanismo da sua actualização.

## Conceções internacionais sobre níveis de vida mínimos

- 57 Falta ainda investigar o grau e tipo de influência que tiveram, no desenho das políticas sociais em Portugal, no processo de construção do Estado Social, o movimento de ideias que se foram formando e de experiências de política que se foram realizando no resto do mundo, em particular na Europa. Mas existem indicadores de que essa influência existiu na conceção das políticas de rendimento mínimo, em particular do salário mínimo (na década de 60) e do rendimento mínimo garantido (na década de 90).
- 58 O método de fixação do salário mínimo, a conceção de mínimo adequado e a metodologia de determinação do seu valor, são aspetos que, como vimos, tendo sido iniciados em Portugal, ainda que modestamente, na década de 60, constituem já matéria de orientação política da OIT, na sua recomendação n.º 30 (em 1928) relativamente aos mecanismos de fixação do salário mínimo na indústria e comércio, e na recomendação n.º 99 (em 1951) relativamente ao mecanismo de fixação do salário mínimo na agricultura. No que respeita à primeira destas recomendações, esta refere que, na determinação das remunerações mínimas, «os organismos encarregados do estabelecimento de salários deveriam ter sempre em conta a necessidade de garantir aos trabalhadores um nível de vida adequado».
- 59 Num relatório da OIT de 1967, é referido que «os critérios tradicionalmente utilizados pelas autoridades encarregadas de fixar as taxas de salário mínimo podem-se agrupar em três grandes categorias: a) as necessidades dos trabalhadores; b) a capacidade de pagamento das empresas; c) os salários e rendimentos dos outros setores da economia»<sup>22</sup>. Isto significa que a «adequação» do salário a um nível de vida digno deve

ser condicionado pela capacidade de pagar e pelo nível de salários na economia.

60 O debate teórico sobre a temática do salário mínimo e as experiências internacionais da sua fixação nos anos 60, em particular na França, tiveram impacto em Portugal, como é evidente pela publicação de M. Eduarda Ribeiro<sup>23</sup>, do Gabinete de Planeamento no Ministério das Corporações e Previdência Social, numa publicação que descreve e analisa as mais importantes inovações teóricas e de política social dessa época nesta matéria. Deve ter-se em conta que Odete Esteves de Carvalho<sup>24</sup> e Maria Eduarda Ribeiro<sup>25</sup> desempenharam um papel fundamental no processo de implementação do salário mínimo, como autoras do relatório Ministério das Corporações e Previdência Social (1969). Refira-se também a publicação, na *Revista de Estudos Sociais e Corporativos*, revista importante como fórum de discussão de temas sociais e corporativos do Estado Novo, do artigo de Padinha<sup>26</sup> sobre o salário mínimo em França, que mostram a influência que esta experiência teve entre os técnicos portugueses do Ministério das Corporações. É também relevante a publicação, na mesma revista, do artigo de Pereira<sup>27</sup> sobre as condicionantes económicas à fixação do salário mínimo.

61 É também muito elucidativo do fluir das ideias e das experiências europeias em Portugal, a publicação, na *Análise Social*, do artigo de Laloire sobre o «mínimo vital». A este autor, e a este artigo, se deve a divulgação do artigo de N. N. Franklin, publicado na *Revue Internationale du Travail*, em 1967, em que este autor defende uma conceção e métodos de medição do «mínimo vital». Importa destacar a forma como Laloire descreve a noção de «necessidades mínimas do homem». Esta noção

«engloba, em primeiro lugar, as necessidades físicas, isto é, tudo o que lhe é necessário para o manter em vida e lhe conservar a capacidade de trabalho. A noção de necessidades mínimas não se limita, porém, apenas a estas necessidades físicas; compreende igualmente as necessidades sociais associadas geralmente aos costumes de uma comunidade. Estas necessidades sociais mínimas surgem ligadas a noção de dignidade humana: a ideia de base, hoje comumente aceite, é a de que nenhuma família deveria ser forçada, por suas condições de penúria, a viver de tal modo que se distinga radicalmente de outras famílias do mesmo grupo social e não possa participar dos usos e costumes estabelecidos na sua própria coletividade».<sup>28</sup>

62 Este artigo teve um grande impacto nos trabalhos realizados em 1969, atrás descritos, atendendo à forma como este é citado pelos autores de alguns dos trabalhos mais influentes na época e no relatório de fundamentação do cálculo do salário mínimo.<sup>29</sup>

## O salário mínimo nacional

63 Se, como referiu Silva Leal<sup>30</sup>, «a fixação do salário mínimo e a criação do subsídio de desemprego andavam já no ar antes do 25 de abril, ainda que o primeiro choque petrolífero e a evidente vulnerabilidade do Governo à crise económica e à pressão dos militares as tivessem feito passar para um plano secundário», o salário mínimo nacional só viria a ser adotado em maio de 1974, no novo quadro sociopolítico criado pela Revolução de abril de 1974, correspondendo a sua criação ao cumprimento de uma das promessas do Programa do Movimento das Forças Armadas no campo da política social.

