

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ÁLVARO GARRIDO



mutualidades
portuguesas

BREVE HISTÓRIA DO
MUTUALISMO
EM PORTUGAL

ÁLVARO GARRIDO

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL



UNIÃO DAS MUTUALIDADES PORTUGUESAS

LISBOA – 2022

FICHA TÉCNICA

Título: BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Autoria: Álvaro Garrido

Capa: União das Mutualidades Portuguesas

Edição: União das Mutualidades Portuguesas

Local e data: Lisboa, 2022

Depósito Legal n.º: 4991447/22

ISBN: 978-989-33-3227-6

Impressão: ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda. www.artipol.net

Execução:



FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Promotor:



mutualidades
portuguesas

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

ÍNDICE

PREFÁCIO	9
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I	
O MUTUALISMO COMO OBJETO DE ESTUDO	17
1.1 O mutualismo na historiografia portuguesa e internacional	17
1.2 Mutualismo e Economia Social, uma dialética histórica	23
1.3 Os valores mutualistas, afluentes e ideias	48
CAPÍTULO II	
O MOVIMENTO MUTUALISTA PORTUGUÊS NO SÉCULO XIX	57
2.1. Dois mundos, dois universos mutualistas: as associações burguesas e o mutualismo operário e popular	58
2.2. As instituições e a prática dos seguros sociais nas associações de socorros mútuos	70
2.3. Costa Goodolphim e os inventários de mutualidades e outras associações	82
CAPÍTULO III	
A DITADURA DO ESTADO NOVO, A LONGA NOITE DO MUTUALISMO E AS DIFICULDADES DO COOPERATIVISMO, 1926-1974	103
3.1 Corporativismo, política social e associativismo livre	103
3.2 O mutualismo associativo perante a ordem corporativa	116
3.3 As dificuldades do cooperativismo	123
3.4 Formas impuras de cooperativismo agrícola	132
3.5 Formas impuras de mutualismo nas pescas	139

CAPÍTULO IV	
O CONTEXTO DE AFIRMAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL	
E AS HESITAÇÕES DO MUTUALISMO DEPOIS DE 1974	147
4.1 O contexto internacional	147
4.2 A Democracia portuguesa, o mutualismo e outras formas de economia social	157
4.3 As cooperativas	161
4.4 As instituições particulares de solidariedade	171
4.5 As misericórdias	175
4.6 As mutualidades	178
4.7 As associações populares	188
CAPÍTULO V	
DINÂMICAS E IMPASSES DOS ANOS OITENTA E NOVENTA	193
5.1 Reconfigurações institucionais e compromissos com o Estado-Providência democrático	193
5.2 Da criação da CASES à Lei de Bases da economia social	208
5.3 Novos sentidos, velhas tradições. Que futuro?	214
BIBLIOGRAFIA	225

PREFÁCIO

As origens do mutualismo em Portugal remontam aos primórdios da nacionalidade.

A primeira identificação conhecida da ideia de socorro mútuo, enquanto forma organizada de apoio aos membros de uma organização, surge em 1176, no reinado de Afonso Henriques.

Perante as dificuldades e na ausência de resposta do Estado, os cidadãos foram construindo soluções para os seus problemas através de organizações, cujas práticas se baseavam na ajuda mútua e reciprocidade, princípios definidores do mutualismo.

É no século XIX, com a industrialização do país, que assistimos à profusão de associações de socorros mútuos, cuja ação viria a inspirar o nosso sistema de segurança social e a impulsionar a criação, em 1916, do primeiro Ministério do Trabalho e Providência Social na orgânica do governo.

Reprimidas pela ditadura e com aquele que era o seu espaço original de intervenção preenchido pelo Estado, as mutualidades asseguram, hoje, um papel complementar na concessão de benefícios de segurança social e na prestação de cuidados de saúde, proporcionam assistência medicamentosa, dinamizam respostas sociais à infância, terceira idade e às famílias, promovem o acolhimento e integração de migrantes, formação e inclusão, turismo social, entre outras atividades.

Na sua essência, o mutualismo espelha valores humanistas e solidários, assumindo uma forma alternativa e auto-organizada de organização da vida social. A importância deste património de ideias e práticas ganha especial acuidade neste tempo em que se agravam as desigualdades e em que a evolução da pirâmide etária faz temer pela sustentabilidade da segurança social e do sistema nacional de saúde.

Ainda que nem sempre a sociedade e os poderes públicos percecionem e reconheçam a amplitude e importância da sua ação, a verdade é que as mutualidades concedem benefícios a 2,5 milhões de pessoas, um quarto da população portuguesa.

Este percurso de oito séculos de resiliência, sempre ao lado dos portugueses, é um valioso legado que orgulha os mutualistas e que constitui um capital de confiança junto das comunidades.

Entre as suas atribuições, a União das Mutualidades Portuguesas tem a grata missão de aprofundar, divulgar e valorizar a história do movimento mutualista e, nesse sentido, tem vindo a promover a realização e publicação de estudos e investigações de reputados historiadores e académicos, que muito têm enriquecido o conhecimento e a historiografia sobre o mutualismo em Portugal.

Este livro surge nesse contexto e representa um contributo fundamental de Álvaro Garrido para sintetizar o percurso histórico das ideias e práticas mutualistas.

O recorte cronológico da análise incide nos séculos XIX e XX, mas re-cua a períodos mais remotos. As fontes utilizadas foram amplas e variadas e beneficiaram de anteriores trabalhos do autor no domínio mais vasto das ideias e práticas da economia social em perspetiva histórica.

Impõe-se um agradecimento ao professor Álvaro Garrido, distinto catedrático da Universidade de Coimbra e Diretor da Faculdade de Economia, que junta esta preciosa incursão no mutualismo à sua vasta obra publicada na área da História económica e social, História das instituições da economia social, do corporativismo e das pescas.

Breve História do Mutualismo em Portugal é um livro imprescindível para mutualistas, investigadores, estudantes e interessados sobre a temática do mutualismo e da economia social, mas também para dirigentes da administração pública, central e municipal, e público em geral.

Luís Alberto Silva

Presidente do Conselho de Administração
da União das Mutualidades Portuguesas

BREVE HISTÓRIA DO
MUTUALISMO
EM PORTUGAL



INTRODUÇÃO

O mutualismo é uma ideia social e económica que tem raízes históricas profundas. Os seus valores são lendários, mas profundamente atuais e muito enraizados nas comunidades locais. O mutualismo traduz valores humanistas e solidários e consiste numa forma alternativa e auto-organizada de organização da vida social. A importância deste património de ideias e de práticas poderá revelar-se decisiva num tempo em que as dinâmicas sociais exigem formas de reciprocidade e uma ação colaborativa.

Apesar dessa actualidade e da pertinência do mutualismo num tempo marcado pelo aprofundamento das desigualdades, pelo “inverno demográfico” pela crise ambiental e pela privatização das formas de proteção social, as ideias e práticas mutualistas tendem a ser invocadas num registo patrimonialista e quase intemporal, que nem sempre favorece a sua socialização dos seus valores e o reconhecimento das suas organizações.

Dispomos de um razoável conhecimento do que foi o movimento mutualista e do significado das suas práticas no espaço europeu e noutros continentes ao longo dos últimos dois séculos. Dispomos, também, de boa informação histórica sobre as filiações medievais do movimento mutualista e de algumas das suas organizações que mais resistiram à mudança dos tempos, porque a essas mudanças se souberam adaptar.

A historiografia portuguesa e europeia tem dispensado uma particular atenção ao movimento mutualista, em particular no domínio da História social e no âmbito da análise das origens históricas do Estado-Providência e dos seus antecedentes privados. Em França e na Grã-Bretanha, mas igualmente em países como a Itália e a Espanha, no plano europeu, e também no Brasil e noutros países da América Latina, é muito saliente a expressão da historiografia dedicada aos temas do mutualismo¹. Em Portugal, distinguem-se algumas obras de âmbito geral sobre os temas do mutualismo e

¹ Joana Dias Pereira e Rui Henriques, *Origens do Mutualismo em Portugal*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 2021, pp. 3-6.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

do associativismo e algumas monografias sobre organizações mutualistas centenárias, em regra associadas a efemérides e ocasiões comemorativas que convocam as origens dessas instituições e o seu percurso histórico. Nessa herança comum, muito variada e cheia de especificidades, destaca-se o papel das mutualidades junto das populações e comunidades locais e sobressaem as suas práticas de prestação de serviços de proteção social numa lógica de entreajuda, cooperação e mutualização do risco.

Num setor cuja memória social é decisiva para estimular novas iniciativas de tipo associativo e para lhes dar uma coesão organizativa que seja fiel ao percurso do movimento mutualista, a memória histórica pode assumir um papel importante de patrimonialização de valores comuns desde que a apresentemos de forma aberta e em diálogo com outras práticas de economia social ou identificadas com o seu conceito, ele próprio dinâmico e muitas vezes latente. Participamos desse combate de conhecimento e subscrevemos esse propósito, quer por convicção própria quer porque este estudo mereceu o apoio da União das Mutualidades Portuguesas, que tem prestado uma particular atenção à memória histórica do mutualismo e aos seus desafios do presente e do futuro.

Acresce a referida tendência para uma certa mitificação do que hoje designamos por mutualismo e do próprio conceito de economia social, invocando o seu passado como um tempo puro, repleto de “pais-fundadores” e de generosas iniciativas que tendem para um desenho demasiado linear do seu percurso histórico e das suas variadas realidades.

Na Europa, em geral, e nos países onde primeiro se criaram e difundiram ideias identificadas com a economia social (França, Inglaterra, Alemanha, Bélgica e Itália), as organizações e práticas mutualistas foram socialmente construídas. Na prática, essas organizações nasceram da necessidade de criar respostas auto-organizadas de proteção social e assistência cujas soluções partiram de comunidades de trabalho, do bairro, da rua e ou da cidade. Tal significa que, na sua diversidade histórica, as organizações e práticas mutualistas participaram numa disputa política e instrumental no espectro das ideologias e instituições que assumiram a pretensão de solucionar a “questão social”. Da esquerda à direita, do liberalismo aos socialismos utópicos, científicos e reformistas, da contra-revolução conservadora ao sociologismo católico, dos organicismos ao solidarismo, do republicanismo positivista às democracias liberais socializantes, não houve doutrinas sociais ou sistemas de organização política isentas de diálogo ou de tensões com o movimento mutualista.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Antes de o Estado-Providência assumir as suas primeiras feições — e tal aconteceu no contexto liberal ou demoliberal em diversos países europeus, ainda no século XIX e já no século XX —, o mutualismo já era uma realidade viva e diversa a que correspondiam ideias, práticas e organizações assentes nos princípios coletivos da solidariedade, reciprocidade e da entreaajuda.

As monografias de instituições, que em Portugal não são tão numerosas quanto se esperaria, confirmam a pequena dimensão dessas organizações, a sua articulação territorial, a força de sociabilidades associativas que decorrem dos estatutos, mas também as práticas de reciprocidade, e a gestão democrática e solidária dos associados². Na verdade, particularmente nas associações populares, os sócios eram considerados iguais em direitos e deveres. Num compromisso de solidariedade que decorre dos estatutos, os sócios cultivavam uma cultura de participação em actos públicos da associação e comprometiam-se a zelar pelos interesses do montepio.

Apesar da natureza modesta da dimensão burocrática da maioria das organizações, a democracia interna era e é um valor fundamental das associações mutualistas, cabendo à assembleia geral uma função equiparada à de um colégio parlamentar democrático. O sentido de autonomia dessas organizações e o seu enraizamento local são outras das características mais salientes. Os rituais, as normas e os laços seculares das instituições mutualistas exprimem assim uma ética própria que, desde cedo, se distingue das corporações profissionais antigas e cujo sentido de governação implica formas solidárias e participativas. Numa lógica social que o ambiente liberal e maçónico acabou por apurar, a vida das associações e as suas dinâmicas de ação social refletiam muito o espírito dos fundadores e a mística dos estatutos, valores que se traduziam em rituais e sociabilidades associativas concretas, plenas de significado.

Na penumbra de séculos mais recuados, da Idade Média à Época Moderna, podemos encontrar formas inequívocas de mutualismo, quer no comércio urbano e nos ofícios, onde as ideias mutualistas floresceram, quer no mundo rural e senhorial, onde também existiram desde cedo, ligadas à provisão de riscos naturais, às colheitas agrícolas e subsistências. Mais do que uma realidade local e atomizada, como muitas vezes se apresenta, o mutualismo das origens também teve uma expressão transnacional, bem patente, por exemplo, nas redes mercantis europeias que implicaram formas de seguro marítimo de natureza mutualista e mesmo na organização do trabalho e das sociabilidades.

2 Id., *ibidem*, pp. 88-89.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Em rigor, o mutualismo moderno, cujas práticas e organizações deram origem ao que hoje existe, resulta do desenvolvimento de instituições de ação coletiva pré-modernas.

O longo trajecto das formas de assistência social e previdência transitou de um associativismo assente em práticas de reciprocidade para formas mais instituídas de associação, a exemplo das associações de socorros mútuos. A evolução dos modelos institucionais de mutualismo também beneficiou claramente de movimentos sociais e de ideias como o cooperativismo, o sindicalismo operário e o associativismo de cultura e recreio. Num movimento histórico não linear, as práticas ancestrais de mutualidade foram afluentes do associativismo moderno e das formas de Estado Providência. Como notou Joana Dias Pereira numa obra recente, no campo social, quer em Portugal quer noutros países europeus, “o mutualismo foi o primeiro movimento a articular-se à escala nacional e a intervir junto das autoridades públicas, reivindicando proteção social e assistência para os mais desfavorecidos”³.

A história das práticas e organizações mutualistas, aqui ou ali, não é linear e precisa de ser construída sobre diversas articulações: no quadro das relações históricas entre formas de economia social em sentido amplo e modelos de Estado-Providência; no âmbito das relações entre vida material e relações sociais; e, por último, no contexto de mudança e continuidade das relações laborais e da cultura de trabalho. De certa maneira, o mutualismo é um fenómeno total que interseta diversos domínios da realidade histórica. Trata-se de uma ideia e de um conjunto de práticas sociais que se traduzem numa atividade humana cuja herança perdura no tempo e no espaço.

³ Id., *ibidem*, p. 3.

CAPÍTULO I

O MUTUALISMO COMO OBJETO DE ESTUDO

1.1. O mutualismo na historiografia portuguesa e internacional

A seguir à Revolução de 25 de Abril de 1974 e, sobretudo, depois de a Constituição democrática de 1976 ter declarado a existência de um “setor cooperativo” da economia (art. 82º), multiplicaram-se os estudos e edições sobre as origens do cooperativismo e acerca dos seus precedentes associativo e mutualista. Muitas dessas obras centraram-se na abordagem histórica do movimento operário e da sua cultura de classe, digressão que inclui referências de culto ao movimento mutualista, em busca das suas inegáveis raízes populares e “obreiristas”⁴. Ainda que o contexto revolucionário se tenha revelado pouco favorável à afirmação do movimento mutualista, sobretudo porque então emergiu o Estado-Providência democrático que Portugal nunca tivera e porque os movimentos sociais desses anos colocaram em maior evidência o cooperativismo, o certo é que se voltou a falar de mutualismo e de associações em geral.

Além dessa fulgurante afirmação de uma história socialista e marxista das classes operárias que valorizava muito as ligações dos movimentos operário e associativo, surgiram boas antologias de textos dos doutrinadores mutualistas e cooperativistas portugueses⁵. Nesse movimento de ex-

⁴ Invocamos, entre outras, as seguintes obras fundamentais, nomeando primeiramente as pioneiras publicações de César Oliveira, por anteriores ao 25 de Abril de 1974: *A Comuna de Paris e os Socialistas Portugueses*, Porto, Brasília Editora, 1971; *O Operariado e a República Democrática (1910-1914)*, Porto, Afrontamento, 1972. Destacam-se ainda, pela influência que exerceram sobre trabalhos posteriores, o livro de Manuel Villaverde Cabral, *O Operariado nas Vésperas da República (1909-1910)*, Lisboa, Presença-GIS, 1977 e a obra de síntese de Carlos da Fonseca, *História do Movimento Operário e das Ideias Socialistas em Portugal*, 4 vols., Lisboa, Publicações Europa-América, 1979.

⁵ A principal antologia publicada nesse contexto, desde então uma fonte de extraordinária riqueza para o estudo da Economia Social em Portugal, pertence a Fernando Ferreira da

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

pressão e redescoberta de uma tradição mutualista e cooperativa de fundas raízes e que se desejava identificada com um socialismo associativo pujante, libertou-se a memória de António Sérgio e exaltaram-se os escritos de outros mentores portugueses do cooperativismo e do mutualismo.

Nessa historiografia hoje clássica, o património mutualista e cooperativo ocupa um lugar cimeiro. Ao movimento associativo, em geral, ensaístas militantes como António Sérgio, Henrique de Barros, Ferreira da Costa ou, mais recentemente, Rui Namorado, reconhecem um papel complementar e de sedimentação histórica relativamente ao cooperativismo socialista. Dotado de memória própria, o cooperativismo de raiz socialista tende a ser apresentado num plano fundacional e daí a filiação privilegiada das atuais estruturas de regulação e incentivo das entidades de economia social no âmbito das ideias e práticas cooperativas.

Não estamos, de modo algum, em terreno neutro. O vasto universo de “galáxias” e “constelações” que compõem o actual conceito jurídico de economia social inclui o mutualismo, mas vai além das suas origens e desenvolvimentos recobrando um amplo setor associativo cujas raízes são fundamentalmente mutualistas.

Nos anos oitenta do século XX, o renascimento do movimento mutualista e a necessidade de lhe fixar uma memória capaz de salientar a sua espessura histórica e a longa tradição social que detém, animaram a União das Mutualidades Portuguesas e o Montepio Geral a promoverem um estudo pormenorizado sobre o mutualismo em Portugal. Depois de ter escrito uma monografia histórica do Montepio, dada à estampa nas comemorações dos cento e cinquenta anos da caixa económica mutualista, celebrados em 1990, Vasco Rosendo lançou-se nesse empreendimento e produziu uma utilíssima obra de síntese, ainda que eminentemente descritiva, mas muito detalhada e cheia de referências de âmbito local ao imenso universo de mutualidades que foram surgindo em Portugal⁶. Através desse livro, o mutualismo procurava acrescer a sua própria evidência e aumentar o seu peso na competição entre modelos de proteção social cujo debate de alternativas nessa época era intenso.

Apesar da relativa abundância de fontes históricas para que houvesse uma história consolidada do mutualismo, esse imenso filão permaneceu

Costa, *Doutrinadores Cooperativistas Portugueses. Subsídios para o estudo do setor cooperativo português*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978 (prefácio de Henrique de Barros). Dois anos antes, Ferreira da Costa, professor da Faculdade de Economia da Universidade do Porto e Presidente do Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, publicara *As Cooperativas na Legislação Portuguesa*, Lisboa, Livraria Petrony, 1976.

⁶ Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, Lisboa, Montepio Geral/Multinova, 1996.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

pouco explorado. Nos anos noventa, a afirmação de uma “nova história social”, mais interessada nos excluídos, nos pobres e nas sociabilidades de baixo estatuto do que nas estruturas sociais e classes superiores, animou alguns estudos de fronteira, em especial dedicados às concepções e práticas históricas de assistência na pobreza e na doença⁷. Mais recentemente, acompanhando os discursos de crise do Estado-Providência e procurando pensar historicamente a relação entre o “público” e o “privado” nos sistemas de proteção social, alguns historiadores têm reconciliado a análise das origens do Estado providência⁸ com a compreensão das dinâmicas do mutualismo voluntário. Esta perspectiva foi aberta por juristas e sociólogos, como António da Silva Leal⁹ e Pierre Guibentif¹⁰, e aprofundada pela historiadora Miriam Halpern Pereira, entre outros historiadores de gerações mais jovens¹¹. Cremos que esta via de interpretação oferece a vantagem de captar as tensões e convergências históricas entre a natureza e atuação das múltiplas organizações do movimento mutualista, por um lado, e a institucionalização estatal dos seguros sociais, por outro.

Em Portugal, a recente Lei de Bases da Economia Social, publicada em 2013¹², não encerrou o debate doutrinário sobre a natureza e as singularidades da economia social, mas fixou um discurso jurídico claro para a dinâmica das organizações e para a afirmação do seu código ético, do mutualismo ao cooperativismo e às IPSS.

Articulando as disposições da Constituição portuguesa quanto ao setor “cooperativo” e “social” com as leis comuns, a Lei de Bases portuguesa estabelece medidas de incentivo às entidades dotando-as de um regime

⁷ Ver M. Antónia Lopes, “Os pobres e a assistência pública”, in J. Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. V, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 501-515.

⁸ Cf. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, pp. 1-34. Ao classificar os tipos de Estado-Providência, o autor distingue três regimes historicamente identificáveis: “liberal”, “conservador” e “social-democrata”. Define-os não apenas a partir do tipo de direitos sociais que concedem, mas tendo em conta o modo como as práticas e sistemas de proteção social interligam os papéis do Estado, da família e de outros agentes. O autor entende que no “Estado providência liberal” predomina uma assistência social de escassos benefícios, ligada aos rendimentos familiares.

⁹ A. da Silva Leal, *Organização da Previdência*, Lisboa, Lições do Instituto de Estudos Sociais, 1966-1967; *Temas de Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1998.

¹⁰ P. Guibentif, “Génese da Providência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e suas ligações com o corporativismo”, in *Ler história*, nº 5, 1985, pp. 27-28.

¹¹ M. Halpern Pereira, “As origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre o público e o privado”, in *Ler História*, nº 37, 1999, pp. 45-61.

¹² Lei nº 30/2013, de 8 de Maio.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

jurídico adequado. O conceito de economia social que se encontra na literatura teórica internacional e que decorre da dinâmica das organizações portuguesas foi aquele que inspirou a Lei de Bases.

A enumeração tipológica das entidades que, ao abrigo da ordem jurídica portuguesa, se consideram da “economia social”, é exaustiva. Por esta ordem, o artigo 4º distingue as *cooperativas*, as *associações mutualistas*, as *misericórdias*, as *fundações*, as *instituições particulares de solidariedade social* e ainda as “*associações com fins altruísticos* que actuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local” (alínea f), bem como as “entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário”, desde que integradas nos termos da Constituição no setor cooperativo e social (alínea g). Por cautela classificativa e jurídica, o legislador incluí, por último, “outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social” (alínea h).

Na sua diversidade de perfis, todas as organizações mencionadas têm em comum princípios éticos inscritos na herança histórica da Economia Social, valores que se renovam por meio da relação prática que estabelecem, quotidianamente, com a vida social das comunidades.