64 O Decreto-Lei n.º 217/4, de 27 de maio, do I Governo Provisório, que apresentou a criação do salário mínimo nacional (SMN) como uma das «disposições que simultaneamente possam abrir caminho para a justa satisfação das justas e prementes aspirações das classes trabalhadoras e dinamizar a atividade económica» fixou em 3 300\$00 (16,46 €) o valor do salário mínimo, igual para o homem e para a mulher, correspondente a um pouco menos de 80% do salário médio de um trabalhador não

qualificado. Esta disposição não foi aplicada aos elementos das forças armadas, trabalhadores rurais e empregadas domésticas, tendo-se previsto a adoção, num futuro próximo, de disposições específicas para estes grupos profissionais. Do mesmo modo, a garantia de uma remuneração não inferior a 3300\$00, não foi extensível aos menores de 20 anos e às entidades patronais com menos de 5 trabalhadores em que se verificasse a inviabilidade económica da sua aplicação.

65 Estas restrições ilustram os cuidados de que se revestiu, à data, a fixação da garantia de remuneração mínima. Se, por um lado, se pretendia corresponder às reivindicações sindicais que, desde o congelamento da contratação coletiva em 1972, pugnavam pela sua criação, por outro lado existia uma clara consciência dos riscos de desestabilização económica e social associados a este tipo de medidas num ambiente revolucionário, assumindo-se ser:

«indispensável que se compreenda não ser possível alterar repentinamente e tão profundamente quanto seria necessário e justo os níveis de remuneração e de vida – sob pena de voltarem a subir os preços, se avolumarem as dificuldades de muitas empresas, crescer a tensão social e a insatisfação popular [...]». (Preâmbulo Decreto-Lei, 217/74, de 27 de maio).

66 De acordo com o próprio diploma legal, o impacte estimado com a criação desta medida era no entanto muito significativo, prevendo-se que a decisão de garantir uma remuneração mensal beneficiaria cerca de 50% da população ativa e mais de 68% dos funcionários do setor público.

## Os primeiros estudos sobre a pobreza em Portugal

67 Outra linha de pesquisa sobre rendimento mínimo adequado foi a que se centrou nos estudos sobre a pobreza. Os primeiros estudos sobre a pobreza em Portugal datam da década de 80, num artigo de Manuela Silva<sup>31</sup>. Tratou-se de uma primeira tentativa de medição da incidência da pobreza, com base nos dados do Inquérito às Despesas das Famílias 1973/74 e numa abordagem de pobreza relativa. A autora utilizou uma linha de pobreza calculada como 75% da despesa média anual das famílias. Em 1973/74, 43.4% das famílias e 43.2% dos indivíduos portugueses era considerado pobre. Calculado separadamente para zonas urbanas e zonas rurais permitia concluir que 45.7% da população era pobre nas zonas urbanas e 43.5% era pobre nas zonas rurais.

68 Num estudo não publicado realizado por Bruto da Costa, feito com base numa perspetiva de pobreza absoluta<sup>32</sup>, e também usando os dados do Inquérito às Despesas Familiares de 1973/74, foram estimadas linhas de pobreza absoluta por dimensão da família, a partir de uma estimativa do custo de uma dieta alimentar. Essa linha de pobreza, estimada para 1973/74 para famílias constituídas por um individuo isolado, tinha o valor de 18500 escudos para centros urbanos e 11200 escudos para zonas rurais. Calculado o valor da incidência da pobreza, o autor concluía que seriam pobres, nesse ano, 28.2% das famílias dos centros urbanos e 38.9% das zonas rurais.

69 É neste contexto, de alguma incipiência na análise da pobreza em Portugal, que é publicado um estudo de medição e caracterização da pobreza em 1980, utilizando os dados do Inquérito às Receitas e Despesas Familiares de 1980/81<sup>33</sup>. Trata-se de um estudo realizado numa perspetiva de pobreza absoluta. O cálculo da linha de pobreza absoluta assentou na estimativa do custo de uma dieta alimentar considerada adequada. A escolha dessa dieta baseou-se na Tabela de Necessidades em Calorias e Nutrientes por Grupos de Idades e Sexos, construída pelo Centro de Estudos de Nutrição do Instituto

Nacional de saúde Dr. Ricardo Jorge. Uma vez escolhido o cabaz correspondente à dieta adequada, a aplicação dos sistemas de preços médios em 1980/81, separadamente em centros urbanos e em zonas rurais, em que se observaram valores diferentes de preços para os mesmos produtos, permitiu obter o valor da dieta mínima nos centros urbanos e nas zonas rurais. Para obter a despesa total mínima, admitiram-se hipóteses quanto ao valor «desejável» do coeficiente de Engel, para cada dimensão das famílias, e calculou-se a despesa mínima = (valor da dieta mínima)/coeficiente de Engel «desejável». Para uma família composta por um só indivíduo, o valor da despesa mínima em 1980/81 foi de 47632 escudos/ano (3970 escudos mensais) para zonas rurais e 70546 escudos/ano (5879 escudos mensais) nos centros urbanos.

70 A fim de se poder comparar o valor da linha de pobreza absoluta com o valor, calculado em estudos anteriores, da despesa mínima, construiu-se a Tabela 4 onde se compara com o estudo realizado pelo Ministério das Corporações e Previdência Social. É interessante observar-se a semelhança dos valores estimados para as zonas urbanas, embora haja um ligeiro desvio negativo na estimativa da linha de pobreza rural em relação ao Ministério das Corporações e Previdência, o que é explicável pelo facto de neste estudo não se terem contemplado diferenças de preços entre centros urbanos e zonas rurais.

**Tabela 4 - Comparação entre estudos sobre a despesa mínima**

	un: esc/mês	
	1969	1980
<b>Linha de Pobreza Absoluta 1980/81 a)</b>		
Centros urbanos	–	25022
Zonas rurais	–	18207
<b>Despesa mínima 1969 b)</b>		
Lisboa	4200	24347*
Província	3500	20290*
IPC	100,0	579,7

a) Bruto da Costa et al. (1985), para famílias entre 3 e 4 adultos-equivalente.

b) Ministério das Corporações e Previdência Social (1969).

\* Valor da despesa mínima de 1969 a preços de 1980.

## Políticas Sociais e Mínimos Sociais após abril 1974

71 Como foi referido, até 1974 não existiam em Portugal mínimos sociais garantidos como direito social. Até então, os setores da população trabalhadora não cobertos pelo regime de seguro social obrigatório ou os grupos não inseridos no mercado de trabalho, de forma permanente ou temporária, dispunham apenas, como forma de proteção social pública, dos serviços de assistência social, no quadro dos quais, a assistência não se traduzia num direito objetivo, mas apenas na ajuda temporária e precária, não previsível e de carácter discricionário, baseada numa filosofia de *regulação ad-hoc*.

72 Com a criação, em maio de 1974, a par da criação do Salário Mínimo Nacional (SMN), da pensão social de base não contributiva, fundada no estatuto de cidadania, inaugura-

se uma nova era na cobertura de garantias numa base não contributiva. O padrão de rendimento mínimo que presidiu à fixação da pensão social não teve por base um critério explícito de necessidades humanas que este mínimo social deveria garantir. O limiar estabelecido decorre de uma abordagem estatutária e hierárquica dos diferentes mínimos que foram reconhecidos e consagrados em Portugal em abril de 1974. Por um lado, conforme o Decreto-Lei n.º 217/4 explicita, no que respeita às pensões de invalidez foi adotado «o critério proposto pela OIT, segundo o qual o nível mínimo das pensões deve atingir 50% do nível das menores remunerações». Por outro lado, relativamente à Pensão Social o padrão fixado foi o de aproximadamente 30% e 15% do SMN para os pensionistas residentes em meio urbano ou em meio rural, respetivamente.

73 Apesar do carácter restritivo da população abrangida por este novo direito social<sup>34</sup> e do seu baixo padrão de garantia de recursos e satisfação de necessidades, a consagração deste direito social constitui o primeiro marco fundador e constitucional de um sistema de proteção social de cidadania não salarial em Portugal.

74 O percurso histórico dos mínimos de cidadania em Portugal conheceu após essa data um processo gradual de criação de sucessivos e novos mínimos sociais categoriais, de significado e alcance social distintos (cf. anexos 1 e 2). Este processo de alargamento do regime não contributivo estabeleceu alguns *rendimentos mínimos para determinadas categorias* de cidadãos, mas só é efetivamente completado quando se adota, em 1996, o rendimento mínimo garantido (RMG). Institui-se, então, pela primeira vez em Portugal uma rede de proteção que universaliza a garantia a um nível mínimo de rendimento, ampliando a cobertura dos anteriores mínimos sociais categoriais a todos os cidadãos portugueses com idade igual ou superior a 18 anos, aos jovens que não atingiram a maioridade, mas com responsabilidades familiares e aos emigrantes com autorização de residência.