Radizando a ordem jurídica das organizações num claro elenco de princípios, o artigo 5º da Lei de Bases enuncia-os com detalhe. Destaquemos os principais: “o primado das pessoas e dos objetivos sociais” (alínea a); “a adesão e participação livre e voluntária” (alínea b); “o controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros”; “a conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral” (alíneas c e d); e, numa exaustiva enumeração do património ético da Economia Social, “o respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade” (alínea e). Revela também o apelo a uma “gestão democrática e independente” das organizações face às autoridades públicas e a entidades exteriores à Economia Social (alínea f), princípio que implica que as organizações concretizem o objecto social definido pelos seus próprios membros, utilizadores e beneficiários. Por último, a Lei indica que a “afetação dos excedentes deve reger-se pela “prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral”, embora salvaguarde a especificidade das regras e práticas de distribuição de excedentes (alínea g).

Quanto aos fins das organizações ou empresas da Economia Social, eles distinguem-se claramente dos que se esperam da “empresa capitalista”, no-

meadamente em relação às sociedades de capitais. Nestas últimas, o poder é detido pelos acionistas e a produção de bens ou serviços não corresponde senão a um propósito de maximização dos lucros. Numa afirmação constante da sua lógica singular, as entidades da Economia Social organizam-se para a produção de bens e prestação de serviços sem que o capital constitua um fim em si mesmo, antes um meio de realização de fins socialmente úteis.

Por sua vez, o conceito de Economia Solidária, amiúde usado como sinónimo de Economia Social ou como seu complemento de expressão (“Economia social e solidária”), compreende vagamente todas as organizações de “forte utilidade social”. Conquanto elas atribuam primazia às pessoas em dificuldade no sentido de as capacitar, criando competências, ou desde que essas organizações pratiquem formas de troca sustentáveis no plano social e económico, a exemplo do “comércio justo”. Restritiva, a expressão “Economia Solidária” procura afirmar-se conceitualmente referindo-se a atividades e, não necessariamente, a organizações formais. A autogestão, o controlo democrático do excedente, a cooperação e o comunitarismo são os valores que melhor se identificam com a Economia Solidária. Declarados com insistência, esses princípios consideram-na mais isenta de práticas capitalistas do que a Economia Social em sentido amplo.

A Economia Solidária assume um papel de proteção e mobilização dos desempregados e de outros cidadãos excluídos. Embora se apresente inovadora, na verdade a Economia Solidária quase replica práticas históricas e modelos associativos de forte expressão política e social, como as comunas e as cooperativas de consumo¹³. Sucede que inúmeras “empresas solidárias” têm, na realidade, um estatuto associativo ou cooperativo, tal como se verifica na Economia Social.

Em Portugal, a vertente “solidária” da Economia Social costuma ser associada a projetos e práticas de “inovação social”. Amiúde também se identifica com as dinâmicas das IPSS, organizações muito numerosas e socialmente visíveis em Portugal, talvez porque se inscrevem numa tradição beneficente e assistencialista anterior aos sistemas públicos de proteção social. Não por acaso, a designação “setor solidário” foi acolhida na Constituição portuguesa referindo-se às IPSS e mutualidades.

Ostensivamente valorativa e de intenção moral, a expressão “Economia Solidária” é muito comum na América latina, onde traduz formas comunitárias de entreatajuda, a exemplo da “economia popular solidária”, no Brasil,

¹³ J. Freire, R. Rego, C. Rodrigues, *Sociologia do Trabalho. Um aprofundamento*, Porto, Edições Afrontamento, 2014, pp. 194-195.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

e da “economia comunitária”, cuja afirmação tem sido intensa em diversos países africanos. O conceito nasceu, porém, na velha Europa, especialmente em França e na Bélgica. Nos anos oitenta, surgiu associado ao revigoreamento da Economia Social e à convicção de cientistas sociais, políticos e cidadãos de que o neoliberalismo e o crescimento do capitalismo financeiro traziam novos problemas de desemprego, pobreza e exclusão social, questões que apelavam a uma renovação histórica da Economia Social ou a um “novo tempo solidário”. Recentemente, em plena globalização e perante imbricadas crises e problemas sociais, a Economia Solidária apegou-se à teoria socio-económica da “nova Economia Social”, invocando a conceção polanyiana da economia: uma economia literalmente *social*, dado que assenta numa construção institucional incrustada nas relações sociais.

Nesta disputada gramática, o conceito mais impreciso é o de Terceiro Setor, embora seja de uso comum e aponte para um horizonte de organizações claramente identificado. A expressão procura vincar diferenças entre a Economia Social propriamente dita e a realidade socioeconómica dos setores público e privado com fins lucrativos. Na aceção agregadora que se lhe atribuí em Portugal, o Terceiro Setor inclui também as organizações religiosas. No entanto, a imprecisão jurídica e concetual da expressão tem-na convertido numa categoria algo volátil e por vezes neutra.

Invocando a tradição beneficente do mundo anglo-saxónico, os estudos sobre o Terceiro Setor principiaram nos anos noventa, na Grã-Bretanha, mas também floresceram em França. Os autores que preferem esta expressão em lugar das suas concorrentes tendem a ver a Economia Social numa perspetiva económica ou empresarial e costumam insistir nessa distinção. A noção de Terceiro Setor acabou por ser acolhida na linguagem comum, em especial quando identificada como alternativa para compensar o recuo do Estado na proteção social dos cidadãos. Nessa aceção imprecisa, o Terceiro Setor abrange todas as organizações sem fins lucrativos ou de natureza filantrópica que prestam serviços à comunidade. Na definição mais ou menos mística de Peter Drucker, que também se interessou pelo assunto, essas entidades são “agentes da evolução humana”¹⁴. Tal qualificação não inibe as organizações de procurarem o lucro, mas exige que o excedente, caso exista, seja distribuído pelos respectivos membros. O princípio da livre adesão e a prevalência de “trabalho voluntário” nas organizações do Terceiro Setor são a sua segunda característica distintiva.

Demasiado plástica e de pretensão aglutinadora, a denominação “Terceiro Setor” encontra-se ausente na legislação portuguesa e acaba por

¹⁴ P. Drucker, *Sociedade Pós-Capitalista*, Lisboa, Difusão Cultural, 1993, p. 10.

designar as mesmas organizações que a economia social abrange. Devido à sua elaboração teórica, consistência e sentido convergente, este último conceito acabou por se impor no plano das leis e das instituições, ainda que hoje o seu uso seja mais intermitente.

1.2. Mutualismo e Economia Social, uma dialética histórica

Assente numa dialética constante entre as ideias e as práticas, o mutualismo é uma herança de fundas raízes que a violência social da industrialização veio reanimar e dimensionar, em particular num contexto em que as sociedades modernas ainda desconheciam o Estado-Providência e porque se estava longe de descobrir e afirmar o Direito social e o conceito de direitos sociais de cidadania. Numerosos trabalhadores de ofício, alguns patrões da indústria e muitas autoridades religiosas e municipais tomaram a iniciativa de organizar entidades de auxílio mútuo para associar o trabalho e defendê-lo dos riscos que sempre enfrentara, cuja natureza mudou com a criação do sistema fabril.

Atenta às clivagens culturais que é possível identificar no próprio universo mutualista, a historiografia portuguesa e europeia tem distinguido um “mutualismo popular” que hoje se confunde com as associações de cultura, desporto e recreio e cujo precedente principal eram as associações de socorros mútuos, e um “mutualismo burguês”, que inclui as associações de classe, as sociedades científicas e académicas e outras organizações.

Essa memória das diversas formas de associativismo que se desenvolveu no âmbito do liberalismo oitocentista tem um fundo comum que assenta nas sociabilidades associativas, em geral – incluindo as cooperativas –, mas é também uma história de caminhos que se bifurcaram desde meados do século XIX, ou mesmo antes disso. De tal maneira que as filiações do “associativismo popular” são apresentadas de forma claramente diferente das filiações desse outro “associativismo burguês”, menos comprometido com os movimentos emancipatórios, com a luta de classes e com a afirmação de uma cultura trabalhista em sentido amplo. Esta distinção fundamental, claramente assumida e explicitada nos trabalhos da historiadora Joana Dias Pereira, entre outros, não dispensa um recuo no tempo, na tentativa de captarmos as origens e o trajeto histórico das experiências mutualistas.

Desde a Idade Média, em várias partes da Europa as primeiras formas de proteção social nasceram muito ligadas à piedade cristã. Algumas dessas práticas e instituições não tinham uma natureza religiosa; surgiram

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

como resposta solidária à pobreza que grassava nas sociedades feudais. Assente em práticas rudimentares de entreajuda, a assistência oferecia aos mais pobres formas diversas de resposta material e espiritual a necessidades básicas de sobrevivência. A assistência laica ou cristã, embora guiada por princípios elementares de organização, proporcionava respostas modestas a problemas sociais agudos e de presença incerta.

Inserida num sistema de relações sociais dependentes do favor pio ou do amparo moral, a assistência caritativa não supunha qualquer noção de cobertura ou de provisão de riscos sociais. Essa noção nasceu apenas no século XIX, quando o sistema fabril substituiu os modos artesanais de produção de bens e serviços e quando as sociabilidades operárias e associativas tiveram de criar formas comuns de proteção no trabalho e da vida em geral. Ainda que tenha ocorrido em momentos diferentes e tenha conhecido ritmos diversos, essa mudança estrutural, de uma sociedade de ordens para uma sociedade de classes, e da oficina para a fábrica, abriu caminho a todo um cortejo de acidentes humanos e de riscos sociais associados ao emprego de engenhos mecânicos e ligados à urbanização de populações rurais.

Nas sociedades europeias de Antigo Regime, os trabalhadores agrupavam-se em corporações que reuniam pessoas do mesmo ofício ou profissão, venerando o seu santo patrono. As corporações medievais e modernas eram organizações votadas à transmissão dos saberes técnicos artesanais, segundo regras e etapas de aprendizagem que iam do aprendiz ao companheiro e ao mestre. De certa maneira tratava-se de um mutualismo corporativo ou de ofício. Os regulamentos e o privilégio compunham a base da organização corporativa do trabalho, um modelo social de longa duração que as liberdades revolucionárias dos séculos XVIII e XIX interditaram através da lei e de regulamentos à medida.

Para as monarquias de Antigo Regime, as corporações de ofícios eram estruturas de moralização do trabalho e das sociabilidades urbanas que interessava tutelar e integrar por razões de ordem pública. Não por acaso, nos séculos XVI e XVII, em vários Estados modernos europeus, sobre essas comunidades profissionais recaíam ordenanças que lhes impunham regulamentos, cartas de patente, partilha da fiscalização profissional entre jurados e agentes do rei. Desenhava-se uma integração crescente que, nas vésperas do liberalismo, fazia das corporações entidades de Direito “quase público”¹⁵.

Já as confrarias religiosas de natureza semiprofissional ou “espacial”, conquanto agrupassem uma comunidade aldeã ou até um bairro de cidade,

¹⁵ André Gueslin, *ob. cit.*, pp. 15-16.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

conservaram alguma autonomia diante dos poderes públicos. Em França, muitas dessas confrarias eram dominadas por notáveis locais. As confrarias tinham fins caritativos e assistencialistas, incluindo a assistência de saúde. Muitas perderam o formalismo religioso dos estatutos e foram adotando um espírito laico de associação que as aproximou do perfil das associações de socorros mútuos cuja natureza era mais popular, urbana e reivindicativa.

Até às revoluções liberais e socialistas que vieram abalar a estrutura senhorial e servil das sociedades europeias – ainda assim, de forma menos profunda do que as revoluções industriais –, os níveis de fortuna quase determinavam as hierarquias e os próprios antagonismos sociais. Subsistiam algumas camadas sociais privilegiadas, quer pelo nascimento, quer por nomes de família ou por aquilo que faziam, mas igualmente em função de níveis de cultura superiores e por obediência a distinções reverenciais.

No longo Antigo Regime, a posição social dos indivíduos era definida pela pertença a comunidades de natureza diversa. Quer pela dignidade social que promoviam quer pelos “direitos cívicos” que atribuíam ao rico e ao pobre, sobressaíam as corporações profissionais. Além dessas agremiações burguesas muito conotadas com o corporativismo medieval, onde se praticavam formas ancestrais de mutualismo baseadas na entreaajuda, outras comunidades havia. As mais inseridas no mundo rural misturavam camponeses, operários, artífices e burgueses. Nesse contexto das sociabilidades populares, destacavam-se as comunidades religiosas cristãs, cujas obras sociais e cumplicidades com os poderes temporais lhes davam uma textura social muito forte que tinha elementos comuns com o universo mutualista¹⁶.

Ainda antes da “era das revoluções”, a legitimidade das corporações profissionais começou a ser questionada pelos fisiocratas e por outros adeptos da economia política liberal. Além da defesa do valor económico da terra e da noção de “excedente agrícola”, a doutrina fisiocrática assentava na ideia de que o indivíduo dispõe de “direitos naturais” pré-existentes em relação ao Estado. A propriedade e a liberdade seriam os principais. Acresce o esforço de enquadramento e regulamentação que os poderes liberais começaram a empreender acerca das associações, em particular das organizações mutualistas, num contexto de acesa disputa de ideias em torno da “questão social”. Na prática, as associações mutualistas tinham por base um contrato civil que conferia direitos elementares e que criava obrigações perante um coletivo e perante a associação. Actuando na antecâmara das formas

¹⁶ Ver *História Geral da Europa*, vol. III, dir. Georges Livet e Roland Mousnier, “A Europa desde 1789 aos nossos dias”, Lisboa, Publicações Europa-América, 1980, pp. 44-59.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

de Estado Providência, as associações de socorros mútuos constituíam-se como associações civis no âmbito das quais os associados contraíam a obrigação de contribuir periodicamente para uma “caixa comum” destinada a socorrer os sócios atingidos por algum tipo de risco.

Entendidas como entraves aos direitos individuais, as organizações corporativas do trabalho foram acusadas de impedir a “livre circulação” – ideia chave da Economia Política fisiocrata, obviamente liberal –, de inibir a liberdade do consumidor e mesmo o progresso técnico.

O primeiro passo para a supressão das corporações foi dado em França em Fevereiro de 1776, bem antes da Revolução. A proibição foi vertida no famoso édito de Turgot, que suprimiu os privilégios das corporações de ofício (*jurandes e maîtrises*) e interditou as confrarias profissionais¹⁷. Abriu-se então, indiretamente, um amplo espaço de afirmação e crescimento das práticas e organizações mutualistas. O vazio deixado pelo fim do velho corporativismo medieval viria a ser decisivo quer no crescimento do mutualismo livre e burguês quer, mais tarde, na reemergência do ideário corporativista, que havia de chegar pela mão da Igreja católica e das encíclicas papais e por pressão de diversos movimentos contra-revolucionários.

Ainda que burguesa, ou precisamente por isso, a Revolução Francesa trouxe uma nova representação da ordem social e abriu caminho a mudanças profundas nas formas de relacionamento entre o poder político e a vida social. Depois de 1789, em França e noutros países da Europa onde o Antigo Regime foi abolido pelos poderes liberais, as sociedades de socorros mútuos foram as herdeiras das antigas instituições de solidariedade de base corporativa, religiosa e municipal. O crescimento inédito das associações de socorros mútuos, primeiro nos países mais industrializados e, mais lentamente, nos países periféricos, foi uma novidade pujante dos inícios de Oitocentos, juntamente com a criação dos sindicatos de trabalhadores, ainda que a história do movimento operário e a história do movimento mutualista não sejam indistintas.

Embora fossem numerosas, as associações de socorros mútuos tiveram dificuldade em constituir-se e tardaram a obter o reconhecimento dos poderes públicos. Nascidas do voluntarismo associativo dos trabalhadores¹⁸, demoraram a encontrar o seu lugar entre a interdição das corporações profis-

¹⁷ A. Gueslin, *ob. cit.*, pp. 18-19.

¹⁸ Ver a síntese que consta do magnífico livro (primeira edição de 1963), hoje um clássico da historiografia social marxista, de Edward P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, New York, Vintage Books, 1966, em especial pp. 418 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

sionais e associações operárias – cujos marcos foram a Lei Le Chapelier, de 14 de Junho de 1791, em França, e os Combination Acts, de 1824 e 1825, na Inglaterra – e a construção da perspectiva, segundo a qual os direitos sociais dos cidadãos deveriam ser assegurados pelo Estado. O direito à iniciativa individual e a recusa de quaisquer acordos de grupo ou de interesse que pudessem lesar o livre estabelecimento de contratos entre parceiros responsáveis foram disposições expressas na Lei Le Chapelier e fixadas, em 1804, no Código Civil napoleónico. Nas suas origens confraternais, as associações de socorros mútuos tinham uma natureza multifuncional, assumindo uma feição laica muitas vezes associada ao trabalho artesanal. O advento da indústria e dos movimentos sindicais de trabalhadores impulsionaram depois uma especialização desse associativismo das origens, mesmo nos países que evidenciavam uma industrialização mais incipiente. Esses processos de especialização deram origem ao cooperativismo, a diversas formas de sindicalismo operário e burguês e, também, às sub-especializações do próprio mutualismo, com destaque para as associações de recreio, lazer e desporto.

Em rigor, a Lei Le Chapelier e o seu decreto complementar de 18 de Agosto de 1792, que interditou as confrarias de vocação geral, foi um acto de defesa da Revolução contra o espírito de corporação de natureza contra-revolucionária¹⁹. Ao decretar a “liberdade do trabalho” como fundamento da ordem liberal, negando a existência de interesses comuns dos trabalhadores, a burguesia revolucionária não banuiu, porém, uma variada e funda tradição de solidariedade profissional, assente na entreajuda e nas práticas mutualistas que depressa se afirmaram e multiplicaram.

O mutualismo era uma herança de fundas raízes que a violência social da industrialização e o próprio advento do liberalismo vieram reanimar, como se referiu. O estímulo do pauperismo associado à revolução industrial e aos movimentos de urbanização teve um efeito direto sobre o movimento mutualista. Já as revoluções liberais e seu reformismo anticorporativo tiveram um impacto indireto no crescimento das ideias e práticas mutualistas. Aqui e ali, em diversos países, numerosos trabalhadores de ofício, alguns patrões da indústria e muitas autoridades religiosas e municipais tomaram a iniciativa de organizar entidades de auxílio mútuo para associar o trabalho e defendê-lo dos riscos que sempre enfrentara e cuja natureza mudou com a criação do sistema fabril.

Em 1852, em plena II República Francesa, essas organizações de tipo mutualista foram reconhecidas pelo Estado, reconhecimento que também

¹⁹ A. Gueslin, *ob. cit.*, p. 21.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

sucedeu, ainda que mais tarde, em diversos países. Embora limitadas a um quadro territorial preciso, as mutualidades começaram por beneficiar de ajudas financeiras de natureza pública. Mais demorada seria, no entanto, a sua admissão como “instituições sociais da República”. Em França alcançaram esse estatuto em finais do século XIX, quando Léon Bourgeois (1851-1925), mentor do solidarismo, lhes atribuiu a gestão dos seguros de saúde dos operários, abrindo caminho a um “Estado de proteção social”²⁰.

Na primeira metade de Oitocentos, a liberdade individual que a todos foi decretada a fim de banir os antigos privilégios corporativos explica que muitos grupos sociais tenham decaído, integrando-se nesse “mundo novo de estatuto burguês”²¹. Artesãos e companheiros, pequenos lojistas e patrões modestos, vêem-se condenados a uma crescente irrelevância social. Outras categorias sociais conservam tradições profissionais sólidas, ou conseguem exprimi-las de outro modo, conjugando a máquina com as velhas ferramentas de produção. É o caso dos artesãos de Birmingham que, em 1845, merecem distintas atenções de Friedrich Engels²². O destaque consta da célebre obra de F. Engels, *The Condition of the Working Class in England*, um relato das condições de vida do operariado de Manchester e Liverpool.

No entanto, muitos testemunhos contemporâneos sugerem que o destino dos lojistas e artesãos era menos sombrio do que a vida do proletariado moderno. Em 1848, a classe operária significaria 40% da população activa inglesa e cerca de um terço da francesa. Os “escravos brancos”, como Marx designou os proletários, compunham, na verdade, uma grande legião de trabalhadores cooptados pelo sistema fabril. Neles se incluíam numerosas crianças e mulheres. Sujeitos a grandes mortalidades e expostos a enfermidades de fácil propagação e de difícil combate, os operários jovens e adolescentes cumpriam horários de trabalho brutais. Não por acaso, em 1833, na Inglaterra foram os primeiros a merecer a promulgação de leis sociais visando a redução do tempo de trabalho.

Uma literatura social muito diversa e combativa, produzida em todos os países industriais, foi denunciando com realismo esses “abismos da miséria”²³. A tragédia humana era acudida por uma caridade privada insuficiente e por caridades religiosas em recuo. Daí a reforma da famosa “lei

²⁰ Jacques Donzelot, *ob. cit.*, pp. 103 e ss. Adiante voltaremos ao solidarismo de Bourgeois.

²¹ G. Livet e R. Mousnier, *ob. cit.*, p. 54.

²² A obra foi editada pela primeira vez em língua alemã, em 1845, e em língua inglesa, em Nova Iorque, em 1886. Seguimos a edição da Penguin Books, Londres, 1987.

²³ A expressão pertence ao economista liberal francês Frédéric Bastiat, já referido neste livro, e foi usada na obra *Harmonies et perturbations sociales* (1852).

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

dos pobres” inglesa, em 1834, que institui novas modalidades de assistência pública e cria os impopulares “asilos de trabalho”. Os motins realizados por anarquistas e socialistas acabaram por precipitar o assistencialismo paternalista do Estado e estimularam o crescimento das organizações mutualistas, em especial das associações de socorros mútuos. As utopias socialistas nascidas na primeira metade do século XIX penetraram com alguma facilidade neste universo de pobreza, miséria e insalubridade a que se opunham fracos remédios e onde as práticas mutualistas eram respostas insuficientes.

Em geral, os socialistas recusavam-se a aceitar o princípio liberal, segundo o qual o incentivo das atividades produtivas assentava no lucro privado. Não reconheciam o direito dos indivíduos a dispor, a título particular, dos fatores de produção e dos respetivos ganhos. Na prática, os socialistas não viam qualquer razão que impedisse que a produção fosse detida pelo Estado ou regulada diretamente por instituições políticas. Como notou Polanyi, “do ponto de vista da comunidade, no seu todo, o socialismo é simplesmente a continuação desse esforço de tornar a sociedade um conjunto de relações propriamente humanas”²⁴, construção social que na Europa do ocidente sempre estivera associada à tradição assistencialista cristã.