75 Ainda que indiretamente, registe-se a influência da política social europeia, quer por via da aprovação da recomendação do Conselho das Comunidades Europeias «relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social» (92/441/CEE)<sup>35</sup>, quer do Livro Verde da Política Social Europeia (novembro de 1993), no qual é expressamente previsto, no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão, o estabelecimento de um rendimento mínimo, a fim de apoiar a integração económica e social dos cidadãos excluídos<sup>36</sup>.

76 A adoção desde mínimo universal, em 1997, foi antecedida de projetos apresentados pelo PCP e PS, os quais, se diferenciavam designadamente no que se refere ao padrão de rendimento mínimo<sup>37</sup> e às condições de acesso ao direito social RMG. O projeto do PCP referenciava-se ao salário mínimo nacional, fixando uma linha de pobreza base de 50% do SMN para um cidadão isolado, enquanto o projeto do PS se reportava à pensão social, estabelecendo uma linha de pobreza extrema equivalente ao valor da pensão social por referência a um adulto. Embora em ambos os casos a definição do valor do RMG como mínimo social tenha carácter estatutário e portanto assente numa decisão política e não numa avaliação das necessidades humanas, a proposta do PCP apontava para valores mais elevados do que a proposta do PS que viria, no entanto, a ser consagrada (cf. Tabela 5).

#### **Tabela 5 - Padrões de rendimento mínimo nos Projetos de Lei do PCP e PS**

Projeto PCP [309/VI]	Projeto PS [385/VI]
1 indivíduo: 50% SMN	1 adulto: 100% pensão social
2 indivíduos: 75% SMN	2º adulto: 100% pensão social
3 indivíduos: 87,5% SMN	3º adulto: 70% pensão social
4 indivíduos: 100% SMN	Cada filho menor: 50% pensão social

- 77 Em conformidade com a Lei n.º 19-A/96, de 26 de junho, que instituiu o RMG em Portugal e o Decreto-Lei n.º 196/97, que procedeu à sua regulamentação, o rendimento mínimo garantido visaria assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuíssem para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional.

## Notas conclusivas

- 78 Existem várias abordagens ao cálculo de um limiar monetário de rendimento adequado. Entre as que determinam o valor de rendimento por referência a algum padrão de vida mínimo, encontram-se o método da privação material e o método dos padrões orçamentais. De acordo com o método da privação material, o rendimento mínimo padrão é o nível de rendimento que melhor divide a população em privados e não privados, de acordo com um conjunto de indicadores de privação selecionados. De acordo com o método dos padrões orçamentais, o rendimento mínimo é estimado com base no custo de um cabaz básico de bens de consumo essenciais.
- 79 Quer a abordagem dos padrões orçamentais quer a abordagem empírica da privação material requerem a determinação de um padrão de vida mínimo. Na determinação deste padrão podem ser utilizados três métodos<sup>38</sup>: 1) determinação suportada na investigação científica (sobretudo) nas áreas da nutrição e da saúde; 2) determinação suportada nas necessidades socialmente percebidas identificadas através de inquéritos à população ou de *focus groups*; 3) determinação suportada nos padrões de vida normais ou comuns observados na sociedade. Os trabalhos até agora realizados em Portugal para o cálculo do rendimento adequado, referenciados neste artigo, e os trabalhos pioneiros sobre a pobreza em Portugal<sup>39</sup>, utilizaram a abordagem dos padrões orçamentais, sendo a determinação do padrão de vida mínimo baseados numa combinação de métodos (suportada na investigação científica e na observação dos padrões de vida na sociedade). No Anexo 3 apresenta-se uma análise comparativa dos valores dos rendimentos mínimos adequados, a preços de 2010, tal como foram obtidos a partir de vários estudos referenciados neste artigo, e a sua comparação com os valores, para esse ano, do salário mínimo nacional e de valores mínimos de prestações sociais.
- 80 É este o ponto donde se parte para o projeto de investigação que temos em curso para a determinação do rendimento adequado em Portugal. Volta-se à utilização da abordagem dos padrões orçamentais, considerando o enquadramento analítico e normativo que nos é dado pela Teoria das Necessidades Humanas<sup>40</sup> e da Abordagem das Capacidades<sup>41</sup>, segundo os quais: i) o rendimento mínimo padrão deve ter em conta o valor dos recursos necessários para obter um nível de vida digno em sociedade (ou para realizar os *funcionamentos* fundamentais na sociedade); ii) estes padrões mínimos dependem dos contextos sociais, culturais e históricos; iii) a identificação quer dos *funcionamentos* (ou das necessidades) fundamentais quer dos seus mecanismos de satisfação «requer discussão pública e entendimento e aceitação democráticos»<sup>42</sup>. A abordagem adotada neste estudo, suportada nas necessidades socialmente percebidas