Também em 1791, a associação sindical fora inibida por lei em França. Embora autorizada em Inglaterra em 1825, continuou reprimida pelos patrões e pouco procurada por operários escassamente identificados com a questão dos direitos de associação e protesto. Essas inibições legais e outras, mais quotidianas e trágicas, facilitaram a penetração das doutrinas socialistas e abriram caminho às ideias e práticas mutualistas. O impacto das ideias socialistas no mundo operário e urbano mostrou-se muito forte na segunda metade do século XIX, sobretudo depois da criação da Associação Internacional dos Trabalhadores, em 1864, a “Primeira Internacional”, dirigida por Karl Marx.

Quer os adeptos das doutrinas de Saint-Simon, quer aqueles que seguiram Fourier e outros associacionistas com ideias socialistas que já invocámos – os “comunistas utópicos”, como lhes chamaram Marx e Engels²⁵ –, reconheceram no mutualismo e nas cooperativas modos de construção de uma sociedade ideal, auto-organizada e assente em comunidades de trabalho e de vida. A expressão “socialismo ou comunismo utópico” foi usada por Marx e Engels, em 1848, para classificar os tipos de pensamento socialista que os havia precedido: “socialismo ou comunismo utópico”,

²⁴ K. Polanyi, *ob. cit.*, p. 440.

²⁵ Cf. *Manifesto do Partido Comunista*, São Paulo, Martin Claret, 2002, pp. 69 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

“socialismo conservador ou burguês”, “socialismo reacionário” e fez o seu caminho desde então.

Mais do que a produção de doutrinas ou de sistemas de pensamento, os utópicos desenvolveram experiências socialistas no interior do próprio capitalismo, tal como o mutualismo o fez, fosse ele mais burguês ou socialista. Além desses vultos associativistas e socialistas, sem esquecer Owen, Bouchez e Cabet, também outros pensadores a que podemos chamar “socialistas utópicos” – por contraponto aos marxistas, que subscreviam um “socialismo científico” de base filosófica materialista – escreveram sobre os princípios da solidariedade e da associação. Homens como Louis Blanc, já referido, Constantin Pecquer, na sua *Théorie nouvelle d'Économie Sociale et Politique* (1842), ou François Vidal, através do livro *De la répartition des richesses ou de la justice distributive en économie sociale* (1846), todos eles socialistas e quase todos protagonistas da Revolução de 1848²⁶, contribuíram decisivamente para a transição de um ideal comunitarista da vida social e económica para uma fórmula cooperativa e mutualista que admitia o reformismo e não apenas a violência revolucionária.

Joseph Proudhon, filósofo e mutualista francês, rejeitou durante longos anos o princípio de associação, que começou por considerar «estéril» e «um entrave à liberdade do trabalhador». No entanto, reconheceu no associativismo popular e operário um instrumento do sistema mutualista que imaginou. Criado num mundo artesanal que suportou a violência do capitalismo industrial dos primeiros tempos, Proudhon leu os economistas clássicos e criticou-os. Tal como os socialistas da sua época, considerou a propriedade, em si mesma, a primeira causa de desigualdade social. Hostil ao catolicismo e iniciado na maçonaria em 1846, mostra-se avesso à Economia Social de Frédéric Le Play e seus pares, criticando-os por não questionarem o direito de propriedade, princípio que as correntes do mutualismo socialista recusavam. Ainda assim, mantém-se igualmente distante dos comunistas, acusando-os de quererem restaurar «uma nova tirania, fundada sobre a soberania do povo».

Para Proudhon, a associação era um meio de «inversão social», ou de transformação ordenada da sociedade. Crendo nessa perspetiva, via no mutualismo a síntese de duas noções aparentemente opostas: as ideias de propriedade e de comunidade. Num dos seus livros mais marcantes, *Système des contradictions économiques ou philosophie de la misère* (1846), Proudhon defende uma revolução social assente numa nova or-

²⁶ A. Gueslin, *ob. cit.*, pp. 82-83.

ganização dos produtores, um sistema de organização de base mutualista por oposição à luta revolucionária do proletariado, cuja violência recusa. É então que rompe as suas relações com Marx, quando este lhe responde com a célebre «Miséria da Filosofia», em 1847.

Denunciando a exploração dos trabalhadores, Proudhon entendia que o capitalista pagava um salário correspondente ao valor do trabalho individual, mas apropriando-se do «valor social do trabalho», ou seja, do produto resultante da cooperação entre trabalhadores. Esta intuição terá servido a Marx para elaborar o seu conceito de *mais-valia*.

Aditando argumentos a essa noção teórica, Proudhon defende uma reforma da circulação capaz de resolver o problema social resultante da desigualdade das trocas. No seu pensamento complexo, não raro incoerente e pleno de referências sociais além do mutualismo, entende que no sistema de capitalismo liberal em que se vivia o valor de troca dos produtos não se estabelecia em função da quantidade de trabalho necessária à sua produção.

Num entendimento lógico e prático da natureza capitalista das sociedades alteradas pelo sistema fabril, Proudhon imaginou uma «República industrial» assente em dinâmicas mutualistas auto-organizadas e ligadas entre si, numa espécie de grande federação mutualista. A construção dessa sociedade alternativa exigiria, porém, uma “revolução bancária” capaz de impulsionar um «socialismo de produção e circulação», como o próprio defendeu em diversos lugares de escrita. Os bancos deveriam organizar-se para fornecer ao capital e ao trabalho crédito mútuo e gratuito, suprimindo o numerário e generalizando o uso de *cupões* de troca (*bons d'échange*), uma espécie de cheques de desconto que permitiriam estimular o consumo. Depois dessa etapa, uma liquidez monetária abundante autorizaria a gratuidade do crédito. Por sua vez, o mutualismo bancário substituiria a especulação do prestamista sobre as necessidades do devedor, ou mutuário, tornando-os associados.

Uma vez adotado por toda a sociedade ou quando se tornasse “universal”, esse mutualismo financeiro faria ruir o capitalismo industrial especulativo, cedendo ao socialismo. Na sua utopia intrínseca, o mutualismo intersecta todas as soluções de organização da vida social e económica imaginadas por Proudhon.

Em 1849, quando já era deputado à Assembleia Nacional Constituinte francesa, Proudhon reúne alguns capitais e umas poucas associações de produtores e sociedades em comandita e cria, ele próprio, um banco mutualista, o *Banque du Peuple P.J. Proudhon et Cie*. A finalidade do «Banco

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Popular de Proudhon», como ficaria conhecido, consistia em demonstrar a viabilidade da sua experiência e o acerto das suas ideias de crédito mútuo para auxílio das classes inferiores e médias, propósito que acabaria por fracassar. Num artigo de imprensa publicado em 1865, Marx desdenhou da ideia do «banco do povo», dizendo que se tratara de mais uma «fantasia pequeno-burguesa do Senhor Proudhon».

Esgotadas as experiências bancárias de base popular e o seu «socialismo de produção e circulação», por volta de 1860 Proudhon exprime uma renovada adesão às experiências associacionistas, exalta a democraticidade das associações mutualistas operárias e defende o modelo das cooperativas de consumo. A ideia de reciprocidade nas trocas, suprimindo intermediários e benefícios, surge com insistência nos seus escritos. Ainda que recusando a utopia comunitária, Proudhon dirige as suas hostilidades aos monopólios e ao império das sociedades capitalistas da indústria e do comércio. Sempre em busca de um modo de criar uma ordem alternativa para a humanidade, Proudhon propunha a federalização do mutualismo como modo de confiar aos próprios trabalhadores (produtores) a tomada de decisões na empresa e na sociedade, dispensando a existência do Estado. O grande tumulto estava na alteração da ordem social e na transição de uma sociedade de ordens para uma sociedade de classes induzida pelo advento do sistema fabril e pela urbanização demográfica. Ao contrário de outros socialistas utópicos, Proudhon não se comprometeu com laboratórios sociais de âmbito restrito. A sua luta de ideias sonhava com a revolução social e política na França e no mundo e a fórmula dessa transformação seria o mutualismo, cujas experiências já eram bem conhecidas.

Todas as sociedades humanas parecem ter encontrado forma de proteger os seus pobres e todas terão praticado formas de mutualismo. Em rigor, as práticas mutualistas precederam as ideias que deram corpo ao movimento e que alimentaram infindáveis debates doutrinários e legislativos, século XIX adentro. Desde a Antiguidade, os desfavorecidos despertaram a preocupação dos poderes instituídos induzindo a sociedade a construir modos de enquadrar a pobreza e a indigência. Porém, na era industrial o sistema fabril de produção e o modo como o “trabalho” e o “capital” reordenam a estrutura social abrindo fissuras e potenciais conflitos entre si, tornam mais difícil aos indivíduos cuidarem de si próprios.

Na primeira metade do século XIX, os mais eminentes pensadores sociais escreveram memórias intensas e realistas sobre o pauperismo. Procuravam achar soluções para os riscos de fratura das sociedades em que viviam ou para os redutos de miséria que observavam e inquiriam.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Em 1835, Alexis de Tocqueville produziu a sua própria memória sobre os espectros sociais da pobreza, partindo de uma impressionante comparação entre Portugal e a Inglaterra. O filósofo liberal francês concluiu que a sociedade pré-industrial portuguesa gerava uma pobreza mais integrada e enquadrada do que a britânica, nomeadamente porque Portugal continuaria a dispor de redes primárias de sociabilidade camponesa e de práticas de assistência católica. Não seria assim na opulenta sociedade inglesa, cuja revolução industrial teria produzido uma indigência massiva e onnipresente²⁷. Esta imagem comparativa, ainda que ligeira, é significativa dos modos de encarar o problema social da pobreza e atesta que a questão começava a ser objeto de grandes disputas ideológicas e de soluções concorrentes, onde entrava o mutualismo. Não por acaso, os próprios liberais temiam a ameaça dissolvente da legião de pobres que a revolução industrial viera acrescentar.

Embora só tenha penetrado no debate político nas últimas décadas do século XIX, a ideia de *solidariedade* começou a circular em França nos anos trinta, no âmbito de um “socialismo difuso”, cujas ideias procediam de Saint-Simon e Fourier e continuavam a espalhar-se através da literatura e da imprensa. Tratava-se de um vago socialismo cristão que aspirava à fraternidade universal. Esse primeiro discurso *solidário*, muito marcado pelo romantismo e, a espaços, por uma ideia de “República social” que mais tarde seria apurada, reivindicava a união entre classes e sonhava com a melhoria da condição dos pobres e miseráveis. Até então, a noção de solidariedade nunca sobressaíra no discurso dos reformadores sociais, nem mesmo dos mais reacionários e conservadores. Homens como Proudhon nunca se inebriaram com a noção de solidariedade; preferiram formular um ideal de justiça – de “justiça social”, como diríamos hoje – traduzido nas soluções práticas do mutualismo e nas suas dinâmicas concretas, fortemente enraizadas no mundo do trabalho e nas populações urbanas.

Fustigando as perspetivas associacionistas de Fourier e Bouchez, Proudhon entendia que as classes trabalhadoras deveriam continuar privadas do “direito de coalizão” por se acharem manipuladas pelas suas próprias ilusões de classe. A sua ideia muito própria de associação seria a chave da “República industrial” que imaginou. Projetava uma sociedade sem castas e sem classes, que só seria possível alcançar através do *mutualismo*, um modelo de associação baseado na *reciprocidade*, síntese das noções de *propriedade* e de *comunidade*²⁸. No pensamento de Proudhon, a exposição

²⁷ Cf. Robert Castel, *Les metamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 2012, pp. 349-350.

²⁸ Cf. A. Gueslin, *ob. cit.*, pp. 77-79.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

das relações que estabeleceu entre associação e mutualismo encontra-se disseminada por vários textos, mas resulta sobretudo do que escreveu nos tomos I e II das “Contradições económicas”.

De futuro, a interminável dialética de ideias sobre o mutualismo e cooperativismo acabaria por exaltar a herança do pensamento mutualista proudhoniano. Apesar das suas incoerências, a utopia socialista de Proudhon intersejou as experiências mutualista e cooperativista através de propostas concretas. Imaginava-se uma sociedade progressivamente justa, assente em experiências socioeconómicas alternativas ao capitalismo individualista-liberal e fundada na mutualidade, nos seus princípios e nas suas práticas.

Diversos historiadores e sociólogos têm salientado que as reflexões e experiências dos utópicos, em especial as correntes cooperativas e associacionistas de inspiração socialista, foram engolidas pela síntese marxista que foi produzida na década de quarenta do século XIX²⁹. O historiador marxista Eric Hobsbawm foi dos primeiros a salientar essa cooptação dos utópicos pelos marxistas. Na verdade, os primeiros socialistas utópicos não sobreviveram à difusão do marxismo nem tão pouco às revoluções de 1848. Embora tenham produzido ideias transformadoras da realidade capitalista, os utópicos jamais alcançaram um enraizamento social significativo, nem se arvoraram em representantes dos interesses da classe operária.

Essas comunidades associativas e autossuficientes baseadas na propriedade cooperativa dos meios de produção e assentes em utopias comunitárias – por isso, literalmente *comunistas* – também eram formas práticas de organizar a resistência das classes trabalhadoras. Os seus meios de organização podiam revestir a forma de associações mutualistas, cooperativas ou associações de resistência. Experiências tão inspiradoras como os “falanstérios” de Fourier e Considérant, ou as soluções ensaiadas por Owen em New Larnack, na Escócia, em 1814, e na comunidade utópica de “New Harmony”, no Estado norte-americano de Indiana, a partir de 1824, foram tão mitificadas que depressa pareceram irreais.

Como concluiu Eric Hobsbawm, “nos tempos de Marx, para a maioria dos trabalhadores, isso era o socialismo”³⁰. O socialismo que recolhera a adesão das classes operárias era aquele que já conseguira criar unidades de produção independentes, realidades que foram mais intensas nos meios oficinais e artesanais. Não por acaso, essas experiências utópicas e anti-capitalistas exerceram uma notória influência sobre Marx e Engels, ainda

²⁹ Cf. E. Hobsbawm, “Marx, Engels y el socialismo pré-marxiano”, in *Historia del marxismo*, vol. I, Barcelona, Editorial Bugrera, 1979, pp. 39-82.

³⁰ Id., *ibidem*.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

que os autores do *Manifesto do Partido Comunista* tivessem, em 1848, um conhecimento superficial do mundo associativo mutualista que se enraizara nos meios industriais ingleses, franceses e belgas³¹.

Uma admirável experiência de micro-sociedade alternativa, precursora de um cooperativismo socialista, foi a Rochdale Society of Equitable Pioneers, criada em 1844. Tendo surgido vinte anos antes da Iª Internacional, traduzia experiências cooperativas anteriores, especialmente vivas e precoces na Inglaterra e na Escócia. Ainda que profundamente arreigada no socialismo utópico, Rochdale inaugurava a mais inspiradora e lendária organização do cooperativismo moderno sem deixar de incluir elementos mutualistas.

O movimento owenista irrompera na Inglaterra, na década de vinte, marcando um corte em relação às práticas destrutivas dos trabalhadores contra o maquinismo e o industrialismo. Numa leitura atenta dos significados da experiência de Rochdale e dos seus ecos, Gide e Rist reconheceram mais tarde que coubera a Owen projetar soluções de futuro para a classe trabalhadora. Sobretudo porque adiantou normas laborais e disputou direitos e dignidades humanas que só mais tarde seriam conquistados³². Gide e Rist diriam mesmo que a ideia de “cooperação integral” exaltada por Owen permitira descobrir “o segredo da associação”, ou o verdadeiro sentido do mutualismo, e abrir caminho a um “socialismo associativista” que, no final do século, viria a revelar-se um dos afluentes do cooperativismo moderno.

A fama de Owen como patrão filantropo e reformador social visionário começara quando ele se tornou co-proprietário de uma grande fábrica têxtil em New Larnack. A criação de caixas de seguros para os trabalhadores, medidas como a redução da jornada de trabalho de dezassete para dez horas diárias, a proibição do trabalho a crianças com menos de dez anos e a construção de escolas laicas dotadas de métodos pedagógicos experimentais e fraternos fizeram da fábrica escocesa do “Sr. Owen” um lugar de peregrinação internacional, despertando mesmo a curiosidade da aristocracia britânica. Não por acaso, a apreciação que Polanyi faz de Rochdale salienta a insistência do owenismo numa perspectiva *social* da fábrica que se recusava a aceitar a divisão da sociedade numa esfera económica e numa outra, de natureza política³³.

³¹ Vide Maurício Sardá de Faria, *ob. cit.*, pp. 76-80.

³² Charles Gide e Charles Rist, *Histoire des doctrines économiques: depuis les physiocrates jusqu'à nous jours*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 261-262. A primeira edição desta obra data de 1902.

³³ Vide K. Polanyi, *ob. cit.*, pp. 353-354.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Os “pioneiros” de Rochdale eram discípulos de Robert Owen, um industrial excêntrico, mas de admirável sentido prático, cujas comunidades utópicas de trabalho foram apreciadas por Marx e Engels. Movidos pela utopia, mas muito conscientes das suas possibilidades de reformismo social, os “pioneiros” tinham em vista a criação de uma “colônia comunista” (ou literalmente comunitária) que se bastasse a si própria, fundada em princípios mutualistas e de cooperação. Imaginando uma experiência de progresso social suspensa no tempo e no espaço, ambicionaram organizar a produção em moldes cooperativos, satisfazer as necessidades da vida quotidiana e educar os descendentes num regime de autogoverno democrático.

Num meio operário agitado pelo “cartismo”³⁴ e pela ebulição das ideias owenistas, a criação da “sociedade dos pioneiros de Rochdale” ocorre numa pequena aldeia do perímetro urbano de Manchester, no Lancashire, onde a grande indústria têxtil mecânica se instalara desde o começo da revolução industrial. O cartismo foi um movimento social e político a favor do sufrágio universal, desencadeado na Inglaterra em 1836. Dessa reivindicação de reforma política e de alargamento dos direitos cívicos saiu uma “Carta do Povo”, em 1938, que acabaria por designar o próprio movimento. Composto de ações violentas, o cartismo foi, também, uma expressão de força das classes operárias inglesas, protagonizada pelas *trade unions*, que reivindicaram o direito dos trabalhadores ao voto e à representação parlamentar.

Neste contexto, a “Sociedade dos pioneiros” começou por um grupo de 28 operários, em boa parte tecelões, que principiaram por abrir uma pequena cooperativa de consumo cujos resultados animaram a difusão de organizações afins (cooperativas e mutualistas) na Inglaterra e noutros países. As evidências de êxito da Sociedade depressa se tornaram evidentes: de 110 membros em 1847, subiu a 10 000 no ano seguinte³⁵. O caminho federativo foi seguido e suscitou fortes adesões. A “Sociedade dos pioneiros” incluiu uma caixa de previdência, uma sociedade de seguros e uma outra para construção dos alojamentos operários. Os seus princípios de governo, inspirados na filosofia social de Owen e no seu espiritualismo, que via no trabalho o fundamento essencial do rendimento, marcaram indelevelmente as práticas mutualistas e cooperativistas e o seu património de experiências lendárias.

O princípio “um homem, um voto”, que havia de transformar-se num grito de guerra dos cooperativistas, era ostensivamente anticapitalista. De

³⁴ Uma das interpretações mais fundas do cartismo encontra-se ainda em K. Polanyi, *ob. cit.*, pp. 357-363.

³⁵ A. Gueslin, *ob. cit.*, p. 35.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

modo a reduzir os riscos da Sociedade, os desequilíbrios de capital repercutiam-se nos direitos sociais dos membros. Apesar das expectativas moralizadoras de Rochdale e do afastamento do operariado de menor condição dos grupos dirigentes da Sociedade, as suas realizações sociais, a obra educativa que concretizou e as suas práticas redistributivas em benefício da ação social coletiva, foram heranças importantes. Aquilo a que hoje chamamos economia social era então uma realidade muito incipiente e limitada a duas grandes linhas: por um lado, o reformismo social conservador e moralizante dos pensadores católicos; por outro, um “associaционismo” mutualista de raiz socialista, que embora muito dependente da auto-organização, continuaria a ter nas associações de socorros mútuos e na proteção do trabalho a sua principal expressão.

A experiência dos “pioneiros de Rochdale” foi tão marcante que os mutualistas de vários países e os cooperativistas franceses de finais do século a conheciam bem. Adotaram por isso muitos dos seus princípios, ainda que o modelo belga e socialista das primeiras cooperativas de consumo tenha sido o mais recuperado e exaltante na França republicana. Apesar das expressões de paternalismo patronal dos “pioneiros”, o pensamento de Owen e as experiências reformadoras que inspirou eram eminentemente racionais e laicas.

No plano das utopias militantes de raiz socialista, mas neste caso de forte pendor prático e solidário, encontra-se a obra do alemão Friedrich Wilhelm Raiffaisen (1818-1888). Nascido na Renânia, onde se confrontou com a pobreza dos camponeses e pequenos proprietários no contexto da grande crise agrária e comercial de 1846-47, a sua ligação ao mutualismo e ao cooperativismo começou por se expressar na administração comunal, como burgomestre de Flammersfeld, onde criou uma associação de tipo cooperativo destinada aos produtores de cereais.

Raiffaisen distinguiu-se enquanto reformador social-cristão que implementou as primeiras formas de crédito agrícola, cuja base assentava em experiências de seguros mútuos (seguros de colheitas e de gado). Embora protestante, conhecia as ideias do catolicismo social alemão e mantinha relações estreitas com diversos economistas liberais. Em especial com Franz H. Schulze-Delitzsch (1808-1883), de quem terá adaptado um modelo de instituições mutualistas decididas a concretizar formas elementares de crédito e assistência.

Ainda no século XIX, as ideias e experiências de Raiffaisen conhecem grande difusão na maioria dos Estados germânicos e na Áustria, bem como em França, Suíça, Itália e Bélgica, onde dão origem às caixas de crédito

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

rural de base mutualista. Em 1882, surge na Alsácia a primeira caixa de crédito mútuo constituída segundo o modelo de Raiffaisen. Na França, em geral, as ideias do reformador social renano inspiram também a criação dos “bancos populares” impulsionados por Louis Durand (1859-1916) e pelo padre Ludovic de Besse (1831-1910)³⁶.

O modelo de Raiffaisen das caixas de crédito mútuo articulava-se com uma ideia cooperativa de “comunidade confessional”. A solução assentava em princípios comuns às atuais cooperativas e a algumas mutualidades: constituição de fundos de reserva inalienáveis a fim de garantir provisões financeiras e prevenir uma eventual dissolução; interdição de distribuir dividendos; caráter gratuito e honorífico das funções de administração; responsabilidade ilimitada dos sócios. No entanto, expressando uma certa contradição, a gestão das organizações criadas pelo próprio reformador germânico acabou por pertencer a notáveis locais.