identificadas através de inquéritos à população ou de *focus groups*, replica com as necessárias adaptações, a metodologia desenvolvida pelas equipas do Reino Unido para determinar um rendimento mínimo padrão no Reino Unido<sup>43</sup>, é considerada pela equipa de investigação portuguesa como a melhor para reintroduzir, na agenda de investigação portuguesa em ciências sociais, o cálculo da adequação do rendimento e para contribuir para a investigação internacional através do desenvolvimento desta abordagem. Os orçamentos de referência calculados através da metodologia desenvolvida neste projeto terão grande relevância quer para a medição da pobreza quer para a discussão pública da adequação dos valores mínimos para as transferências sociais em Portugal. Acresce que, devido à sua transparência, mais facilmente se poderá reunir consensos públicos relativamente a esses valores. Poderão assim ser utilizados como referência para transferências mínimas (pensão social, rendimento social de inserção, pensões mínimas), bem como para o salário mínimo e outros.

81 **Anexo 1**

82 Principais marcos da institucionalização dos mínimos sociais, Portugal, 1974-1997

1974	Institucionalização da Pensão Social de Velhice e Viuvez em Portugal
1977	Alargamento da abrangência da Pensão Social em termos de população incluída (processo de generalização)
1979	Criação do Esquema Mínimo de Segurança Social, integrando Pensão de Orfandade, Subsídio Familiar a Crianças e Jovens com bonificação por deficiência, Subsídio para frequência de estabelecimentos de educação especial, Complemento por Dependência
	Revisão do Esquema Mínimo de Segurança Social
1980	Regulamentação da atribuição da Pensão Social (reforço das condições de prova e atribuição)
1981	Consagração da Pensão Social de Viuvez
1984	Consagração do Regime Não Contributivo na Lei de Bases da Segurança Social (princípio da responsabilidade e financiamento públicos)
1985	Consagração do Subsídio Social de Desemprego
1987	Subsídio de Inserção de Jovens na Vida Ativa <sup>a</sup>
1993	Complemento Social de reforma (Garantia de Pensão Mínima Regime Geral)
1996	Rendimento Mínimo Garantido – Projeto Piloto
1997	Generalização do Rendimento Mínimo Garantido (RMG)
2000	Alargamento da pensão social de invalidez a cidadãos portadores de doença oncológica e esclerose múltipla

Fontes: Santos, B. S. e. a. (1998), *Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, Multinova, quadro11; Branco, Francisco (2004), «Mínimos de Cidadania e Inclusão Social: Contributos para a Análise do Percorso e Atualidade dos Mínimos Sociais em Portugal», in A. Sposati, *Proteção Social de Cidadania*, São Paulo: Cortez Editora, fig. 1.

Notas: <sup>a</sup> extinto com a criação do Rendimento Mínimo Garantido

83 **Anexo2**

84 Mínimos Sociais em Portugal, 1998

Mínimos	Condições de Acesso	Montante (2000)
Pensão social de invalidez e velhice (1974) (revisão: 1980)	Idosos e deficientes Rendimento bruto $\leq$ 30 % salário mínimo p. isolada ou $\leq$ 50 % SMN para um casal	125 €
Pensão de viuvez (1981)	Idem Pensão Social	75 €
Pensão de Orfandade (1979) (revisão: 1980)	Idem Pensão Social (em função do n.º de titulares: 2, 3, $\geq$ 4)	25 a 50 €
Subsídio familiar a crianças e jovens + bonificação por deficiência (1979) (revisão : 1997)	Rendimentos por pessoa $\leq$ 40 % SMN Rendimentos familiar $\leq$ 1,5 % SMN (variação cf. escalões rendimento)  Bonificação por deficiência (função idade)	38 a 78 € ( $\leq$ 1ano) 14,5 a 23,3. (seg. )  44 a 86,3 Esc.
Complemento por dependência (1979) (revisão: 1999)	Idem Pensão Social Situação de dependência (1) 1º grau 45 % P. Social (2) 2º grau 75 % P. Social	56. a 93,5 €
Subsídio p. frequência de estabelecimentos de educação especial (1979) (revisão: 1980)	Portadores deficiência com idade inferior a 24 anos	Em função do valor da mensalidade e dos rendimentos da família
Subsídio social de desemprego (1985) (revisão: 1999)	Rendimentos $\leq$ 80 % SMN 100% SMN beneficiários c/ agregado familiar 80% SMN beneficiários isolados	318 € 255 €.
Subsídio de inserção de jovens na vida ativa <sup>a</sup> (1987) (revisão: 1988)	Rendimentos Família $\leq$ 60 % SMN	Pensão Social
Complemento social <sup>b</sup> (1993)	Sem condição de recursos	P. Diferencial até 170 €.
Rendimento Mínimo Garantido (1996)	Rendimento familiar inferior ao Rendimento Garantido Cidadãos legalmente residentes em Portugal c/idade igual ou superior a 18 ou c/-18 desde que grávidas ou c/menores a cargo.	P. Diferencial indexada à Pensão Social 100% 2 primeiros adultos 70% a partir do 3 adulto 50% menores