Conjugando mutualismo e cooperativismo, o pragmatismo cooperativo e cristão de Raiffaisen cedo se enraizou na Europa central. Em 1890, já existiam no território alemão e austríaco cerca de 700 caixas de crédito agrícola, incluindo as respetivas federações provinciais e uma caixa central, de estatuto e vocação comercial³⁷. Três anos depois, em Lyon, Louis Durand criou uma “União das Caixas Rurais e Operárias de responsabilidade ilimitada” regida no quadro da lei das sociedades, que fora promulgada em 1867. Os membros das caixas uniam-se em plena solidariedade financeira e não podiam obter qualquer dividendo. Não tarde, o modelo Raiffaisen de crédito agrícola chegaria a Portugal, embora filtrado pelas experiências francesas.

Até à Comuna de Paris, em 1871, as associações operárias conhecem um notável incremento em diversos países. Lançada em 1864, a I Internacional desperta um debate intenso acerca do lugar e contributo das associações de produção e consumo para a construção histórica do socialismo. No campo social, o trabalho fabril e o seu cortejo de violências humanas animavam soluções de urgência a construir pelos próprios agrupamentos profissionais e corpos de ofício que, apesar das interdições legais, mostravam persistências corporativas. A celeridade da industrialização e as concentrações urbanas favoreciam a criação de pequenas cooperativas e organizações de ajuda mútua. Na prática, essas organizações mutualistas dedicavam-se mais à assistência do que à resistência coletiva, cujos protagonistas seriam os sindicatos de trabalhadores.

³⁶ Vide A. Gueslin, *ob. cit.*, pp. 99-100.

³⁷ Id., *ibidem*, p. 99.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Durante a primeira metade de Oitocentos, em diversos países o mutualismo foi a palavra de ordem das classes operárias que depressa se organizaram por necessidade de entreajuda e de alguma proteção social. Em regra, os poderes instituídos desconfiavam das mútuas laborais, tratando-as de forma ambígua, entre o consentimento e a repressão. Além dessas aguerridas organizações trabalhistas que funcionavam como pequenas mutualidades, em meados do século, na França, Inglaterra, Bélgica, na Itália do Norte (Lombardia) e nos estados alemães havia numerosos *ateliers* de trabalho para os operários; proliferavam as cooperativas de consumo e já se contavam algumas cooperativas de produção³⁸.

Mais do que uma ideia doutrinal soletrada aqui e ali, desde os anos trinta a solidariedade era um sentimento muito intenso no mundo do trabalho, estivesse este bem inserido no sistema fabril ou ainda apegado ao artesanato industrial. Em concreto, a solidariedade correspondia a uma necessidade vital que incitava a práticas previdentes e de entreajuda apoiadas nas soluções mutualistas. Consentidas pelo paternalismo patronal, as associações de socorros mútuos carregam as esperanças de uma melhoria da condição das classes populares compatível com a ordem liberal da economia. Na Inglaterra, esse realismo reformista chegara mais longe do que em França graças à extraordinária implementação das *friendly societies*, que concretizavam modalidades elementares e voluntárias de previdência: seguros contra riscos de doença, acidente, velhice e desemprego. Em 1815, as *friendly societies*, versão britânica das pequenas organizações mutualistas europeias cujo expoente eram as associações de socorros mútuos, já contavam cerca de um milhão de membros. Número que subiu para quatro milhões em 1870, quatro vezes mais do que os aderentes que havia em França³⁹.

Nos primórdios deste movimento de afirmação de novas organizações associativas, que começou nas décadas de trinta e quarenta do século XIX e correspondeu a um primeiro movimento de respostas doutrinárias para a “questão social”, encontramos a escola social tradicionalista formada por Frédéric Le Play (1806-1882).

Le Play fazia parte de um amplo movimento de reformadores sociais, mais interessados numa *retificação* da sociedade do que na sua transformação. Daí o epíteto, com certeza pejorativo, de “engenheiros sociais” tradicionalistas, que amiúde se encontra no combate de ideias do século XIX. Engenheiro de minas formado na afamada Escola Politécnica de Paris,

³⁸ M. Sardá de Faria, *ob. cit.*, p. 166 e ss.

³⁹ Dados referidos por R. Castel, *ob. cit.*, p. 404.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

conseguiu reunir outros cultores de pensamento tradicionalista e conservador. As propostas dessa plêiade antimoderna assentavam num método sociológico de pretensão realista: a observação e inquérito dos problemas sociais nos seus redutos concretos, ainda que os mais dramáticos.

Sociólogo católico e adepto de uma autoridade imanente ao “corpo social”, Le Play rodeou-se de outros reformadores assustados com os espectros revolucionários da época. Protagonizou um movimento de ideias importante, que marcou a França do II Império (1852-1870) e os primeiros tempos da III República (a partir de 1870), com influência noutros países da Europa e mesmo das Américas. Esses nostálgicos de um “corpo social” assente em solidariedades naturais que fariam parte da “ordem antiga”, a do velho regime senhorial, exprimiam uma solidariedade contra-revolucionária a que mais tarde se oporia uma solidariedade republicana e socialista.

As duas correntes solidárias acabariam por evidenciar vários pontos em comum. Ambas deram combate à atomização social e ambas denunciaram a rutura dos laços que uniam os indivíduos às suas velhas comunidades e associações. Problema que os reformadores sociais atribuíam à interdição das corporações e associações operárias concretizada pelos poderes liberais.

As ideias de Le Play conheceram uma ampla difusão em diversos países. Nomeadamente em Portugal e noutras sociedades católicas onde o laicismo liberal já fizera algum caminho e onde se agitavam os medos da modernidade. Necessitados de uma política social capaz de impor a ordem e evitar a luta de classes, os autoritarismos corporativistas do século XX haviam de resgatar alguns capítulos da cartilha doutrinária de Le Play e adotar argumentos da sua “engenharia social”⁴⁰.

Apelando à restauração de alguns modos de dependência social do Antigo Regime, o sociólogo francês sugeria devolver ao patrão a autoridade sobre os trabalhadores e à família a sua condição natural de primeira instância de organização social. Como notou Robert Castel, a “ordem social” de Le Play supunha um plano político de combate à herança revolucionária; implicava um estatismo capaz de combater a dissociação social das massas, começando por intervir sobre as classes inferiores⁴¹.

À ideia revolucionária de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) que imaginara um “contrato social” livre, Le Play e seus pares opunham a ideia de um “contrato de tutela”, capaz de restabelecer a ordem social, ainda que

⁴⁰ Vide Steve Kaplan e Philippe Minard (dirs.), *La France, malade du corporatisme? XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Éditions Belin, 2004, pp. 327-354.

⁴¹ R. Castel, *ob. cit.*, pp. 379; 387-388.

sem abolir as liberdades. O mutualismo faria parte dessa ordem social alternativa, uma vez que garantia formas de amparo mútuo e a associação dos indivíduos para fins comuns, fora da lógica abstrata do “contrato social”.

Conselheiro de Napoleão III em matéria de política social e comissário da Exposição Universal de Paris de 1855, Le Play tornou-se então um homem público. Fundador da Sociedade Internacional de Estudos Práticos de Economia Social, criada em 1856, difundiu a sua aceção de economia social como comissário-geral francês da Exposição Universal de 1867, onde exibiu o seu método sociológico e os seus intentos de moralização do “corpo social”. Essa busca de uma sociedade rectificada pela moral pretendia não só a revalorização da família, da oficina e da paróquia, mas também o recurso a conceito muito próprio de economia social (moralista e conservador) e desconfiado do mutualismo, cujas ligações com o movimento operário começavam a ser evidentes.

Sem excluir as cooperativas, Le Play entendia a Economia Social como um modelo de entendimento salarial entre patrões e trabalhadores, como instrumento para uma paz social concertada. O advento da República francesa, em 1870, e a explosiva comuna de Paris, em 1871, relegam-no para uma discreta vida privada e condenam as suas ideias ao relicário dos conservadorismos.

Em sentido idêntico expressou-se a filantropia beneficente de François Guizot (1787-1874), ministro francês da Instrução Pública e chefe do Governo da chamada Monarquia de Julho (1830-1848), um dos mais representativos pensadores liberais da “questão social”. Antes de subir ao poder, Guizot fora fundador e dirigente da importante Sociedade de Moral Cristã, criada em 1821, que reuniu católicos, protestantes, aristocratas, industriais e banqueiros, todos interessados em promover uma Economia Social capaz de moralizar o povo e de esconjurar os riscos de dissociação social⁴².

Na sua obra pioneira, *Les Ouvriers Européens* (1855), produto das numerosas viagens que fez na Europa industrial do seu tempo, Le Play abriu caminho a uma Sociologia empírica inconsistente, conservadora e tradicionalista. O seu método privilegiava o estudo monográfico e comparado de famílias operárias por meio de entrevistas realizadas nos espaços domésticos. Interessava à nova “ciência social” colocar em evidência as virtudes moralizadoras da família e da poupança para defender o retorno ao direito de primogenitura e exaltar a supremacia da ordem social abolida pelos revolucionários.

⁴² Id., *ibidem*, pp. 384-387.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Como notou Christian Topalov, a Sociologia de Le Play assentava na observação e descrição dos costumes sociais, fundava-se numa ideia de solidariedade cristã e dizia-se uma “ciência dos pobres”⁴³. Não por acaso, o traço assistencialista, não universal e anti-reformista da política social das ditaduras católicas e conservadoras do século XX invocou regularmente a herança doutrinal do “engenheiro Le Play”.

Na mesma linha do reformismo social conservador e contra-revolucionário de Le Play, pugnando também por uma reorganização social capaz de moralizar as sociedades industriais, situaram-se numerosos católicos sociais, que mais tarde seriam recuperados para as doutrinas corporativistas. Foi o caso do padre ultramontano Robert de Lamennais (1782-1854) e, sobretudo, dos reformadores, também franceses, Albert de Mun (1841-1914) e René de La Tour du Pin (1834-1924), ambos muito ligados à dinamização dos círculos católicos operários e cuja obra se inspirou nos escritos de Le Play.

De Saint-Simon ao próprio Durkheim, pensadores e publicistas de diversas tendências políticas e religiosas alimentaram ideias e realizações mutualistas. Todos partiram do pressuposto segundo o qual a Revolução rompera os laços sociais entre os indivíduos e destruíra as pequenas comunidades, quer de produtores quer de proprietários, agrupamentos que seriam “naturais” ou inerentes ao corpo social. A essa retórica conservadora, que insistia nas virtudes de harmonia social de um mundo que erradamente se perdera, juntaram-se inúmeros patrões e os grandes proprietários agrícolas. Todos rejeitavam o industrialismo e a modernidade dissolvente, mas nem todos hostilizaram o mutualismo. Pelo contrário, muitos patrões consentiram-no como “mal menor” face ao sindicalismo operário de inspiração marxista ou anarquista.

Os alertas de “desintegração social” e de “declínio moral” inspiraram também escritores de cultura republicana e de tradição romântica, a exemplo do historiador Jules Michelet e da romancista George Sand. A agitação moralista desses fantasmas sociais encontra-se igualmente em alguns socialistas utópicos já mencionados, sobretudo em Proudhon e Fourier, cuja visão da sociedade futura precisou de se ancorar no passado pré-revolucionário⁴⁴.

No entanto, é evidente que o catolicismo social não construiu uma doutrina muito elaborada da economia social e muito menos acerca do

⁴³ C. Topalov, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, EHESS, 1999, pp. 228-229.

⁴⁴ Para uma detida contextualização deste “regresso ao passado” em diversas correntes do pensamento social, vide J. Horne, *ob. cit.*, p. 37 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

mutualismo, que tinha raízes e conotações trabalhistas, apesar das acusações de cedência ao liberalismo burguês que lhe faziam os militantes dos sindicatos socialistas e mesmo muitos cooperativistas.

Basicamente, as formulações católicas resultaram do comunitarismo cristão e do empréstimo de ideias e de articulações pontuais com o mutualismo e o cooperativismo. Uma das poucas realizações de envergadura que podemos atribuir aos católicos sociais, especialmente em França e na Bélgica, consiste nas caixas rurais, mais tarde transformadas no crédito mútuo agrícola, embora o exemplo pioneiro tenha nascido nas margens do Reno.

Em finais do século XIX, no terreno das organizações mutualistas e cooperativas, além da novidade do assistencialismo público alemão havia a experiência centenária das mutualidades para proteção do trabalho, modelo que os solidaristas atacaram com argumentos contundentes. Aceitando que todo o mutualismo era solidário, mas insuficiente para cobrir riscos sociais de tamanho alcance e regularidade, os solidaristas entendiam que as pequenas associações de previdência (associações de socorros de mútuos e organizações afins) apenas garantiam formas elementares de seguro na doença em contrapartida das cotizações pagas pelos seus membros. Para homens como Léon Bourgeois e Léon Duguit, a economia social deveria ser mais do que isso e a era industrial tornara insuficiente as respostas do mutualismo.

Em França, as mutualidades eram organizações numerosas e resilientes, embora a sua tradição e apuramento de forma fossem de origem britânica. No começo do II Império, Luís Napoleão Bonaparte atribuiu-lhes fundos e garantiu-lhes uma robustez que não tinham, de modo a impedir que delas saísse uma frente laboral reivindicativa e permeável à pregação marxista. De então por diante, nasceram também inúmeras mutualidades dedicadas ao seguro de crianças e maternidade e multiplicaram-se as sociedades de seguros e de crédito agrícola. Em especial, na Alemanha, na Áustria e na Bélgica, mas também no Norte da Itália⁴⁵.

Em 1898, acoçada pelos socialismos e acusada de ceder a um liberalismo vulgar e decadente, a III República francesa reconheceu e apoiou essa pletora de organizações sociais de natureza mutualista. A decisão mereceu a crítica de boa parte dos solidaristas que, a exemplo de Charles Gide, imaginavam uma outra “República social”, fundada nas cooperativas e no socialismo cristão. Dos anos noventa do século XIX a 1914, em França vigorou assim um “modelo social republicano” assente num consenso muito pragmático. Esse entendimento permitiu, porém, estabelecer articulações

⁴⁵ A. Gueslin, *ob. cit.*, pp. 182-186.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

entre católicos sociais, protestantes liberais e socialistas moderados. Ainda assim, tal como advertiu a historiadora Janet Horne, “o Estado providência à francesa”, distintamente do modelo bismarckiano alemão e do posterior modelo inglês de William Beveridge (1879-1963), embora tenha oferecido aos trabalhadores e patrões um quadro reformista flexível, nunca se desapegou de uma doutrina claramente identificada, cujo eixo principal residia no solidarismo⁴⁶. Assim aconteceu até à Grande Guerra e, em parte, depois da segunda. Significativamente, ainda hoje, esse veio é notório no discurso em que assentam as políticas sociais públicas e o papel complementar das mutualidades naquele país.

Na viragem do século, o aparecimento de uma “nova economia social”, bem como o aceso debate internacional em torno do problema dos acidentes de trabalho e o saldo entusiasmante da experiência alemã acentuaram as tensões entre um universo mutualista cioso da sua autonomia e diversidade e um embrião de Estado social que poderia dispensá-lo ou cooptá-lo. Renovada por circunstâncias conjunturais e pela luta de ideias sobre o papel do Estado nos sistemas económicos e sociais, essa tensão seria uma constante na história de uma economia social sempre à procura de si própria, no âmbito da qual o mutualismo preservou sempre um espaço próprio, sabendo invocar a sua cultura e o seu trajecto histórico.

Não obstante a força doutrinária dos solidaristas e excetuando o assistencialismo de Estado germânico, na verdade até ao termo da Grande Guerra os níveis de proteção social estagnaram em todos os países europeus⁴⁷. O método de seguros sociais proposto pelos doutrinadores da nova economia social gideana teria a vantagem de concretizar uma solidariedade igual para todas as categoriais sociais, dada a amplitude das contribuições (prémios) face à incidência dos riscos (indemnizações). Ao decretarem a obrigatoriedade do seguro incitando o Estado a agir sobre o “meio social” através da socialização do risco e da individualização do prémio, os doutrinadores da “escola nova” terão ficado próximos de um “socialismo de Estado”. Disso os acusaram os conservadores e todos os tradicionalistas, embora os primeiros tenham adotado a fórmula em diversos países. O mutualismo correu por fora desse debate e, na maioria dos países, manteve as suas próprias dinâmicas, fortemente enraizadas no mundo do trabalho, nas cidades e nas comunidades locais.

Convictamente reformistas, os teóricos do solidarismo haviam encontrado na técnica dos seguros a forma mais eficaz de religar o Estado e a

⁴⁶ J. Horne, *ob. cit.*, p. 9.

⁴⁷ Id., *ibidem*, pp. 9-11.

sociedade. A experiência alemã de Bismarck tornara-se motivo de grande inspiração em toda a Europa do tempo. Até ao começo da Grande Guerra, a ideia e a técnica de seguro social estiveram no centro de todos os debates sobre a “questão social”. Nomeadamente, nos numerosos colóquios internacionais sobre acidentes de trabalho que se realizaram em diversas cidades europeias, incluindo os congressos mutualistas. Juntamente com os médicos e engenheiros de minas, os arautos da “escola nova” esforçaram-se por afirmar a ideia contemporânea de solidariedade como alternativa de organização social frente às doutrinas das escolas liberal, tradicionalista e socialista⁴⁸. Significativamente, o primeiro e principal congresso internacional sobre acidentes de trabalho, símbolo dos perigos da vida moderna, foi organizado por ocasião da Exposição Universal de 1889, num momento de grande pujança do movimento mutualista europeu.

Ao defenderem o modelo dos seguros obrigatórios contra acidentes de trabalho apoiando-se em inquéritos e estatísticas sobre riscos profissionais, os solidaristas franceses, belgas e suíços – ainda que nem todos concordassem com o modelo alemão –, afirmaram com insistência a superioridade social e jurídica da noção de solidariedade (e responsabilidade) coletiva sobre a responsabilidade individual. Ao garantir a socialização do risco universalizando soluções para os dramas humanos daquele tempo, o Direito Social que, entretanto, se afirmou não só renunciava ao princípio liberal de responsabilidade do indivíduo como abria caminho à institucionalização de direitos sociais. Essa adoção do Direito social foi levada à prática segundo uma definição solidarista do Estado que acabou por dar um forte contributo para a construção do Estado Providência moderno, tal como ele surgiu, em diversos países, depois da II Guerra Mundial.

A reorganização da sociedade imaginada pelos solidaristas assentava num reformismo moderado, que começaria a concretizar-se através da redução e reparação de riscos sociais aleatórios. Se esta tendência trouxe ao mutualismo um conjunto de técnicas que incorporou nas suas diversas organizações, também é certo que, de ora em diante, o Estado se atravessou no caminho dessas organizações procurando compromissos com elas ou regulando a sua atividade.

Articulada com as experiências de modernização do Estado, a técnica dos seguros sociais obrigatórios não exprimia uma vaga exigência moral de justiça para a sociedade, à maneira dos católicos tradicionalistas, nem tão pouco uma transformação estrutural revolucionária, conforme a teoria

⁴⁸ J. Donzelot, *ob. cit.*, pp. 128-129.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

marxista. Entre as duas últimas décadas do século XIX e a I Guerra Mundial, na maioria dos países europeus o mutualismo e a própria política social dos Estados permanecem hesitantes entre duas linhas ou modelos: por um lado, o centralismo estatista e socializante, que tendia para o seguro social obrigatório; por outro, a cultura republicana liberal, que preferia a auto-assistência por meio de pequenas instituições mutualistas ou, como defendiam alguns liberais e protestantes, através de uma assistência pública apenas supletiva.

Além destas indefinições, esse período de tensões imperiais e de esgotamento das ilusões do progresso industrial foi um tempo de transição para políticas e práticas de proteção social desenhadas e geridas pelo próprio Estado, ainda que o movimento mutualista tenha continuado pujante em diversos países. Apesar do fulgor doutrinário da economia social mutualista e cooperativista, no terreno das organizações passou-se da filantropia privada a uma assistência pública conjugada com a ação das associações. No começo do novo século, o clima institucional e social tornara-se mais favorável à aceitação “do princípio de direitos sociais garantidos por leis sociais”⁴⁹, tendência que desenhou a natureza do Estado providência liberal⁵⁰. Este fio de água é um processo fundamental do trajeto histórico que, de então, por diante, o mutualismo havia de fazer na sua relação com as formas de Estado Providência e com as políticas sociais públicas nos países democráticos, assumindo-se progressivamente como uma forma complementar de proteção social.

Na Alemanha imperial, a política social de Bismarck implementada entre 1880 e 1884 colheu um impulso decisivo na escola histórica alemã de Economia Política e apoiou-se nas suas aproximações organicistas e anti-individualistas aos problemas sociais. Empenhada na construção “nacional” – e autoritária – de um antídoto para as ideias socialistas e contra a agitação social-democrata, os historicistas alemães defenderam uma política social capaz de melhorar as condições de vida da classe trabalhadora⁵¹.

⁴⁹ J. Horne, *ob. cit.*, p. 22.

⁵⁰ Cf. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, pp. 1-34. Ao classificar e dividir os tipos de Estado Providência, o autor distingue três regimes historicamente identificáveis: “liberal”, “conservador” e “social-democrata”. Define-os não apenas a partir do tipo de direitos sociais que concedem, mas tendo em conta o modo como as práticas e sistemas de proteção social interligam os papéis do Estado, da família e de outros agentes. O autor entende que no “Estado providência liberal” predomina uma assistência social de escassos benefícios, ligada aos rendimentos familiares.

⁵¹ Ver Lothar Machtan, “A construção do Estado Social Alemão e a política social de Bismarck”, in *Ler História*, nº 37, 1999, pp. 7-21.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

A velha escola historicista alemã (Willhem Roscher, Bruno Hildebrand e Karl Knies) prestara, porém, mais atenção à crítica antiliberal de fundo romântico e nacionalista do que à reforma social. Já a nova escola histórica, onde pontificou Gustav Schmoller (1838-1917), atribuiu maior importância à reforma social, que teve uma expressão eloquente no programa bismarckiano de seguros sociais, implementado em 1883 e 1884.

Schmoller, tal como outros membros da nova escola histórica alemã, defendeu um papel interventivo do Estado na vida económica e social. As suas propostas apropriam-se de alguns argumentos do reformismo socialista de modo a garantir a lealdade das classes operárias à coroa imperial. Ironicamente, Schmoller e seus pares foram apodados de “socialistas de cátedra”, corrente que teve notáveis cultores em Portugal e que abriu caminho ao ensino da economia social – na sua aceção mais conservadora, bem entendido – em diversas escolas de Direito europeias, tendo como base filosófica o organicismo.

As reformas sociais introduzidas por Bismarck estabeleceram um novo modo de enfrentar a “questão social”. Os seguros sociais para trabalhadores eram uma forma de conter a mobilização política da classe operária criando uma rede de proteção social plenamente inserida na estrutura económica capitalista definida e regulada pelo Estado. À estigmatização do vício e da imprevidência do trabalhador, problemas sociais que os tradicionalistas apontavam como as grandes razões do pauperismo que grassava nas cidades e nos campos, opunha-se a ideia de seguro social obrigatório que assentava na noção de responsabilidade e na técnica de repartição dos riscos.

No final do século, a legislação alemã sobre seguros de acidentes de trabalho contagia a Europa, traz inegáveis benefícios à condição operária e acabará por constituir o embrião do Estado providência. Sobre o significado e resultados práticos da política social de Bismarck, o historiador Lohtar Machtan faz um balanço crítico: “O trabalhador recebia uma compensação pelos sacrifícios, desistindo das reivindicações de emancipação e de proteção no trabalho pelo Estado. Tudo isto foi concretizado pela atribuição pública de um nível mínimo de segurança social. Foi este o sentido do sistema de seguros estatais dos trabalhadores contra os riscos de doença, acidente, velhice e invalidez”⁵².

Apoiada na racionalidade jurídica e administrativa do Estado, a política social de Bismarck não entendia a “questão social” apenas num plano de responsabilidade individual ou como expressão de uma injustiça

⁵² Cf. L. Machtan, *art. cit.*, p. 11.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

inerente à organização socioeconómica. Assente nas ideias e práticas mutualistas, a nova técnica de abordagem dos problemas sociais apoia-se na racionalidade do Estado e numa “arte de governar redefinida como gestão administrativa e jurídica”⁵³. À boa maneira mutualista, os problemas sociais são tratados como “riscos” ou “acidentes” humanos incorporando na razão pública princípios antigos da prática mutualista e ideias solidaristas.

Pela primeira vez na história da proteção social, a proteção do trabalho e a assistência aos pobres conheciam uma efetiva distinção. Os legisladores entendiam que os acidentes eram determinados pelo processo de “divisão social do trabalho”, não sendo imputáveis a qualquer vontade individual. Entendia-se também que, enquanto riscos ocasionais, os problemas sociais deveriam ser compensados ou corrigidos pelo Estado em nome do princípio da *solidariedade*. Esta perspetiva de raiz mutualista revelou-se muito eficaz para resolver contenciosos de acidentes de trabalho e depressa se estendeu a problemas sociais diversos: doença, velhice e desemprego.

Estas novidades do “progresso social”, como foram apresentadas nos países que primeiro as concretizaram por lei, tiveram grandes ecos em Portugal e foram muito debatidas um pouco por toda a Europa, tal como em países sul-americanos como o Brasil e a Argentina. Como veremos adiante, a modernidade positivista da República portuguesa abraçou com entusiasmo a causa dos seguros sociais e a construção de uma previdência de Estado. No entanto, ainda que muitos republicanos fossem dirigentes de organizações mutualistas e ainda que o movimento mutualista, em geral, tivesse ligações inequívocas com o republicanismo, o modo socializante como a República levou a cabo as leis dos seguros sociais, colidiu com o universo mutualista, sulcando tensões que remontam aos tempos do regime liberal.

1.3. Os valores mutualistas, afluentes e ideias

Embora os mutualistas e outros cultores de formas de associação desta época tenham dirigido críticas à “Economia dos economistas”, historicamente ela fez parte da Economia Política. Nos dias de hoje, mais sofisticada e pluridisciplinar, a questão do mutualismo e os temas de economia social integram-se de pleno direito no campo da Economia Política e mantêm um diálogo forte com a História, o Direito e a Sociologia.

As grandes diferenças de perspetiva situam-se nos princípios éticos do comportamento humano, de fundo individual ou coletivo, egoístas ou al-

⁵³ Guillaume Sibertin-Blanc, *Philosophie politique (XIXe-XXe siècles)*, Paris, PUF, 2008, p. 163. Tradução nossa.

truístas, que impelem a atividade económica e as relações sociais. Contra a racionalidade económica subscrita pela teoria neoclássica e perante as suas formulações redutoras, ergueram-se diversas linhas de pensamento económico, que viriam a revelar-se afluentes da economia social e muito presentes, de forma diversa, nas práticas mutualistas e cooperativistas: os socialistas utópicos e outros filósofos do comunitarismo; os associacionistas e mutualistas; os solidaristas, em especial os que defenderam o cooperativismo.

Em oposição aos princípios basilares da Economia Política liberal (mercados livres e auto-regulados, propriedade privada e maximização do interesse individual), a economia comunitária, associativa ou cooperativista apela à propriedade coletiva e à socialização do lucro. Nessas variadas formas, a economia social tende a conceber a organização produtiva como o resultado de relações sociais concretas que define como “relações de associação”. Aqui reside outra demarcação fundamental entre o liberalismo económico e a economia social, distinção que Polanyi aprofundou. Como sintetizou Vienney, na Economia Social a definição das organizações produtivas decorre das relações de reciprocidade entre a empresa e as pessoas que participam na sua atividade, tal como acontece nas mutualidades⁵⁴.

De Adam Smith a Jean-Baptiste Say, os escritos clássicos de Economia Política, sobretudo aqueles que colocaram questões de filosofia moral, foram o alvo das reflexões críticas de pensadores preocupados com os efeitos sociais da industrialização. Filantropos, médicos, naturalistas e académicos de variada formação questionaram o otimismo industrialista dos economistas e denunciaram a natureza redutora de uma Economia Política que se apresentava, soberbamente, como “ciência da produção de riquezas”. Tal não significa que no próprio campo da Economia liberal não tenham surgido reflexões teóricas e considerações éticas favoráveis à Economia Social ou convergentes com alguns dos seus princípios.

No começo do século XIX, em especial nas décadas de vinte e trinta, diversos autores empenhados no movimento mutualista e na ideia de “economia social” elaboraram um contra-discurso reformista a propósito da industrialização e em sentido oposto à Economia política liberal. Quer os mutualistas quer outros cultores do conceito de economia social — mesmo os mais reacionários e conservadores, como Le Play e seus pares — alertaram para a dimensão moral e humana da vida económica e para as patologias sociais da era industrial. Essa era a grande questão do século XIX, a razão de fundo da luta ideológica e das diferentes experiências sociais.

⁵⁴ C. Vienney, *ob. cit.*, p. 95.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Construída sobre várias ideologias e a partir de um certo sincretismo doutrinal, tal como o mutualismo, que sempre teve uma maior dimensão prática e uma tradição histórica inequívoca, a ideia de economia social sempre evidenciou uma invulgar capacidade de adaptação⁵⁵. Essa característica permitiu que o conceito se apresentasse de modo diferente, ajustado aos problemas do tempo, embora respeitando a sua tradição humanista e solidária.

Mais do que o conceito de mutualismo e as suas práticas e organizações, as referências teóricas da economia social conheceram essas adaptações de sentido e de circunstância. A diversidade concetual e organizativa do mutualismo e de outras formas de economia social remete para um património que, embora inconstante, a atravessa historicamente:

- i) a sua natureza alternativa ao capitalismo, expressa na função crítica que exerce sobre o sistema (denúncia de desigualdades sociais, relações salariais assimétricas, crise ambiental ou práticas de consumo hedonista);
- ii) a sua condição de fundamento de uma ordem económica renovada por meio dos conceitos e práticas que ela própria inventa e aplica, ideias e modos de governação de que o capitalismo se apropria (responsabilidade social, socialização, paternalismo).

No século XVIII, as elites políticas e os primeiros economistas continuavam a pensar que o corpo social tinha uma pesada responsabilidade na miséria. Assim, pertencia ao Estado organizar a assistência e reprimir a indigência. Em plena Revolução Francesa, é disso exemplo a proposta de Condorcet de criar um sistema de seguros mútuos suportado pelo Estado⁵⁶. A ideia não foi avante, mas em breve se multiplicaram, por toda a Europa, as associações populares dedicadas à organização do trabalho, em geral, e à provisão de seguros mútuos, em especial.

No contexto da industrialização, dinâmicas comunitárias assentes em princípios de reciprocidade voluntária geraram inúmeras associações operárias e camponesas. Debaixo de um certo espírito de solidariedade democrática, as associações de socorros mútuos conjugavam a produção auto-organizada de diversos bens, a gestão de seguros de risco comum e a própria reivindicação coletiva.

Até à Comuna de Paris, em 1871, as associações operárias conhecem um notável incremento em diversos países. Lançada em 1864, a I Internacional desperta um debate intenso acerca do lugar e contributo das associações de produção e consumo para a construção histórica do socialismo.

⁵⁵ M. Hély et P. Moulévrier, *ob. cit.*, p. 22.

⁵⁶ André Gueslin, *ob. cit.*, p. 115.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

No terreno social, o trabalho fabril e o seu cortejo de violências humanas animavam soluções de urgência a erguer pelos próprios agrupamentos profissionais e corpos de ofício que, apesar das interdições legais, mostravam persistências corporativas. A celeridade da industrialização e as concentrações urbanas favorecem a criação de organizações de ajuda mútua e de pequenas cooperativas. No entanto, essas organizações dedicam-se mais à assistência do que à resistência coletiva, cujos protagonistas serão os sindicatos de trabalhadores. Numa aceção weberiana, diríamos que eram organizações mais votadas à manutenção da “ordem social”, ainda que temperada pelos valores associativos, do que em transformar a sociedade.

Durante a primeira metade de Oitocentos, em diversos países o mutualismo foi a palavra de ordem das classes operárias que depressa se organizaram por necessidade de entreajuda e de alguma proteção social. Em regra, os poderes instituídos desconfiavam das mútuas laborais, tratando-as de forma ambígua, entre o consentimento e a repressão. Além dessas aguerridas organizações trabalhistas que funcionavam como pequenas mutualidades, em meados do século, na França, Inglaterra, Bélgica, na Itália do Norte e nos estados alemães havia numerosos *ateliers* de trabalho para os operários; proliferavam as cooperativas de consumo e já se contavam algumas cooperativas de produção⁵⁷.

Mais do que uma ideia doutrinal invocada aqui e ali, desde os anos trinta do século XIX a solidariedade era um sentimento muito intenso no mundo do trabalho, estivesse este bem inserido no sistema fabril ou ainda apegado ao artesanato industrial. Em concreto, a solidariedade correspondia a uma necessidade vital que incitava a práticas previdentes e de entreajuda apoiadas nas soluções mutualistas. Consentidas pelo paternalismo patronal – diferença fundamental relativamente aos sindicatos de trabalhadores –, as associações de socorros mútuos carregam as esperanças de uma melhoria da condição das classes populares compatível com a ordem liberal da economia, isto é, sem exprimir a vontade de destruir os fundamentos do capitalismo concorrencial.

Na Inglaterra, esse realismo reformista, que para muitos não passou de uma acomodação à ordem burguesa, chegara mais longe do que em França. Sobretudo graças à extraordinária implementação das *friendly societies*, que concretizavam modalidades elementares e voluntárias de previdência: seguros contra riscos de doença, acidente, velhice e desemprego. Em 1815, as *friendly societies*, versão britânica das pequenas organizações mutualistas europeias cujo expoente eram as associações de socorros mútuos, já conta-

⁵⁷ M. Sardá de Faria, *ob. cit.*, p. 166 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

vam cerca de um milhão de membros. Número que subiu para quatro milhões em 1870, quatro vezes mais do que os aderentes que havia em França⁵⁸.

Nas sociedades industriais e pós-industriais dos últimos dois séculos, os sistemas públicos e universais de proteção social encontraram a sua razão de ser nas clivagens de classe entre o “trabalho” e o “capital” e na correspondente necessidade de, entre eles, se firmarem pactos sociais compostos pelo Estado. Ainda na primeira metade de Oitocentos, o “associacionismo” dos pioneiros deu lugar a instituições mais estruturadas e funcionais, como os sindicatos, mutualidades, cooperativas de produção e consumo e a variadas associações sem fins lucrativos. Segundo essa lógica previdente sancionada pelo Direito social e pelo Estado-Providência, as condições de vida dos cidadãos não dependiam da arbitrariedade dos poderes ou dos comportamentos individuais, mas da própria organização social. A Alemanha de finais do século XIX foi o primeiro país a oferecer sistemas de seguro social assentes nestas ideias. Daí a necessidade de intervir e regular a vida em sociedade, primeiro através da socialização dos riscos, depois através da concertação social.

Durante as duas últimas décadas do século XIX e na viragem do século, em muitos países da Europa esse impulso reformador excedeu os domínios restritos da empresa industrial e dos negócios recobrando preocupações sociais mais amplas. Académicos, juristas, médicos, militantes mutualistas, e líderes sindicais convergiram num movimento reformador acolhido e animado nos círculos republicanos de reforma social e, crescentemente, no campo da democracia cristã.

No último terço de Oitocentos “a questão social” tornara-se ainda mais indissociável da questão política. Apesar da diversidade dos modos de entender a mediação das relações entre o indivíduo e o Estado e apesar do cimento doutrinário fornecido pelo solidarismo, as posições de destaque são tomadas por militantes do movimento mutualista e cooperativo. Quer nos gabinetes da Universidade e nos ministérios, quer no terreno social.

A crítica dos solidaristas franceses ao modelo inglês de seguros mútuos – em especial às *friendly societies*, que as diversas versões da Economia Social francesa sempre depreciaram – insiste no caráter limitado da cobertura de riscos proporcionada às classes laboriosas. Além disso, argumentam que a insuficiência de recursos dos mais pobres, fossem eles ativos ou indigentes, obrigaria o Estado a fornecer-lhes diretamente alguns meios de sobrevivência⁵⁹.

⁵⁸ Robert Castel, *ob. cit.*, p. 404.

⁵⁹ Cf. J. Donzelot, *ob. cit.*, p. 135.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Em finais do século XIX, além da novidade do assistencialismo público alemão havia a experiência centenária das mutualidades para proteção do trabalho, modelo que os solidaristas atacaram com previsíveis argumentos. Aceitando que todo o mutualismo era solidário, mas insuficiente para cobrir riscos de tamanho alcance e regularidade, os solidaristas entendiam que as pequenas associações de previdência (associações de socorros de mútuos e organizações afins, sobretudo) apenas garantiam formas elementares de seguro na doença em contrapartida das cotizações pagas pelos seus membros. Para homens como Bourgeois e Duguit, a economia social deveria ser mais do que isso.

Em França, as mutualidades eram organizações numerosas e resilientes, embora a sua tradição e apuramento de forma fossem de origem britânica. No começo do II Império, Luís Napoleão Bonaparte atribuiu-lhes fundos e garantiu-lhes uma robustez que não tinham de modo a impedir que delas saísse uma frente laboral reivindicativa e permeável à pregação marxista. De então por diante, nasceram também inúmeras mutualidades votadas ao seguro de crianças e maternidade e multiplicaram-se as sociedades de seguros e crédito agrícola. Em especial, na Alemanha, Áustria e Bélgica⁶⁰. Em 1898, acossada pelos socialismos e acusada de ceder a um liberalismo vulgar e decadente, a III República francesa reconheceu e apoiou essa pletora de organizações sociais de tipo mutualista.

Dos anos noventa do século XIX a 1914, em França vigorou assim um “modelo social republicano” assente num consenso pragmático. Esse frágil entendimento permitira, porém, estabelecer articulações entre católicos sociais, protestantes liberais e socialistas moderados. No entanto, como advertiu a historiadora social Janet Horne, “o Estado providência à francesa”, distintamente do modelo bismarckiano alemão e do posterior modelo inglês de William Beveridge (1879-1963), embora tenha oferecido aos trabalhadores e patrões um quadro reformista flexível, nunca se desapegou de uma doutrina claramente identificada, cujo eixo principal residia no solidarismo⁶¹. Assim aconteceu até à Grande Guerra e, em parte, depois da segunda.

Na viragem do século XIX para o século XX, o aparecimento de uma “nova economia social”, bem como o aceso debate internacional em torno do problema dos acidentes de trabalho e o saldo entusiasmante da experiência alemã aprofundavam as tensões entre um movimento mutualista e cooperativo e a sua autonomia identidade e um embrião de Estado social que po-

⁶⁰ A. Gueslin, *ob. cit.*, pp. 182-186.

⁶¹ J. Horne, *ob. cit.*, p. 9.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

deria dispensá-los ou cooptá-los. Renovada por circunstâncias conjunturais e pela refrega de ideias sobre o papel do Estado nos sistemas económicos e sociais, essa tensão seria uma constante na história do mutualismo.

No final do século XX, esses pressupostos começaram a ser quebrados. O ponto de partida para essa mudança qualitativa do Estado-providência encontra-se na teoria de uma “terceira via” social e política. A doutrina foi produzida pelo sociólogo Anthony Giddens e ensaiada na Grã-Bretanha de Tony Blair (1997-2007), cujo programa político apontou para um “novo trabalhismo” ou para um aberrante “trabalhismo de mercado”. Nesse contexto de apressadas alianças entre o socialismo democrático e o capitalismo liberal, surgiu também, acomodada numa ampla retórica modernizadora, a noção de “Estado de investimento social”. Conceito ambíguo, veio combater a velha ideia socialista (e social-democrata) de que as políticas sociais deveriam libertar as pessoas dos riscos associados às flutuações da economia de mercado. Em lugar dessa utopia reformista, os cultores do “Estado de investimento social” – teoria discutida por autores como Bob Jessop⁶² – exaltam o princípio da responsabilidade individual na aquisição de garantias de proteção social. Essa teoria da governação neoliberal assenta na inovação como a chave do crescimento económico e defende novas prioridades de “investimento social”: serviços sociais, formação ao longo da vida, políticas e medidas activas de emprego, programas de educação capazes de transformar “beneficiários dependentes” em “cidadãos empreendedores”. Na prática, a abstenção do Estado no domínio económico seria acompanhada da transferência de serviços públicos para o setor privado e da conversão de bens públicos em bens mercantis.

Significativamente, esta mudança de natureza do Estado-Providência acabou por ser favorável às dinâmicas da economia social ou de algumas das suas entidades. Implicando a partilha de responsabilidades de bem-estar social entre o Estado e o “terceiro setor”, ou entre o Estado e a sociedade civil, a teoria do “Estado de investimento social”⁶³ abriu caminho às mutualidades e ao setor solidário da economia social, embora tenha agravado os perigos de cooptação e instrumentalização das estruturas associativas. Esta visão comporta o risco de encarar as mutualidades e as organizações da economia social, no seu todo, como uma realidade compensatória da-

⁶² Ver B. Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press, 2002; id., “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, in *Studies in Political Economy*, n.º 40, Spring 1993, pp. 7-39.

⁶³ Ver P. Abrahamson, “European Welfare States Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State”, in *Development and Society*, n.º 39, 2010, pp. 61-95.

quilo que, em termos de proteção social, o mercado e o Estado não fazem ou não querem fazer.

As primeiras proclamações de crise do Estado-Providência surgiram durante os anos setenta do século XX, associadas ao declínio da regulação macroeconómica de base keynesiana ou redistributiva. A travagem do crescimento económico mundial e a recessão de diversas economias nacionais revitalizou a Economia Política liberal e incitou diversos Estados a transferirem para o setor privado a provisão de diversos bens e serviços públicos. Ao mesmo tempo, reanimou-se o papel económico e social do chamado “terceiro setor”, cuja eficiência na criação de riqueza e na sua redistribuição foi subitamente reconhecida⁶⁴.

Já no século XX, o percurso histórico da economia social ficaria marcado pela sua crescente desvinculação face ao movimento operário, distância que a terá esvaziado das suas “forças vivas” – associações operárias, associações de socorros mútuos, cooperativas de produção e de consumo. Depois da I Guerra Mundial, a obra de Charles Gide foi esquecida. Só nos anos setenta do século XX, quando os movimentos cooperativo e mutualista se reaproximaram em diversos países, a Economia Social teorizada por Gide conheceu uma intensa reabilitação.

A reafirmação do neoliberalismo ocorreu a partir do começo dos anos setenta, acompanhando as crises petrolíferas, e coincidiu com o termo do longo ciclo de crescimento económico que, em muitos países, começara em 1947-1948. Na década de setenta, a canonização da teoria neoliberal de Friedrich Hayek e do monetarismo de Milton Friedman, ambos premiados com o Nobel da Economia, em 1974 e 1976, deu alento às primeiras políticas hostis à manutenção das funções sociais do Estado. Variados entre si, os sistemas públicos de redistribuição social da riqueza haviam sido criados, em diversos países, no após-guerra, fazendo uso do consenso keynesiano e beneficiando da aliança entre a democracia-cristã e a social-democracia, conjugação que esteve na base da construção europeia.

Nesse contexto, após um longo período de adormecimento e de escassa visibilidade ante as instituições e práticas de seguro social construídas pelos Estados-providência, o mutualismo e outras formas de economia social reanimam-se em diversos países. Havia uma paradoxal conjugação de contextos: a erosão dos Estados-Providência e dos seus sistemas públicos de

⁶⁴ João Estêvão, “Causas micro e macroeconómicas do crescimento do terceiro setor”, in C. Pestana Barros e José C. Gomes Santos, *As Instituições Não-Lucrativas e a Ação Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, pp. 53-54.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

proteção social abria terreno à velha economia social de início do século, entretanto adormecida, quer por força da sua abusiva identificação com o modelo cooperativista dos “socialismos reais”, quer porque as políticas sociais dos Estados democratas do “mundo capitalista” a tinham dispensado.

No final do século XX, a revitalização das dinâmicas associativas e mutualistas liga-se a uma saída não keynesiana para a crise do Estado-Providência e para a própria crise do chamado “modelo fordista”, que abriu caminho à “descentralização produtiva” e à subcontratação de trabalho, mas também a formas alternativas de organização da produção inseridas nas comunidades locais.

Neste quadro de múltiplas crises e de construção de um novo contrato social, a “nova economia social”, como se lhe chamou, situa-se entre uma “economia do trabalho” (o direito ao trabalho e a tradução cívica dos direitos sociais que lhe pertencem) e uma “economia de serviço” (exigindo a previdência e seguros sociais, o aprovisionamento de bens e serviços sociais, o conforto e o bem-estar material). Tratava-se de renovar a promessa histórica do socialismo de reaproximar a economia da satisfação de necessidades humanas, sem cair na lógica totalitária do “socialismo real”⁶⁵. Daí o papel transformador das organizações não capitalistas votadas a fins de utilidade social, a exemplo das mutualidades.

Na essência dos seus princípios, o mutualismo recusa-se a considerar as pessoas como indivíduos cuja única função socioeconómica seja a de maximizar a sua própria utilidade num contexto de mercado e sob a autoridade de um Estado que chama a si o monopólio da ordem. Pelo contrário, o mutualismo, tal como o cooperativismo, mas por vias diferentes, crê na capacidade de ação e organização dos grupos sociais para resolverem coletivamente os seus problemas e necessidades humanas por meio do altruísmo, da ajuda mútua e da cooperação.