Fonte: Elaborado por referência a Santos et al. (1998), *Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, Multinova, quadro 11. Atualização legislativa e de valores relativos ao ano 2000.

Notas: <sup>a</sup> Extinto com a criação do RMG

<sup>b</sup> Complemento social para as pensões do regime contributivo abaixo do valor da pensão mínima.

85 **Anexo 3**

86 Valores comparativos do rendimento adequado segundo vários estudos

		CSGE Lisboa			GUP Barreiro			NCP5		NCP5		Costa et al. (1985)		Costa et al. (1985)		SMM	
		Família 4 pessoas (PM,2F)			Fam 4 pess			Fam 4 pess (PM,2F)		desp mín trab a)		Fam (3,4) ad equiv b)		Fam < 1 ad equiv c)			
		Contínuos	Escrit.	Ch. secção	(PM,2F)	Provincia	Lisboa	Provincia	Lisboa	Rural	Urbano	Rural	Urbano				
escudos/mês	1951	2201,5	3311,3	4043,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	1960	3117,8	4837,8	5798,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	1961	-	-	-	3881,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1965	-	-	-	-	3370	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1969	-	-	-	-	3500	4200	1232,2	1495,6	-	-	-	-	-	-	-	-
	1974	-	-	-	-	-	-	2296	2787	-	-	-	-	-	-	-	3300
	1980	-	-	-	-	-	-	-	-	18207	25022	4410	6532	-	-	-	-
€/mês	2010	1304,6	2024,3	2426,4	1593,7	1003,6	1204,4	353,3	428,9	900,6	1237,6	218	323	508	-	-	

-	-	Salário Mínimo	475
-	-	Índice EUROSTAT	421
€/mês	2010	IAS	419
-	-	RSI titular	190
-	-	Pensão Mínima velhice	246
-	-	Pensão Social velhice	207

a) Calculada no Relatório para um trabalhador não integrado na família e não abrangido pela Previdência. Admite-se 2,8 por família de 4 pessoas.

b) Calculada em Costa et al. (1985), *A Pobreza...* como despesa anual por família com esta dimensão. Obteve-se a despesa mensal dividida por 12.

c) Calculada como em b), admitindo que 1 esta família em 0,9 ad-equivalente.

## Notas

1 EAPN (2010), Adequacy of Minimum Income in the EU. EAPN Explainer 2 (disponível on-line).

2 Veit-Wilson, J.H. (1972), «Consensual Approaches to Poverty Lines and Social Security», *Journal of Social Policy*, 16(2), pp. 183-211; Walker, R. (1972), «Consensual Approaches to the Definition of Poverty: Towards an Alternative Methodology», *Journal of Social Policy*, 16(2), pp. 213-226.

3 Bradshaw, J., S. Middleton, A. Davis, N. Oldfield, N. Smith, L. Cusworth, J. Williams (2008), *A minimum income standard for Britain: what people think*, York, Joseph Rowntree Foundation.

4 Esping-Andersen, Gosta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

5 Paugam, S. (1997), «Revenue minimum et politiques d'insertion», *Intervenção Social*, 15/16, pp. 15-46. Segundo este autor, no primeiro caso (lógica da necessidade) visa-se garantir a sobrevivência dos setores mais desmunidos da população através da atribuição de um apoio assistencial que cubra as necessidades mais elementares, particularmente de alimentação e alojamento. Contrariamente, a lógica de estatuto baseia a ajuda na ideia de justiça e dever da sociedade face aos cidadãos em situação de necessidade, mas investe igualmente essa ajuda de um estatuto social que não altere a hierarquia dos estatutos sociais estabelecidos. Assim, por exemplo, uma prestação assistencial como o rendimento mínimo garantido deve ser necessariamente inferior ao salário mínimo, independentemente do padrão de necessidades que essa prestação pode efetivamente garantir.