⁶⁵ P. Frémeaux, *ob. cit.*, p. 9.

CAPÍTULO II

O MOVIMENTO MUTUALISTA PORTUGUÊS NO SÉCULO XIX

Em Portugal, a expressão histórica do movimento mutualista moderno ou contemporâneo não é apenas um reflexo dos debates europeus e das tensões que se estabeleceram entre correntes de ideias e soluções de proteção social, em especial nos séculos XIX e XX.

Apesar da escassa autonomia das propostas de associação e cooperação deixadas pelos autores que se costumam incluir na galeria histórica do mutualismo moderno e apesar da filiação das suas ideias nos escritos de eminentes doutrinadores europeus, o caso português tem a sua especificidade. Em primeiro lugar, o desenvolvimento das associações populares portuguesas não foi tão modesto como seria de supor numa sociedade que conheceu tarde a industrialização e que, por isso, não criou uma classe trabalhadora tão numerosa quanto se viu noutros países. Acresce o contraste entre os esforços de codificação de leis associativas modernas e a modéstia da produção doutrinal oferecida aos militantes associativos e da cooperação, voluntarismo que reflecte o que se passou nas políticas sociais em geral.

Em terceiro lugar, embora antes de 1910 a intervenção social do Estado e as políticas de proteção social tivessem uma dimensão modesta, a prática dos seguros sociais persistia profundamente vinculada às associações mutualistas, cujo crescimento foi notório até finais da década de vinte. Esta evidência explica porque é que as tensões entre o mutualismo e as primeiras formas de Estado-providência, erigidas pela República em 1919, foram quase constantes, mesmo depois da institucionalização dos seguros sociais obrigatórios.

Por último, se essa coabitação difícil entre mutualismo e previdência também se identifica noutros países que, no começo do século XX, conheceram a novidade do seguro social obrigatório, só a Espanha se compara a Portugal

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

relativamente à persistência histórica de uma assistência social pública, ou imposta pelo Estado com apoio da Igreja Católica. Contra a corrente do que sucedeu na maioria dos países, na Península Ibérica os “estados novos” salazarista e franquista instituíram sistemas corporativistas de assistência social que visavam dismantelar, quer o seguro social obrigatório, que acusaram de “socializante”, quer o mutualismo livre, conotado com a anarquia e a revolução. No lugar de ambos, a política social do Estado Novo português colocou um modelo assistencialista de proteção social subordinado à sua lógica arbitrária, paternalista e antidemocrática – a “previdência corporativa”.

Ultimamente, os estudos históricos sobre esse sistema de previdência, cuja lógica decorria de uma política social de tipo fascista orientada para a inibição da liberdade sindical e para a prevenção da desordem pública, têm insistido nas continuidades do sistema de segurança social criado depois de 1974 em relação às reformas da previdência concretizadas nos anos finais do Estado Novo⁶⁶.

A seguir à Revolução de 25 de Abril de 1974 e, sobretudo, depois de a Constituição democrática de 1976 ter declarado a existência de um “setor cooperativo” da economia (art. 82º), multiplicaram-se os estudos e edições sobre as origens do cooperativismo e acerca dos seus precedentes associativo e mutualista. Muitas dessas obras centram-se na abordagem histórica do movimento operário e da sua cultura de classe, digressão que inclui referências de culto ao movimento mutualista, em busca das suas inegáveis raízes populares e “obreiristas”, particularmente fortes nas associações de socorros mútuos⁶⁷.

2.1. Dois mundos, dois universos mutualistas: as associações burguesas e o mutualismo operário e popular

No seu livro pioneiro sobre o movimento associativo popular em Portugal, editado em 1876, Costa Goodolphim (1844-1910) situa o co-

⁶⁶ Ver tese de Mestrado em Economia e Política Social de Daniel Carolo, *A reforma da previdência social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*, Instituto Superior de Economia e Gestão-Universidade Técnica de Lisboa, 2006.

⁶⁷ Entre outras, refiram-se as seguintes obras fundamentais, começando pelas pioneiras publicações de César Oliveira, por anteriores ao 25 de Abril de 1974: *A Comuna de Paris e os Socialistas Portugueses*, Porto, Brasília Editora, 1971; *O Operariado e a República Democrática (1910-1914)*, Porto, Afrontamento, 1972. Destacam-se ainda, pela influência que exerceram sobre trabalhos posteriores, o livro de Manuel Villaverde Cabral, *O Operariado nas Vésperas da República (1909-1910)*, Lisboa, Presença-GIS, 1977 e a obra de síntese de Carlos da Fonseca, *História do Movimento Operário e das Ideias Socialistas em Portugal*, 4 vols., Lisboa, Publicações Europa-América, 1979.

meço da “nossa era associativa” no período que se seguiu às revoluções socialistas de 1848⁶⁸.

É certo que o movimento associativo acordou, por toda a Europa, depois da revolução socialista ocorrida em França em 1848. No entanto, apesar dos ecos que a ideia de *associação* dos trabalhadores e dos povos conheceu em Portugal, só nos centros urbanos de maior dimensão as ideias socialistas penetraram a cultura operária. Pequenas, frágeis e criadas por necessidades instantes de sobrevivência, as associações representativas do trabalho seguiam a via do mutualismo, atuando como pequenas caixas de empréstimos e procurando a instrução popular.

Nesse mundo operário circunscrito, o próprio apogeu mutualista ocorreu mais tarde, conhecendo outra expressão a partir dos anos oitenta do século XIX, num movimento ascendente que não registou quebras até 1910. Domingos da Cruz associa esse crescimento à propaganda republicana, “que absorveu a camada socialista do país, para o objetivo comum dos trabalhadores, que primeiro ambicionavam um regime político dentro do qual pudessem conquistar as suas reivindicações”, processo em que foi decisiva a “a ação construtiva das associações de classe operárias”⁶⁹. A interpretação é certa e a historiografia não a tem desmentido.

Na segunda metade de oitocentos, as organizações mutualistas quase se cingiam às associações de socorros mútuos. Eram poucas as cooperativas de consumo e menos ainda as de produção. Seria dessa nebulosa associativa, que até aos anos setenta do século XIX não conheceu articulações salientes com o movimento operário, que o cooperativismo viria a despontar⁷⁰.

A prática dos seguros sociais principiou, assim, no âmbito das associações mutualistas, que foram substituindo as funções de solidariedade das antigas corporações e irmandades de ofício. Como notou Miriam Halpern Pereira, “com caráter voluntário e privado, este vasto movimento tinha objetivos amplos, similares aos do futuro Estado-Providência: mediante um sistema de socorros mútuos visava criar condições de acesso à educação e à saúde e assegurar recursos futuros em caso de necessidade, por doença, invalidez, velhice e desemprego”⁷¹.

⁶⁸ C. Goodolphim, *A Associação. História e Desenvolvimento das Associações Portuguezas*, Lisboa, Typographia Universal, 1876.

⁶⁹ Domingos da Cruz, *A Mutualidade em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1934, p. 21.

⁷⁰ Ver César Oliveira, *O socialismo em Portugal, 1850-1900*, Porto, Afrontamento, 1973, pp. 131-138.

⁷¹ M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História...*, cit., p. 170.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Republicano evolucionista de formação cristã, Goodolphim foi um destacado estudioso e propagandista das potencialidades da previdência e, de algum modo, um dos primeiros historiadores do mutualismo e do associativismo social. Entendia que só o movimento associativo mutualista e cooperativo poderia opor remédios fundos à “questão social”⁷². Nas suas primeiras obras, *A Associação* (1876) e *As Caixas Económicas* (1880) deixou claro o entendimento de que a previdência deveria substituir a caridade. Argumentava que a assistência caritativa hostilizava o “progresso social”, cuja prioridade deveria apontar para a melhoria das condições de vida das classes operárias e para a “conciliação social”.

Esta última ideia era muito comum no pensamento associativo socializante difundido em Portugal entre as últimas décadas de Oitocentos e a República. Os autores que mais aderiram às teses organicistas e que mais se desiludiram com a erosão do sistema liberal e com as desventuras do regime constitucional que o suportou até 1910, acabaram por abrir caminho à inversão autoritária e corporativista dessa vontade inconsistente de “conciliação social” que, no plano das certezas, apenas declarava uma recusa contundente da “revolução”.

Conhecendo a variada realidade associativa portuguesa, Goodolphim defendeu a criação descentralizada de caixas económicas. Alegava que o enraizamento de uma Economia Social financeiramente viável e incrustada nas comunidades exigia que as caixas fossem criadas apenas aos municípios. Expressando um pensamento económico eminentemente social, entendia que a vida económica deveria ser regulada tendo em vista concretizar os ideais de “justiça” e de “progresso”, ancorando aí a sua defesa das virtudes económicas da associação e da cooperação, de uma associação que entendia tanto mais cooperativa quanto as cooperativas de consumo se multiplicassem⁷³.

No seu estudo das origens e percurso das ideias socialistas em Portugal, César Oliveira salientou que na segunda metade do século XIX havia em Portugal um movimento associativo de trabalhadores que ia no sentido da cooperação mútua, ainda que não implicasse “um afrontamento direto com o capital e com o patronato”⁷⁴.

⁷² Ver António Almodôvar, “José Cipriano da Costa Godolphim (1844-1910)”, in J. L. Cardoso (coord.), *ob. cit.*, pp. 147-148.

⁷³ Além das obras já referidas, C. Goodolphim expressou essa perspetiva nos seguintes trabalhos, em especial no segundo, o último que deu à estampa: *Questões Sociais. O Capital. O Trabalho. A Miséria*, Porto, Tipografia Ocidental, 1900; *Da Ação da Mutualidade na Economia Social*, Lisboa, s.n., 1910.

⁷⁴ A. Almodôvar, *art. cit.*, p. 132.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Associações mutualistas, grêmios de instrução popular e cooperativas não evidenciavam uma atuação classista ou de potencial confronto revolucionário. Nem tão pouco o seu discurso e as suas práticas referiam com nitidez as classes trabalhadoras enquanto força social autónoma, muito menos revolucionária. Atentos a essas variadas expressões sociais e políticas e aos efeitos libertadores da “Primavera dos Povos”, bem como à modernização capitalista de uma economia portuguesa que a Regeneração abrisse ao exterior, os partidos e facções liberais, dos regeneradores aos históricos e radicais, procuram formas de enquadramento desse movimento associativo urbano e popular, em particular do mutualismo, e esforçam-se por conseguir alguma implantação junto das classes trabalhadoras.

Neste contexto, em 1875, a fundação do Partido Socialista por José Fontana (publicista e notável orador), Antero de Quental (escritor e intelectual) e outros interlocutores da Associação Internacional dos Trabalhadores, beneficia do impulso dos acontecimentos da Comuna de Paris e de uma enérgica demarcação face aos anarquistas e republicanos, que dará um ânimo novo ao cooperativismo. Os demais fundadores do Partido Socialista, depois refundado em 1973, foram Azedo Gneco (operário gravador e proponente da fundação do Partido), Henrique Nogueira, Francisco de Sousa Brandão, Jaime Batalha Reis, Henrique Lopes de Mendonça, Eduardo Maio e Nobre da França.

Neste clima propício aos socialismos e ao confronto de ideias, as cooperativas de produção e consumo são reconhecidas como meios de “emancipação operária” e de construção de uma “nova ordem social”⁷⁵. No segundo congresso socialista, realizado em 1877, já as cooperativas e associações de classe tiveram plena integração na estrutura do Partido. A voz de José Fontana (1840-1876) anunciava aí uma utopia prática da *cooperação* que não escondia o intento de se aventurar a uma tradição associativa de referências ideológicas difusas, quando muito *socializantes*.

Em Portugal, era a primeira vez que se manifestava essa vontade de alcançar formas associativas claramente socialistas, indo além do mutualismo cujas expressões organizativas também eram “burguesas”. Fazendo a apologia de um “mundo social novo” que havia de construir-se através de um reformismo que havia de resultar da iniciativa dos próprios trabalhadores, afirma o dirigente socialista: “Deste princípio sai um sistema prático, que não é uma utopia filosófica, mas uma realidade provada, e que mais provada se irá

⁷⁵ As expressões constam do jornal operário *O Protesto*, nº 61, 1876, citado por Rui Namorado, *ob. cit.*, p. 138.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

tornando de dia para dia: a Cooperação”⁷⁶. No ambiente inflamado dos últimos anos setenta, a afirmação de um partido socialista reformista em Portugal apelava à energia transformadora do cooperativismo no sentido de substituir o modelo salarial capitalista por um “regime cooperativo na produção”⁷⁷.

Militante associativo e jornalista da Economia Social, Goodolphim não nega que a abolição das corporações, em 1834, acabara por estimular a criação de associações de classe de tipo mutualista dedicadas à prática dos seguros sociais. O Decreto de 7 de maio de 1834 foi assinado por D. Pedro e pelo seu ministro Bento Pereira do Carmo. O diploma determinou a abolição da antiga organização corporativa do trabalho (juiz e procuradores do povo, Casa dos Vinte e Quatro, grémios de diversos ofícios industriais) e proclamou a “liberdade do trabalho industrial”. Foi um marco decisivo na história das relações entre o Estado e a sociedade e teve um forte impacto na história do mutualismo e de outras formas associativas de organização do trabalho.

Sem esconder um sentido de homenagem, Goodolphim invoca a ousadia e os pergaminhos de experiência das primeiras associações constituídas em Portugal. Refere a Sociedade dos Artistas Lisbonenses, fundada em 1838, que se crê a primeira associação portuguesa criada depois da acalmação liberal, e menciona umas poucas associações de socorros mútuos, fundadas depois de 1840⁷⁸.

Uma das mais célebres associações erguidas por esse tempo foi a Caixa Económica de Lisboa, em cuja sede Alexandre Herculano proferiu em 1844, a pedido da Direção do Montepio⁷⁹, um discurso fundamental, precisamente sobre a origem e a natureza das Caixas Económicas. Como salientou Ferreira da Costa na sua coletânea de doutrinadores cooperativistas portugueses, o discurso de A. Herculano intitula-se “Das Caixas Económicas” e seria por ele corrigido e intitulado “Da Instituição das Caixas Económicas” e inserido no primeiro volume dos *Opúsculos* que o escritor e historiador romântico editou em 1877. Na verdade, percorrendo as fontes, o que mais impressiona é a centralidade que as práticas de economia social e o debate de ideias sobre o papel do mutualismo e do cooperativismo deviam ter na sociedade têm na imprensa, no Parlamento e nos meios intelectuais.

Numa perspetiva apegada aos valores tradicionais da ruralidade, receoso dos efeitos sociais da urbanização e adverso ao progresso industrial, o es-

⁷⁶ César Oliveira, *ob. cit.*, pp. 158-159.

⁷⁷ Id., *ibidem*, p. 269. A afirmação é novamente de José Fontana.

⁷⁸ C. Goodolphim, *A Associação*, *cit.*, p. 69; 122 e ss.

⁷⁹ Cf. F. Ferreira da Costa, *ob. cit.*, pp. 12-13. O discurso original de Herculano vem transcrito neste mesmo volume, pp. 45-60.

critor romântico exortou os trabalhadores a romperem toda uma tradição de desconfiança no associativismo, de forma a que vissem na associação o “(...) remédio para a dignificação dos pobres, como força aglomeradora do aforro, organização geradora da Previdência e dinamizadora da educação popular”⁸⁰.

Apelando ao valor social da poupança como remédio previdente para proteger a dignidade humana e evitar a miséria das classes laboriosas e dos pequenos proprietários, Herculano via nas caixas económicas (mutualidades de aforro e crédito, na prática) um “mealheiro produtivo” guiado pela ideia de associação. Para aqueles que só tinham por capital os próprios braços e cuja renda era apenas um salário contingente, o princípio previdente das caixas económicas seria muito benéfico para elevar, não apenas a moral dos operários fabris, como a dos pequenos proprietários, seareiros e arrendatários agrícolas.

Em 1840, Francisco Álvares Botelho, antigo professor no Colégio dos Nobres, promove a fundação do Montepio, uma associação mutualista destinada a funcionários públicos, classe a que o próprio pertencia. Para sobreviver e realizar os seus fins de proteção social dos sócios e suas famílias, nos anos que se seguiram o Montepio travou uma batalha de influências no sentido de conseguir do governo autorização para fundar uma caixa económica cujos proventos haviam de reverter a favor da ação mutualista da Associação.

Como tem salientado a historiografia, entre os fundadores do Montepio contavam-se, sobretudo, quadros do Estado: professores, oficiais do Exército, funcionários da Alfândega e do Arsenal do Exército⁸¹.

A Caixa Económica do Montepio afirmou-se através de um conceito distinto do que presidia à organização e atividade da banca comercial, distinção que hoje é muito menos nítida. Entre as prioridades da Caixa Económica salientava-se a de receber e remunerar pequenas poupanças. Por essa razão, a Caixa funcionava apenas aos domingos, nos dias de descanso e no dia seguinte ao do recebimento de salário por parte dos trabalhadores assalariados com patrão.

Os depósitos bancários aceites pela Caixa Económica do Montepio eram de pequena monta, mas rendiam aos depositantes juros bastante superiores aos da banca comercial. Os resultados líquidos da atividade bancária da Caixa eram distribuídos pelos beneficiários da associação mutualista e por instituições de proteção a inválidos e órfãos abandonados.

⁸⁰ Id., *ibidem*, p. 14.

⁸¹ Ver V. Rosendo, *ob. cit.*, p. 312. Num registo mais detalhado, veja-se, do mesmo autor, a monografia que dedicou à história do Montepio: *Montepio Geral: 150 anos de história, 1840-1990*, Lisboa, Montepio Geral, 1990.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Anos depois do Montepio, nasceram em Portugal – com evidente atraso relativamente a diversos países europeus – outras caixas económicas: a Caixa Económica de Angra do Heroísmo, em 1845, e a Caixa Económica de Aveiro, em 1856, ambas dedicadas a empréstimos sobre penhores e desconto de letras com aplicação de lucros em estabelecimentos de beneficência e assistência pública.

Tal como os demais montepios que havia em Portugal, que militares e civis, boa parte deles ligados aos ofícios urbanos, bem como às artes e instrução⁸², o Montepio foi criado na intenção de se dedicar quase exclusivamente à concessão de benefícios mensais de sobrevivência às viúvas e órfãs dos funcionários do Estado. Os Estatutos também previam a concessão de dotes a pensionistas solteiras, por ocasião do casamento, e empréstimos sobre penhores, a juro baixo, a fim de combater a usura que era comum praticar-se nas casas de penhores de natureza comercial.

Inspirado nos Estatutos do Montepio Literário, instituição nascida em 1816 e dirigida a professores régios e particulares, o Montepio dos Empregados Públicos depressa alcançou um forte enraizamento social e boa fama no país, graças a uma rede de delegações espalhadas pelos centros urbanos, em especial naqueles onde a Administração pública detinha uma presença mais significativa. Os Estatutos do Montepio foram reconhecidos por Alvará de 25 de agosto de 1840, assinado pela rainha D. Maria II, mediante aprovação do ministro do Reino, Rodrigo da Fonseca Magalhães⁸³.

Trinta anos volvidos sobre a sua criação, em 1870 o Montepio contava 1726 sócios, 580 pensões atribuídas, no valor total de 34 800 réis, e um fundo permanente que excedia os 537 mil réis. Em 1900, o número de sócios subira a 5632 e os pensionistas eram mais de três mil, tendo recebido cerca de 239 mil réis. O fundo permanente capitalizava um saldo superior a quatro milhões de reis, valores que atestam a robustez financeira que a instituição depressa alcançara⁸⁴. O Montepio já era então a primeira mutualidade portuguesa e assim persistiu até hoje.

Ao contrário do que sucedera com o Montepio Militar, o Montepio dos Empregados Públicos soube manter um sistema de quotizações capaz de garantir a cobertura dos seus encargos de pensões. Do ponto de vista social, o universo de associados do Montepio firmou-se nas classes médias urbanas, incluindo uma expressiva maioria de funcionários da administra-

⁸² Ver V. Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, cit., pp. 295-317.

⁸³ Id., *ibidem*, p. 313.

⁸⁴ Dados de Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, cit., pp. 314-315.

ção do Estado, onde sobressaíam numerosos funcionários das alfândegas, professores, militares de média e alta patente, médicos, advogados. Em menor número, contavam-se alguns proprietários de indústria, comerciantes e empregados do comércio, artistas e mesmo eclesiásticos. Quando sobreveio a crise sanitária e social de 1917 e 1918, apesar dos vencimentos relativamente certos da classe que protegia, o Montepio passou a viver mais dos rendimentos da sua caixa económica e das suas secções de empréstimos do que das quotizações dos sócios.

Uma vez proibidas as formas corporativas de organização do trabalho, através do reformismo liberal de 1834, nas décadas de trinta e de quarenta haviam sido lançadas as primeiras organizações associativas de índole laboral, cuja atividade impulsionou o movimento operário que o arcaísmo da estrutura económica nacional consentia. Apesar da extinção das corporações, o direito de associação persistiu e continuou a ser praticado: definido por lei a de 20 de junho de 1823, foi regulado no Código Penal de 1852, que determinou que a constituição das associações fosse submetida obrigatoriamente à autorização prévia do governo.

Nas vésperas do setembrismo, em agosto de 1836, o governo publicou um Decreto, assinado pelo ministro do Reino Agostinho José Freire, no qual se reconheciam as vantagens públicas e particulares que advinham da criação de organizações de proteção social, a exemplo dos montes de piedade e das caixas económicas⁸⁵. O ministro seria assassinado pouco tempo depois, a 4 de novembro de 1836, na sequência da revolução de setembro de 1836, quando foi chamado ao Palácio de Belém por D. Maria II. O golpe ficou conhecido como a “belenzada”. Pela primeira vez, admitia-se a “caixa económica” como instituição autorizada a aceitar depósitos a fim de efetuar operações de empréstimo sobre penhores.

Extinta a organização corporativa, os ofícios precisaram de se organizar e de encontrar formas de iludir as severas restrições legais ao princípio da organização coletiva. Após a Regeneração, entre 1852 e cerca de 1870, período que coincide com o primeiro fôlego do fontismo, cujo programa de “melhoramentos materiais” trouxe o fomento dos transportes e comunicações e algum crescimento industrial, já se exprimia com nitidez um associativismo mutualista, sobretudo em Lisboa e no Porto e, em menor escala, noutras cidades onde havia muito comércio, ofícios e servidores públicos. Essa ampla realidade associativa tinha como protagonistas as associações de socorros mútuos. Entre 1843 e 1889 foram instituídas 392

⁸⁵ Id., *ibidem*.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

associações operárias cujo perfil associativo correspondia às mutualidades de mútuo socorro, abrangendo 139 mil associados⁸⁶.

A assistência a problemas de doença, velhice, morte e infortúnios laborais como os acidentes e a penúria provocada por despedimento ou por quebras de trabalho, eram as prioridades de ação social das associações de socorros mútuos. A compensação de carências materiais e alguma instrução também se contavam entre os seus fins.

Apesar do seu sentido trabalhista, o espírito prático, conciliador e fraternal dessas associações manteve-as longe do sindicalismo e das lógicas de classe, pelo menos até 1871, ano em que os ecos da Comuna de Paris precipitam a transformação de muitas mutualidades operárias em organizações de tipo sindical. Até aí os compromissos eram raros e, em geral, os patrões viam nas mutualidades uma forma útil de proteção social.

Observadores interessados no movimento associativo alertaram para as fragilidades das pequenas mutualidades do trabalho. Costa Goodolphim achava que o primeiro defeito dessas associações era o excessivo número de benefícios que ofereciam aos sócios; em seu entender, tal generosidade previdente não estava em harmonia com a quota que se exigia aos beneficiários⁸⁷.

Nem todas funcionavam e muitas não perduravam, problema que foi muito discutido nos congressos mutualistas. Se nos seus primeiros anos de vida quase todas as associações de socorro mútuo caminhavam “relativamente prósperas”, não tardou que muitas definhassem. Quer porque os inabilitados e as viúvas lhes levavam boa parte das receitas – e ainda assim precisavam de estender a mão à caridade –, quer porque os montepios concediam, em regra, demasiados benefícios, o que não lhes permitia capitalizar os seus fundos e colocar-se ao abrigo de uma epidemia ou de outro infortúnio.

Numa sociedade marcada por graves carências e por uma pobreza a que muitas vezes nem o trabalho valia, a assistência pública tutelada pelo Estado liberal coexistiu assim com a continuidade de formas particulares de entreadjuva. Começaram a destacar-se as associações mutualistas de operários e trabalhadores de ofício, mas persistiu viva a assistência praticada pela Igreja Católica, em especial a que pertencia às irmandades, confrarias e misericórdias, que os governos constitucionais procuraram acomodar e controlar⁸⁸.

Admite-se que, por finais do século XVIII, terão surgido em Portugal as primeiras associações de socorros mútuos, especialmente vocacionadas

⁸⁶ Dados de C. Goodolphim, *A Associação*, cit., p. 66 e ss.

⁸⁷ Id., *ibidem*, p. 160.

⁸⁸ Vide M. Antónia Lopes, *ob. cit.*, p. 501.

para a assistência médica e realização de modestas modalidades de previdência. As suas raízes eram muito anteriores e a prática dos valores mutualistas tinham vários antecedentes no contexto do corporativismo medieval. Algumas dessas associações atribuíam uma espécie de pensões de sobrevivência ou invalidez e, a espaços, subsídios por morte.

Na sua resenha do tipo de associações que havia em Portugal, Goodolphim lembra, em primeiro lugar, as associações de socorros mútuos na doença, as sociedades cooperativas de consumo e produção, as caixas de crédito e as associações de instrução popular⁸⁹. Acrescentaríamos os compromissos marítimos, muito comuns no Algarve e todos de antiga fundação. Criados entre os séculos XVI e XVIII, eram especialmente vocacionados para socorrer os associados em caso de doença e para acudir aos riscos de vida e de acidente que era próprio das fainas do mar.

A ideia de economia social de Costa Goodolphim, uma expressão ainda ausente no léxico português nos anos em que traçou o seu retrato do tecido associativo nacional, estava assim muito vinculada ao mutualismo e às práticas associativas em geral. Elaborando um mapa inédito dessa miríade de associações por províncias, o militante mutualista excluiu categoricamente as “associações de caridade” por entender que não eram verdadeiras associações, embora prestassem “muito auxílio às classes pobres, auxílio muitas vezes nocivo à sociedade, como são as misericórdias, para onde as mães desnaturaladas atiram com os filhos, como se fossem uma cousa inútil”⁹⁰, advertia.

Depreende-se que a “doutrina nova” que incitou a criação de associações operárias confluiu numa corrente impetuosa, cujo ânimo cresceu nas assembleias populares e nos jornais, na oficina e na fábrica. Apesar da oposição dos conservadores católicos e ultramontanos, que viram no mutualismo associativo “um cataclismo social”, depois de 1848 o princípio animou a prática. Na famosa interpretação de Goodolphim, “a associação operária foi a internacional desta época”⁹¹. Não por acaso, o aforismo ainda hoje suscita controvérsia sobre as fronteiras entre ação coletiva e sentido de associação, entre a natureza burguesa ou popular das práticas mutualistas.

Nesses anos pioneiros do associativismo em Portugal era difícil libertar a associação da sacristia e de outros poderes por onde não passava qualquer ideia de cidadania social. Em regra, os patrões dos estabelecimentos industriais ou o proprietário de uma simples mercearia ou loja de comércio

⁸⁹ C. Goodolphim, *A Associação*, cit., pp. 63-67.

⁹⁰ Id., *ibidem*, p. 67.

⁹¹ Id., *ibidem*, p. 68.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

“via com maus olhos o caixeiro ou operário que se filiava na associação”⁹². A numerosa classe comercial, de natureza urbana e aberta ao espírito laico, foi a que mais aderiu ao princípio associativo, ainda que receosa das tentações socialistas do movimento mutualista de natureza popular. Nesse sentido, ainda que se tratasse de um mutualismo “burguês”, foi daí que emergiu um forte impulso associativo nos meios urbanos.

Apesar das interpretações que tendem a considerar que as primeiras formas de associativismo mutualista correspondem ao início do movimento operário, durante a primeira metade do século XIX a quase totalidade das associações mutualistas portuguesas nasceu nos meios do comércio e do funcionalismo, entre o povo e a pequena burguesia.

As principais exceções foram o Montepio do Senhor Jesus do Bonfim, um montepio militar fundado pelos trabalhadores do Arsenal do Exército, criado em Lisboa em 1807, e a referida Sociedade dos Artistas Lisbonenses. Ambas mantinham rituais próprios das confrarias religiosas.

Só a partir de então surgiram numerosas organizações mutualistas ligadas a um certo operariado fabril, associações de socorros mútuos dotadas de um sentido de representação profissional ou mesmo de “classe”. É conhecida a sátira desassombrada do escritor republicano Manuel Laranjeira que, inspirado em Camilo Castelo Branco, caricaturou os “brasileiros” ricos que, regressados à pátria, se dedicavam a dar subsídios às irmandades e confrarias religiosas agravando o fatalismo social de um país cheio de pobres e esfomeados⁹³.

Até meados de Oitocentos, não houve em Portugal uma dinâmica associativa que se parecesse à pujança do movimento francês, que começara na década de trinta, ou mesmo que igualasse a dinâmica que havia em diversas cidades de Espanha, que já nos anos quarenta era forte⁹⁴. Até essa época “as classes operárias ou estavam sem associação e por consequência sem recursos alguns quando a doença as impossibilitasse de trabalhar, ou então existiam agremiadas às irmandades”⁹⁵, esclarece Goodolphim.

Na primeira metade do século XIX, a maioria dos montepios actuavam como associações de classe, na medida em que defendiam e repre-

⁹² Id., *ibidem*, pp. 70-71.

⁹³ Os textos do médico, jornalista e escritor Manuel Laranjeira (1877-1912) mereceram uma bela coletânea, organizada por Bruno Monteiro. Vide Manuel Laranjeira, *Emendar Portugal*, Lisboa, 2015.

⁹⁴ Ver M. Dollores de la Calle Vasco e Mariano Esteban de Vega, “Las orígenes des Estado Social en España”, in *Ler História*, nº 37, 1999, pp. 63-78.

⁹⁵ C. Goodolphim, *A Associação*, cit., p. 70.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

sentavam os membros de uma mesma profissão, à semelhança das antigas associações corporativas de artes e ofícios. Nestes casos, a distinção entre as organizações mutualistas modernas e pré-modernas era menos clara.

O apego dos ofícios à religiosidade e às festas de santo impediam de crescer as fileiras de irmãos que podiam tornar-se sócios. No entanto, há prova de que as primeiras associações mutualistas portuguesas cultivavam rituais de confraria, incluindo o culto religioso numa “(...) sobrevivência corporativa das artes e ofícios congregados por mesteres”⁹⁶. Esse processo de laicização foi lento e diverso consoante os setores e tradições locais.

A reflexão mais precoce sobre este movimento de gestação de uma certa economia social, que no caso português cresceu por dentro da ordem liberal renovando a organização social que ficara do Antigo Regime, pertence a Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846).

Exilado político, foi dos primeiros economistas que reflectiu criticamente sobre “os defeitos sociais do liberalismo” e sobre os modos reformistas de lhes dar resposta⁹⁷. Adiantado no tempo, o diplomata abordou os problemas de exclusão social inerentes ao quadro liberal e ao nascimento da sociedade industrial; num registo doutrinário consistente propôs reformas concretas, que incluíam a defesa de algumas formas de organização gremial e a criação das sociedades de socorro e de seguro mútuo. A sua ideia de reforma da organização social centrava-a na reparação dos “graves danos” que resultavam do abandono e descuido a que vinham sendo votadas as “classes industriosas”⁹⁸.

Em 1836 – antes mesmo de terem surgido os escritos de Proudhon sobre esse assunto –, Pinheiro Ferreira publica um projeto de “Banco de Socorro e Seguro Mútuo”. Tal como a ideia do Banco Popular do socialista utópico francês, também esta não foi concretizada. No entanto, os argumentos já eram próximos da ideia das caixas económicas mutualistas que o economista português via como instituições de auxílio financeiro à ação voluntária dos interessados para fins de previdência, segundo uma lógica associativa de socorro social⁹⁹.

⁹⁶ Domingos da Cruz, *ob. cit.*, p. 13.

⁹⁷ António Almodôvar, “Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846), in J. L. Cardoso (coord.), *ob. cit.*, pp. 131-133.

⁹⁸ A. Almodôvar referia-se ao seguinte texto de S. Pinheiro Ferreira: *Projeto de Associação para o Melhoramento da Sorte das Classes Industriosas*, Paris, Oficina de Fain et Thunot, 1840. Este e outros textos de S. Pinheiro Ferreira encontra-se reproduzido e interpretado em José Esteves Pereira (dir.), *Textos Escolhidos de Economia Política e Social (1813-1851)*, Lisboa, Banco de Portugal, 1996.

⁹⁹ Cf. *Projeto de um Banco de Socorro e Seguro Mútuo*, Paris, Rey et Gravier, 1836.

2.2. As instituições e a prática dos seguros sociais nas associações de socorros mútuos

Neste processo de crescimento e afirmação de um movimento mutualista e associativo muito variado, destaca-se também, entre outros, o papel do engenheiro civil Francisco de Sousa Brandão (1818-1892). A sua ação foi decisiva na fundação de grande número de associações de socorros mútuos em Portugal, bancos populares e cooperativas de produção e de consumo. Também jornalista e deputado, foi um homem ligado a grandes projetos ferroviários do fontismo, em especial ao primeiro plano de construção da linha da Beira Alta.

Sousa Brandão revelou-se um tribuno das classes operárias. Acreditava que o envolvimento dos trabalhadores nas questões sociais deveria ser excitado nas assembleias e na imprensa operária. Entusiasta desse modo de animar o movimento das classes trabalhadoras, o seu papel destacou-se no *Eco dos Operários*, o primeiro jornal português dedicado às questões sociais. Nascido em 1850, o periódico foi redigido precisamente por Sousa Brandão, pelo socialista utópico António Pedro Lopes de Mendonça e, anos depois, também pelo tipógrafo Francisco Vieira da Silva.

Nos diversos artigos que publicou no *Eco dos Operários*, Sousa Brandão assumiu um papel de apóstolo das associações de base. Foram da sua lavra os Estatutos da Associação dos Operários, organização que esteve na origem do Centro Promotor dos Melhoramentos das Classes Laboriosas, criado em Lisboa em 1852. O manifesto do Centro Promotor dos Melhoramentos das Classes Laboriosas encontra-se reproduzido parcialmente numa preciosa antologia organizada pelo historiador César Oliveira, *A Comuna de Paris e os Socialistas Portugueses* (1971). No mesmo volume, encontram-se, entre outros, o famoso texto do poeta romântico Antero de Quental, “O que é a Internacional?”, publicado em folheto, em 1871, e ainda o opúsculo de José Falcão, impresso na mesma data, “A Comuna de Paris e o Governo de Versailles”.

Inspirado em Fourier, em Proudhon e vagamente em Louis Blanc, e expressando um socialismo utópico de matriz associacionista que faria de Sousa Brandão um dos fundadores do Partido Socialista, dois anos antes havia criado um Banco do Povo com a finalidade de reunir o capital necessário para auxiliar as associações de trabalhadores, as cooperativas e a própria indústria artesanal. O Banco teve vida curta e não resistiu à fragilidade da utopia que lhe deu origem.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Embora tenha sido publicado apenas em 1850 e 1851, o *Eco dos Operários* tornou-se um jornal lendário. Não só porque marcou o começo das ideias socialistas em Portugal, mas também porque dele nasceu a primeira associação de classe portuguesa, a Associação dos Operários.

Os Estatutos da aguerrida associação tipificam a estrutura de muitas outras de idêntica condição: o princípio democrático expressava-se numa assembleia geral cujos membros eram anualmente eleitos por voto universal. A fim de promover o estudo dos problemas sociais e a sua solução em moldes reformistas, a assembleia repartia-se em comissões de especialidade. De modo a assegurar que os fins de proteção social teriam forma de se concretizar, os Estatutos estabeleciam a criação de um cofre comum, denominado “monte-pio”, de uma agência destinada a obter equipamentos e outro material para a produção industrial e ainda uma “comissão de iniciativa”, incumbida de tratar das questões de interesse industrial. A associação dispunha de biblioteca e conservatório¹⁰⁰.

Na única obra em que procurou definir a sua ideia de economia social, dada à estampa em 1857¹⁰¹, Sousa Brandão manifestou uma enorme crença na bondade dos operários e nas virtudes civilizadoras da associação. Esses ideais levaram-no a defender e a praticar formas diversas de mutualismo. Ainda que voláteis, entendia as mutualidades como antecedentes do cooperativismo de produção. De certa maneira o mutualismo seria uma etapa que conduzia ao cooperativismo, forma de associação superior. Juntamente com os bancos populares, Sousa Brandão via nas associações laborais a chave de libertação das classes operárias frente ao sistema capitalista.

Dividem-se as interpretações a propósito das relações que o Estado liberal, ou o Constitucionalismo monárquico, estabeleceu com estas formas de associação e mutualismo. Numa generalização excessiva, autores há que vêem na integração da assistência nas funções do Estado um sinal de que as associações mutualistas encontraram proteção e incentivo nos poderes públicos. Por sua vez, os estudos que se afastam desta interpretação preferem lembrar o vazio legal e de soluções práticas que acabou por gerar o frenesim reformista dos governos liberais e salientar a natureza privada e voluntária do movimento associativo mutualista que foi substituindo as extintas corporações.

Nesse período de crescimento e difusão do mutualismo, as confrarias e as misericórdias, desde sempre votadas a obras de assistência, manteve-

¹⁰⁰ V. Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, cit., p. 69.

¹⁰¹ Francisco M. de Sousa Brandão, *Economia Social. O Trabalho*, Lisboa, Typographia do Progresso, 1857.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ram-se activas no domínio da proteção social. Ainda assim, as primeiras perderam espaço pelo fato de se encontrarem muito ligadas às corporações de ofício que, entretanto, foram extintas. Não menos expressivo continuou a ser, também, o papel dos asilos para a infância desvalida, instituições vinculadas ao assistencialismo de Antigo Regime que haviam sido criadas ao abrigo das Ordenações Manuelinas.



Refeição de assistência à população pobre. Olivais, Lisboa, s.d.

Fonte: Arquivo Municipal de Lisboa

Na verdade, o regime Constitucional enquadrou a assistência social nos poderes públicos e reclamou o monopólio das instituições que a ela se dedicavam. Alteraram-se profundamente as relações entre o público e o privado e o Estado passou a chamar a si a tutela das organizações sociais, incluindo a assistência.

Além disso, a perspetiva higienista da saúde pública persistiu, pelo menos, até à Primeira Guerra Mundial. Não por acaso, a “assistência pública e a hospitalização” designaram, por muito tempo, os serviços responsáveis do Ministério do Reino e do Interior¹⁰². Assim se manteve até 1918, quando a crise sanitária e a vontade política de aprofundamento do assistencialismo

¹⁰² Ver David Pereira, *As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)*, Dissertação de Doutoramento em História apresentada à FCSH da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2008, pp. 22-24.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

conduziram os governos sidonistas a separar a assistência pública da administração dos hospitais civis. No entanto, essa atuação do Estado nas questões da saúde e da assistência deparou-se com a resistência da Igreja Católica e com o crescimento do mutualismo associativo de natureza popular, cujas dinâmicas o Estado consentiu e procurou regular, mas não incentivou.



Emblema da Associação Mutualista Montepio dos Artistas de Faro, associação de socorros mútuos criada em 1856.

Fonte: Associação Mutualista Montepio dos Artistas de Faro.

Embora muitos republicanos e socialistas tenham defendido o princípio associativo e as vivas realidades das organizações mutualistas, só em 1864 as Cortes reconheceram a função social das associações mutualistas. Fizeram-no no seguimento de uma proposta apresentada pelos deputados liberais-socializantes António da Costa Lobo e Martens Ferrão¹⁰³. Paulatinamente, a associação começava a ser vista como instituição útil. Fixava-se por todo o país, deixando de ser identificada como um abrigo de revolucionários impulsionado pela Internacional.

A esse reconhecimento das mutualidades daria boa sequência a legislação cooperativa de João de Andrade Corvo (1824-1890), ministro das Obras Públicas de um governo de coligação entre regeneradores e progressistas, presidido por Joaquim António de Aguiar.

A Lei Basilar cooperativa proposta por Andrade Corvo, aprovada pelas Cortes a 2 de julho de 1867, incluía um preâmbulo que atesta um co-

¹⁰³ Decreto de 29 de março de 1864. Vide F. Ferreira da Costa, *ob. cit.*, p. 14.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

nhecimento apurado das realidades estrangeiras e um incondicional apego à ideia de associação cooperativa das classes laboriosas:

“Era preciso que aos perigos resultantes da vida industrial moderna se opusesse uma força capaz de os vencer, ou ao menos de lhes minorar a funesta influência. Essa força é a associação: força para criar e não para destruir; que se robustece pela liberdade, pela justiça e pelo respeito aos princípios fundamentais da economia social e da moral pública”¹⁰⁴.

Depois da França, que reconheceu a legalidade da greve em 1864, apesar das severas limitações que continuaria a opor às associações de trabalhadores, Portugal era o segundo Estado europeu que legalizava as associações de base laborais. Na lei e na prática, as cooperativas eram consideradas associações e, nesse sentido, não havia uma distinção nítida entre mutualismo e cooperativismo.

Apoiado no pensamento de reformadores sociais como Schulze Delitsch – economista alemão que foi pioneiro do crédito cooperativo e mutualista –, o texto legislativo de Andrade Corvo acolhe diversas referências à experiência germânica e britânica dos bancos populares. A exaltação doutrinária dos “bancos do povo”, justificada por assentarem na garantia solidária e pessoal de todos os associados, e o elogio das associações de socorros mútuos, porque seriam “um seguro contra a miséria” e o “abandono nas horas angustiosas”¹⁰⁵ do trabalhador, levam Andrade Corvo a defender a transição de um mutualismo estrito para associações populares cooperativas. Estas deveriam ser dotadas de uma função de caixa de crédito capaz de oferecer ao trabalho a possibilidade de aceder ao capital.

A “lei cooperativa” de Andrade Corvo, como também ficou conhecida, manteve-se em vigor durante pouco tempo. Em 1888, as cooperativas começaram a ser regidas por um novo Código Comercial, passando a ser encaradas como um tipo particular dentro das sociedades comerciais. Aprovado por Carta de Lei de 28 de junho de 1888, o Código Comercial de 1888, redigido pelo ministro da Justiça Francisco da Veiga Beirão, substituiu o primeiro Código Comercial português, em vigor desde 1833, de autoria de José Ferreira Borges.

Num tempo marcado pelo “progresso material” e pelo advento das ideias socialistas, a grande novidade social residia nas novas formas de associação de tipo cooperativo e no crescimento contínuo das mutualidades. É precisamente nessa articulação entre as associações mutualistas e o

¹⁰⁴ A. Corvo, “Do preâmbulo à proposta de Lei – 1867”, in F. Ferreira da Costa, *ob. cit.*, p. 65.

¹⁰⁵ Id., *ibidem*, pp. 66-67.

princípio cooperativo que o legislador coloca os seus esforços. A distinção é qualitativa e vinca a natureza das respetivas “instituições de progresso social”: enquanto as associações de socorros mútuos permitiam às classes laboriosas acudir às suas necessidades mais urgentes, a cooperativa realizaria com a mesma eficácia esses fins de amparo social, mas teria a vantagem de traduzir o esforço associativo comum em empreendimentos duradouros para bem-estar dos trabalhadores.

A defesa vigorosa das cooperativas populares, que no entender de Andrade Corvo deveriam continuar a constituir-se sem a intervenção paternalista do Estado, supunha também elevar a importância das associações de crédito. Assim se abriu caminho à legislação percursora que a República havia de aprovar para estímulo do crédito agrícola. O voluntarismo reformista destes anos, em particular das correntes progressistas do liberalismo e dos republicanos que mais se entusiasmaram com as ideias socialistas, é impressionante e colocava estes debates no primeiro plano da vida pública.

Nas últimas décadas de Oitocentos, o enquadramento legal do mutualismo e do cooperativismo incitou, em Portugal, alguns estudos doutrinários sobre o assunto, em especial nos domínios da Economia Política. Em 1885, o economista Frederico Laranjo (1846-1910) publicou o livro *Sociedades Cooperativas*. Obra de intenção didáctica, persiste nas questões da institucionalização do cooperativismo que haviam sido abertas por Andrade Corvo e situa as associações cooperativas no movimento mutualista que vinha de trás.

Professor de Direito da Universidade de Coimbra, onde foi lente substituto entre 1878 e 1882, Laranjo nunca se aproximou da Geração de 70 ou da chamada “esquerda coimbrã”. Dirigente do Partido Progressista, deputado às Cortes e membro da Câmara dos Pares, notabilizou-se através da obra *Princípios de Economia Política*, de 1891. Nesse livro evidencia um conhecimento sólido dos economistas liberais, que critica com contundência. Laranjo conhecia bem, igualmente, os escritos de Marx e os socialismos em geral, alicerçando a sua ideia de um reformismo público e actuante nas categorias teóricas da Economia Política¹⁰⁶. Laranjo terá sido o primeiro intelectual português a ler diretamente o livro primeiro de *O Capital* e a distinguir com clareza a dimensão doutrinária da obra de Marx da sua importância analítica¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Ver Carlos Bastien (dir.), José Frederico Laranjo, *Princípios de Economia Política*, Lisboa, Banco de Portugal, 1997.