6 Marshall, T. H. (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Perspectives, p. 8.

7 Bouget, Denis e Noguez, Henry (1996), «Le revenue d'existence», in Serge Paugam (ed.), *L'exclusion: L'état des saviors*, Paris, Editions la Decouverte, pp. 540-553.

8 Pimentel, Irene F. (2000), «A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40», *Análise Social*, n.º 151-152, p. 479.

9 Maia, F. (1985), *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Caderno 11.

10 Silva, Manuela (1963), «Fases de um processo de desenvolvimento comunitário», *Análise Social*, n.º 4, p. 543.

11 Coutinho, M. (1993), *A Assistência Social em Portugal 1965/1971: um período charneira*, Dissertação de Mestrado Economia e Política Social, Lisboa, ISEG-UL.

12 Leal, A. S. (1983), «Abono de Família», in *POLIS – Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado*, Lisboa, Verbo, p. 5.

13 Pereirinha, J., M. Arcanjo, D. Carolo (2009), *Prestações Sociais no Corporativismo Português: a Política de Apoio à Família no período do Estado Novo*, GUES (Gabinete de História Económica e Social)/ISEG-UL, DT/WP n.º 35.

- 14 Carolo, D., J. Pereirinha (2010), «The development of the Welfare State in Portugal: trends in social expenditure between 1938 and 2003», *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 28, n.º 3: 469-501.
- 15 *Relatório*, p. 2.
- 16 *Relatório*, p. 7.
- 17 CRGE (1962), *Estudo Sobre o Custo de Vida em Lisboa, Aplicado a 3 Categorias de Empregados das CRGE* (Companhias Reunidas de Gás e Eletricidade).
- 18 CRGE (1962), *Estudo Sobre o Custo de Vida em Lisboa...*, p. 11.
- 19 Aguiar, M., M. A. Fernandes (1961), *Estudo sobre o Mínimo Vital*, Lisboa, CUF, p. 7.
- 20 Ministério das Corporações e Previdência Social (1969), *A Fixação do Salário Mínimo Legal Interprofissional e do Mecanismo da Sua Atualização*. Relatório incumbido ao Ministério dentro do trabalho de revisão do III Plano de Fomento, por decisão do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos de 11 de novembro de 1969, p. 11.
- 21 Ribeiro, M. Eduarda (1971), *Fixação e Atualização do Salário Mínimo e Problemas Conexos*. Gabinete de Planeamento do Ministério das Corporações e Previdência Social. Serie «Estudos» n.º 2, p. 24.
- 22 Ribeiro (1971), *Fixação e Atualização do Salário Mínimo...*
- 23 Carvalho, Odete E. (1968), «Repartição dos Rendimentos e Planeamento», in *Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra*, n.º 28. Carvalho, Odete E., J. Moura (1965), «A Repartição do Rendimento em Portugal Continental», *Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra*, n.º 8.
- 24 Ribeiro, M. Eduarda (1971), *Fixação e Atualização do Salário Mínimo e Problemas Conexos*. Gabinete de Planeamento do Ministério das Corporações e Previdência Social. Serie «Estudos» n.º 2.
- 25 Padinha, M. Graça (1963), O Salário Mínimo em França, *Estudos Sociais e Corporativos*, Ano II, pp. 47-104.
- 26 Pereira, R. S. (1960), O Salário Mínimo Perante a Rentabilidade Industrial, *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, Ano XI, pp. 188-199.
- 27 Laloire, M. (1967), «Qué é o mínimo vital?», *Análise Social*, pp. 373-383.
- 28 Laloire, (1967), «Qué é o mínimo vital?...», p. 379.
- 29 Ribeiro (1971), *Fixação e Atualização do Salário Mínimo...* e Ministério das Corporações e Previdência Social (1969)
- 30 Leal, A. Silva (1985), «As Políticas Sociais no Portugal de hoje», *Análise Social*, n.º 87-88-89), p. 926.
- 31 Silva, Manuela (1984), «Uma estimativa da pobreza em Portugal em abril de 1974», *Revista de Ciências Sociais*, n.º 1.
- 32 Bruto da Costa, A., M. Silva, J. Pereirinha, M. Matos (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Coleção Caritas n.º 6.
- 33 *Idem*.
- 34 Pessoas com mais de 65 anos ou em situação de invalidez, não abrangidas por outros esquemas de previdência social e que beneficiassem à data de subsídios dos serviços públicos de assistência social. Em dezembro de 1976 o número de beneficiários era de 26.330, o que representava, face à população portuguesa apurada pelo Censo de 1970, 0,3 % (cf. IGFSS, 1977 e Barreto, 1996).
- 35 Aprovado no decurso da presidência portuguesa da UE. Veja-se, neste âmbito, o relatório português preparado no âmbito dos trabalhos preparatórios da recomendação 92/441/CEE, da autoria de Leonor Guimarães, *Rapport sur le système de securité sociale portugais concernant la garantie minimale de ressources et de prestations*, junho de 1990, não publicado.
- 36 CEE (1993), *Livro Verde da Política Social Europeia*, Luxemburgo, CEE, p. 45. CEE (1994), *Proteção Social na Europa 1993*, Luxemburgo, CEE.
- 37 Paugam (1997), «Revenue minimum et politiques d'insertion...».
- 38 Pereira, E. (2010), *Pobreza e Ruralidade: Uma análise espacial em Portugal Continental*, Tese de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, p. 1.

39 Costa, Silva, Pereirinha, Matos (1985), *A Pobreza em Portugal...*









40 Doyal, L., I. Gough (1991), *A Theory of Human Needs*, London, Macmillan.

41 Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press.

42 *Idem*.

43 Bradshaw, Middleton, Davis, Oldfield, Smith, Cusworth, Williams (2008), *A minimum income standard for Britain...*; Smith, N., Phung, V.-H. Davis, A. and Hirsch, D. (2009), *A minimum income standard for Northern Ireland*, Joseph Rowntree Foundation.

## Índice de ilustraciones

	<b>Título</b>	Tabela 1 - Valor da despesa mínima razoável para os trabalhadores da CRGE (família de 4 pessoas: pai, mãe, filho 12 anos, filha 8 anos)
	<b>Créditos</b>	Fonte: CRGE (1962), Estudo sobre o Custo de Vida em Lisboa aplicado a 3 categorias de empregados das CRGE.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-1.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-1.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 82k
	<b>Título</b>	Tabela 2 - Valor do mínimo vital no Barreiro
	<b>Créditos</b>	Fonte: Estudo sobre o Mínimo Vital», Janeiro 1961.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-2.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-2.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 37k
	<b>Título</b>	Tabela 3 - Valor do Orçamento Mínimo das Despesas Familiares (pai, mãe, dois filhos menores)
	<b>Créditos</b>	Fonte: MCPS (1969), A fixação do salário Mínimo Legal Interprofissional e do mecanismo da sua actualização.
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-3.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-3.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 79k
	<b>Título</b>	Tabela 4 - Comparação entre estudos sobre a despesa mínima
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-4.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-4.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 44k
	<b>Título</b>	Tabela 5 - Padrões de rendimento mínimo nos Projetos de Lei do PCP e PS
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-5.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-5.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 34k
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-6.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-6.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 159k
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-7.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-7.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 234k
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-8.png">http://journals.openedition.org/lerhistoria/docannexe/image/671/img-8.png</a>
	<b>Ficheros</b>	image/png, 126k

## Para citar este artículo

*Referencia en papel*

José António Pereirinha y Francisco Branco, « Uma abordagem histórica dos padrões de rendimento mínimo em Portugal », *Ler História*, 64 | 2013, 55-84.

*Referencia electrónica*

José António Pereirinha y Francisco Branco, « Uma abordagem histórica dos padrões de rendimento mínimo em Portugal », *Ler História* [En línea], 64 | 2013, Puesto en línea el 11 noviembre 2014, consultado el 10 julio 2020. URL: <http://journals.openedition.org/lerhistoria/671>; DOI: <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.671>

---

***Este artículo es citado por***

- Branco, Francisco. (2018) Social Work Education: The Portuguese Story in a Local and Global Perspective. *Practice*, 30. DOI: 10.1080/09503153.2018.1485144

---

***Autores*****José António Pereirinha**

ISEG-UL. Professor catedrático do ISEG-UL. As áreas científicas onde situa a sua investigação são a economia do bem-estar, distribuição do rendimento, desigualdades sociais, pobreza e exclusão social, política social.  
[pereirin@iseg.utl.pt](mailto:pereirin@iseg.utl.pt)

**Francisco Branco**

FCH-UCP. Professor associado da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa (UCP) e investigador do Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da UCP.  
[fnbranco@fch.lisboa.ucp.pt](mailto:fnbranco@fch.lisboa.ucp.pt)

---

***Derechos de autor***

*Ler História* está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.