¹⁰⁷ C. Bastien, “José Frederico Laranjo (1846-1910)”, in J. L. Cardoso (coord.), *ob. cit.*, p. 169.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Tendo-se definido como “socialista cooperativo”, conquanto via nas cooperativas uma forma de deter o peso esmagador das grandes empresas capitalistas, Laranjo abordou a questão da natureza e perfil jurídico das cooperativas, considerando que elas correspondiam a uma forma superior, ou aperfeiçoada, de associação. Antecipando um quadro legal que só mais tarde seria definido, já definia como “organizações de tipo cooperativo” as mútuas de seguros e outras, bem como as associações de socorros mútuos e as caixas de crédito.

Militante mutualista e associacionista, entendia que a emancipação do trabalho exigia a transição das associações para as cooperativas pressionando o amadurecimento daquelas por meio da inclusão, se não de uma cedência, ao princípio cooperativo. Tal como Charles Gide viria a defender, ainda que essa coincidência de perspectivas não tenha resultado de um conhecimento apurado da obra do solidarista francês, Laranjo não via nas cooperativas instrumentos da luta de classes. Pelo contrário, reconhecia na cooperação uma forma de harmonização de grupos sociais e de convergência de interesses opostos, transformando a sociedade através do bem-estar material e moral, sem recurso à violência revolucionária, ou à “revolução permanente” proposta por Marx e Engels.

No seu percurso de vida, Laranjo não se limitou ao campo jurídico e cedo se interessou pela educação popular¹⁰⁸. Tal como outros pensadores desta época, o lente de Coimbra buscava num ecletismo doutrinário vagamente socializante uma solução intermédia para o binómio liberalismo-socialismo. Não por acaso, o “socialismo de Estado” ou o “socialismo catedrático” a que Laranjo aderiu e cuja referência intelectual colheu do socialista cristão Émile Laveleye¹⁰⁹, conjugar-se-ia com o corporativismo social católico em diversos contextos nacionais autoritários, embora uma e outra doutrina tivessem bases filosóficas distintas.

O elenco de pensadores portugueses que formularam ideias de Economia Social de pendor associativo completa-se com a obra do ma-

¹⁰⁸ F. Ferreira da Costa, *ob. cit.*, p. 20.

¹⁰⁹ Émile Victor de Laveleye (1822-1892). Economista e publicista, formou-se na Universidade Católica de Louvain, na Bélgica, e notabilizou-se enquanto fundador do Instituto de Direito Internacional em 1873. Os seus ensaios sobre a questão dos direitos cívicos das “pequenas pátrias” e o que escreveu acerca do futuro dos povos no clima nacionalista que se vivia conheceram grande difusão na Europa do século XIX. Em 1874 publicou um livro importante sobre a propriedade nas suas formas primitivas, dedicado a John Stuart Mill (*De la Propriété et de ses Formes Primitives*). Em Portugal, teve bom acolhimento e difusão na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e, também, entre diversos intelectuais socialistas e socializantes que aderiram às doutrinas organicistas na formulação de soluções para a “questão social”.

temático e engenheiro civil Augusto Fuschini (1843-1911). Socialista, homem das conferências do Casino e destacado dirigente do Partido Regenerador do qual viria a ser dissidente, Fuschini defendia um associativismo cooperativo que, na sua perspetiva, deveria conduzir ao socialismo. Entendia-o num sentido reformista, ou como “revolução moral” capaz de impulsionar mudanças sociais de raiz profunda.

As contradições do ideário socialista de Fuschini e a sua decepção com as “misérias morais da política” – expressão do próprio, pela qual traduziu o seu desapontamento face à bancarrota parcial do Estado, em 1892, e pela fracassada experiência que teve como ministro da Fazenda do governo de Hintze Ribeiro –, não o impediram de escrever sobre aspetos técnicos e organizativos das cooperativas, cuja constituição incitou em diversos pontos do país.

No livro que publicou em 1889, *Das Padarias Cooperativas*, centrado numa proposta de aperfeiçoamento da ação dos municípios na regulação do preço do pão, Fuschini oferecia uma súmula de normas práticas destinadas a facilitar a criação de cooperativas de produção e consumo, em especial as cooperativas de padaria nos centros urbanos, onde a “questão do pão” se agravava. A sua proposta de organização das padarias municipais seria efusivamente votada no Congresso Nacional das Mutualidades, em 1911, constando mesmo das suas recomendações finais¹¹⁰.

Antecipando muitas das batalhas de António Sérgio – que, por isso mesmo, expressou um grande apreço pela obra cooperativa de Augusto Fuschini –, alertava que a instrução popular dependia muito da preparação técnica dos cooperadores. Preocupava-o que as cooperativas fossem criadas e logo fracassassem. Defendia por isso um novo tipo de educação popular, assente em realizações práticas e na preparação técnica para o exercício dos princípios cooperativos. Invocando algumas ideias de socialistas franceses, como Louis Blanc, Fuschini insistia na ideia de que o cooperativismo exigia a “educação social e administrativa das classes operárias”¹¹¹.

Mais difícil de classificar são as ideias associativas que podemos achar nos escritos de Joaquim Pedro Oliveira Martins (1845-1894). Dos inúmeros artigos que publicou, quase diários no jornal portuense *A Província*, no seu célebre livro *Portugal Contemporâneo*, de 1881, e mesmo em *Portugal nos Mares*, de 1884, desenvolveu um pensamento socialista e um nacionalismo socializante cujas ideias eram semelhantes às da ala esquerda do Partido Liberal Inglês, o que significa que supunham o uso do Estado para transformar a sociedade.

¹¹⁰ Cf. Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, cit., p. 500.

¹¹¹ Citado por F. Ferreira da Costa, *ob. cit.*, p. 22.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Crítico de todos os atomismos sociais que afetavam o corpo social, Oliveira Martins acabaria por expressar, também ele, uma espécie de solidarismo de raiz socialista. Acreditava que, a partir do movimento da “vida nova”, que ele próprio lançou numa violenta campanha contra o fontismo, havia de permitir fundar uma democracia assente na valorização do “trabalho nacional” e em formas jurídicas de proteção das relações de trabalho que teriam nos seguros sociais obrigatórios a sua fórmula superior.

No essencial, estes pensadores mutualistas e cooperativistas, apologistas de uma democracia económica preocupada com a elevação das classes laboriosas e com o “progresso social” em sentido amplo, convergiam na formulação de ideias e soluções práticas de passagem de uma cooperação meramente associativa para uma realidade associativa assente nos princípios cooperativos. Em Portugal como noutros países, ainda que as mutualidades tivessem nascido muito ligadas às identidades de ofício das classes trabalhadoras, é evidente que os ideais cooperativos foram propostos por intelectuais socialistas ou liberais socializantes que viam nas cooperativas organizações ou empresas votadas à conciliação do capital com o trabalho.

Tardia e feita por surtos, até inícios do século XX a natureza da industrialização portuguesa favoreceu muito a tenacidade do mutualismo. Sendo certo que a existência, em Portugal, de um movimento operário oitocentista não traduz apenas a imaginação visionária de alguns historiadores, é difícil encontrar na literatura e nas artes grandes expressões de vida urbana e industrial ou heróis pátrios feitos na fábrica ou na oficina. Editado em 1902, o romance realista *Amanhã*, do escritor Abel Botelho, é uma boa e rara exceção.

Demasiado dispersa e concentrada nuns poucos centros urbanos e mesmo em zonas rurais, a indústria portuguesa não favorecia a criação de movimentos operários. Segundo o Inquérito Industrial de 1881, o trabalho fabril, oficial e artesanal não ocuparia mais de noventa mil pessoas, incluindo mestres e aprendizes de pequenas oficinas, as mulheres e os menores. Nesses anos finais de Oitocentos, Lisboa não teria mais de três mil e seiscentos operários, incluindo homens e mulheres. Ainda assim, na capital concentrava-se cerca de um quarto do total dos operários portugueses¹¹². Em 1911, os dados oficiais apontam já para cento e um mil operários, sem incluir os trabalhadores dos arsenais e oficinas do Estado, a resinagem e outras indús-

¹¹² António José Telo, “População e Sociedade”, in Nuno Severiano Teixeira (coord.), *A Crise do Liberalismo, 1890-1930*, Madrid, Fundación MAPFRE, 2014, Col. “História Contemporânea de Portugal: 1808-2010”, dir. A. Costa Pinto e N. Gonçalo Monteiro, vol. 3, pp. 159-195.

trias agrícolas, além dos braços que se ocupavam na indústria caseira¹¹³. O proletariado urbano português incluía ainda uma multidão de indigentes, o alvo favorito da assistência pública oferecida pelos asilos, albergues nocturnos, balneários públicos e sopas de caridade das misericórdias.

À rudeza dos trabalhadores, na sua maior parte analfabetos, juntava-se a relativa eficácia da legislação repressora das greves, proibidas e sancionadas pelo Código Penal entre 1852 e 1910. A mais violenta dessas leis foi, com certeza, a de 13 de fevereiro de 1896, do ditador João Franco, que procurava intimidar os potenciais grevistas determinando a deportação dos cabecilhas para Timor. Ainda assim, entre a Regeneração e a República, de 1851 a 1910, foram contabilizadas 559 greves associadas a movimentos reivindicativos. Nos anos oitenta, noventa e no começo do novo século, essas sedições grevistas já tinham como principais motivações o salário e as condições de trabalho ou mesmo a oposição ao trabalho mecânico.

Na viragem do século XIX para o século XX e em plena República, o campo académico constituiu também um importante domínio de receção e difusão da Economia Social. O ensino das Ciências Económicas a estudantes de Direito foi um importante meio de divulgação de uma Economia Social mais doutrinária do que teórica, cujos lentes a tomaram como alternativa a uma Economia Política demasiado abstrata, baseada num racionalismo individualista e distante do grande problema do tempo – a “questão social”.

O ensino da Economia na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – a única escola de Leis do país até à criação da Faculdade de Direito de Lisboa, em 1911, da qual Afonso Costa foi o primeiro Diretor – foi o campo de eleição de uma Economia Social que na Europa conhecera há pouco o seu período mais intenso e afirmativo. O ensino da Economia Social principiou em Portugal por iniciativa de Afonso Costa (1871-1937), na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no ano lectivo de 1896-97. Ocorreu no âmbito da cadeira de Economia Política da qual o líder republicano se tornou lente substituto, sucedendo a Frederico Laranjo e a Manuel Nunes Giraldes. Tal como se verificou com Marnoco e Sousa, sucessor de Afonso Costa no ensino de Economia Política naquela escola, ambos preferiram designá-la por “Economia Social”.

Definindo toda a Economia como “social”, Afonso Costa evidencia um largo conhecimento dos socialismos do seu tempo, quer no plano doutrinário, quer na experiência dos movimentos sociais e políticos que as

¹¹³ Ver David Pereira, “A sociedade”, in F. Rosas e M. Fernanda Rollo (coord.), *História da Primeira República Portuguesa*, Lisboa, Tinta-da-China, 2009, pp. 79-92.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ideias socialistas vinham animando em diversos países. O jovem lente manifesta, porém, uma clara preferência pelas aceções reformistas do socialismo, atento o pendor positivista das respetivas bases teóricas e porque esse caminho progressista permitiria salvaguardar a instituição parlamentar. Na linha dos principais autores da Economia Social que defendiam o uso do método sociológico, nomeadamente dos evolucionistas, Afonso Costa recusava a validade dos métodos indutivos da Ciência Económica. Em seu lugar, propunha a observação direta dos problemas sociais, método comum às ciências da época.

Formado na Faculdade de Direito de Coimbra num tempo em que a Economia Social ali se cultivava e preenchia a indefinição doutrinária de um pensamento socializante empenhado em achar soluções para opor à “questão social”, Emygdio da Silva começara por publicar um estudo sobre *O Operariado Português na Questão Social*, onde já defendia as soluções mutualista e cooperativa.

Antes de esse debate ter sido aberto pela República e por alguns círculos socialistas que nela se movimentaram, nesse livro de 1905 Emygdio da Silva propunha que os seguros sociais fossem organizados numa base mutualista e não através da fórmula dos seguros estatais obrigatórios. Ao Estado pertenceria apenas a organização do sistema e a sua fiscalização.

O lente de Coimbra reiterou essas ideias na dissertação de Doutoramento que apresentou à Faculdade de Direito onde se formara, em 1911, intitulada *Seguros Mútuos*. E reforçou os mesmos argumentos na assertiva dissertação que apresentou para concurso ao magistério na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no ano seguinte, intitulada *As Greves*. Já então defendia que não havia “progresso sem ordem” e que, assim, o operariado deveria enveredar pela associação progressiva e persistente em vez da violência¹¹⁴. Afastando-se, também, das teses do socialismo reformista, fez a apologia do organicismo solidarista apoiado nas práticas cooperativas e mutualistas como doutrina de organização da vida social, cuja ordem cumpria ao Estado prevenir e assegurar.

Muito influenciado pela doutrina solidarista francesa e pela sociologia jurídica alemã, a obra de Emygdio da Silva detém-se nas magnas questões do “processo cooperativo”, na arquitetura do movimento português e nas possibilidades de intercooperação, sobretudo entre as cooperativas de consumo e as de produção. Seguindo uma perspetiva jus-cooperativista,

¹¹⁴ Carlos Bastien, “Fernando Emídio da Silva (1886-1972)”, in J. L. Cardoso (coord.), *Dicionário Histórico de Economistas Portugueses...*, cit., pp. 303-305.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Emygdio da Silva trata com rigor e profundidade as questões da estrutura e funcionamento das cooperativas, o que supõe uma identificação forte com os avanços e impasses do movimento cooperativo europeu da época.

No período em que Emygdio da Silva escreveu, no termo da etapa socializante que podemos detectar na sua obra, as cooperativas interessam-lhe não apenas como organizações de base, mas como rede de transformação social e instrumento de democracia económica. Reconhecia a importância e os valores do mutualismo, mas entendia, tal como outros teóricos da sua época, que o cooperativismo era um estágio superior de organização social e económica que não deixava de incorporar princípios mutualistas.

Dada a fragilidade do movimento operário português e as dificuldades de erguer o edifício cooperativo a partir das organizações de produção, o autor socorre-se do exemplo de Rochdale, tomando como bons os exemplos belga e inglês. Procura assim demonstrar a importância das cooperativas de consumo na construção de uma vida económica reformada pela cooperação. Esta aparente brandura anticapitalista não o inibiu de dedicar páginas críticas aos malefícios da concentração capitalista. Nesse sentido, propôs que se lhe opusesse, do lado do trabalho, a concentração e a união cooperativas segundo os modelos inglês e suíço, ou seja, formando federações parcelares de “cooperativas da mesma espécie”¹¹⁵.

Como argumentara n’*As Greves*, volta a salientar as vantagens de um cooperativismo gradual, primeiro de consumo, mais tarde de produção, enquanto o ideal das cooperativas deste último ramo não fosse exequível. Na prática, as cooperativas de produção que havia em Portugal estavam muito ligadas aos modos de resistência dos artesãos, em particular nos grupos profissionais que se deparavam com alterações técnicas indutoras de uma forte “proletarização”, como sucedia com a indústria de conservas de peixe, na cortiça e nas pescas marítimas, devido à introdução dos “cercos americanos”. Tendência que claramente se comprova, por exemplo, em relação às dinâmicas associativas da Península de Setúbal nas vésperas da República¹¹⁶.

¹¹⁵ Cf. F. Emygdio da Silva, “*Das Cooperativas de Consumo, Sua Técnica*”, in F. Ferreira da Costa, *ob. cit.*, p. 210.

¹¹⁶ Cf. Joana Dias Pereira, *A produção social da solidariedade operária. O caso de estudo da Península de Setúbal (1890-1910)*, Dissertação de Doutoramento em História apresentada à FCSH da Universidade Nova de Lisboa, 2013, pp. 314 e ss.

2.3. Costa Goodolphim e os inventários de mutualidades e outras associações

Entre os anos oitenta do século XIX e o começo da República, em 1910, o movimento mutualista conheceu em Portugal um apreciável crescimento.

Segundo Costa Goodolphim, em 1883 eram 295 as associações e em 1909 já seriam 628. O número de sócios cresceu ainda mais do que o das associações. Sinal de que, em média, tornaram-se maiores reforçando a sua implantação: de 1889 a 1909 o número total de sócios das organizações mutualistas portuguesas cresceu na ordem dos 175%¹¹⁷.

Durante a República, embora o crescimento da rede associativa tenha sido mais brando, em 1921 encontra-se o pico desse movimento ascendente: registam-se quase setecentas associações em Portugal continental e ilhas. Estes vigorosos indicadores invocam, porém, um mundo associativo pouco estável e cheio de flutuações. Como notou Miriam Halpern Pereira, tomando como fonte o estudo de Goodolphim, “dissoluções e fusões foram (...) uma constante do movimento associativo: entre 1852 e 1915 foram constituídas 977, desaparecendo 323 por fusão”¹¹⁸.

No plano prático, as mutualidades eram muito diferentes entre si, embora a sua dimensão média estivesse muito acima dos mínimos definidos na legislação que, de acordo com a lei de 1891, era de 30 sócios¹¹⁹. Em 1883, as associações portuguesas contavam, em média, 320 sócios. Em 1915 seriam cerca do dobro, a julgar pelos dados do *Boletim da Previdência Social*, cujas estatísticas resultam do inquérito às associações conduzido pelo Ministério do Trabalho, e segundo o limite mínimo de sócios estabelecido pela legislação de 1896, que era de 500 (Lei de 2 de outubro de 1896). Nesse mesmo ano, em plena Grande Guerra, a grande maioria das associações existentes haviam sido criadas para realizar seguros de doença. Contavam-se, a seguir, aquelas onde sobressaíam os fins de proteção aos inabilitados (pessoas com deficiência, como hoje diríamos). Muito escassas eram as mutualidades que atribuíam pensões de sobrevivência e apoios para funeral.

¹¹⁷ C. Goodolphim, *A Previdência*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1889; *Boletim da Previdência Social*, nº 6, maio a Setembro de 1918.

¹¹⁸ M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História...*, cit., p. 171. A análise da autora baseia-se nas seguintes obras de C. Goodolphim: *A Previdência*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1889; *Les institutions de prévoyance du Portugal*, Lisboa, Tipografia Universal, 1883. Para o período entre 1909 e 1915, as principais fontes são o *Boletim da Previdência Social* de 1918 e a obra de Domingos da Cruz, *A Mutualidade em Portugal* (1934).

¹¹⁹ Cf. Lei de 28 de fevereiro de 1891.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Esta variada realidade mutualista – ainda assim modesta, se a compararmos com o número de filiados que havia em países como a Grã-Bretanha e a França – correspondia a um movimento nacional, mas essencialmente urbano e concentrado em Lisboa e no Porto. Em 1883, nas duas cidades residia 81% da população mutualista. Calcula-se que, em finais do século XIX, cerca de um terço da população da capital tivesse enquadramento mutualista, por filiação direta ou proteção familiar. Em 1924, quando o movimento já dava sinais de menor fulgor, os mutualistas residentes em Lisboa e no Porto ainda significavam 78% da população do país¹²⁰. Nos distritos mais afastados daquelas cidades, municípios havia sem qualquer associação.

Em 1883, o universo mutualista significava pouco mais de 2% relativamente à população nacional. Em 1930, antes de o Estado Novo impor as suas leis e expedientes repressivos do mutualismo livre, essa proporção já era muito mais larga, visto que 8,6% da população portuguesa estaria filiada em mutualidades¹²¹.

Importa notar, porém, que fora do movimento mutualista e ao abrigo de um outro quadro legal, definido em 1891, havia as associações de classe, quer de trabalhadores quer dos patrões. Durante todo esse período de crise do sistema liberal, que persistirá de 1890 ao começo dos anos trinta do século XX, as associações de classe operárias mantiveram-se aquém da expressão das associações de socorros mútuos. Em média, nesse tempo pujante do associativismo português o número de filiados nas associações de classe laborais não passava de um quinto dos sócios das mutualidades.

Em finais do século XIX, apesar do seu forte sentido de autonomia e liberdade associativa, as associações mutualistas, em geral, começaram a reivindicar de forma explícita o apoio estatal com o argumento de que eram elas, fundamentalmente, que asseguravam a proteção dos mais desfavorecidos. Esse discurso começou a ser particularmente forte no congresso mutualista de 1890 e centrado na voz e no papel das associações de socorros mútuos. Como notou Joana Dias Pereira, “o debate central destes fóruns situa-se entre a defesa de um sistema individual e livre de previdência ou a desão ao exemplo alemão de um sistema compulsório”¹²². A evolução histórica subsequente caminhou, como veremos, no sentido de uma estatização crescente, quer da prática dos seguros sociais obrigatórios, quer do financiamento dos sistemas de previdência e assistência. Essa tendência europeia veio alterar muito a tradição do associativismo

¹²⁰ Id., *ibidem*, pp. 174-175.

¹²¹ Id., *ibidem*, p. 176.

¹²² Joana D. Pereira, *Associativismo Livre*, cit., p. 243.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

voluntário, abrindo caminho a tensões entre os dirigentes mutualistas e os poderes demoliberais. No entanto, em geral o reconhecimento estatal encorajou o movimento mutualista, à exceção dos países que conheceram ditaduras antidemocráticas, antissocialistas e antiassociativas.

A força do movimento mutualista exprimia-se nas suas raízes sociais e nos benefícios de proteção social que conseguia atribuir mediante o esforço voluntário dos seus associados e de alguns donativos beneméritos. Uma vez reunidos em associações cujos membros enfrentavam riscos comuns, os filiados por ofício ou profissão mutualizavam o risco de forma a garantir um mínimo de segurança social. Diligente e brioso de si próprio, o movimento mutualista cedo incutiu respeito nos poderes públicos. Fosse pelas suas realizações concretas no domínio da proteção social, fosse porque demonstrava capacidade para se exprimir em organizações regionais e numa federação nacional.

Muito participados e mobilizadores, os congressos mutualistas de âmbito nacional começaram a realizar-se em 1865 e tiveram seguimento em 1882, 1911 e 1916. Neste período houve ainda dois congressos regionais, respetivamente em 1904, no Porto, e em 1906, em Lisboa. De todos os congressos saíram propostas de modificação das leis de enquadramento das mutualidades. Em regra, essas sugestões foram ouvidas pelos governos contribuindo para o reconhecimento do mutualismo como modelo voluntário de proteção social. De forma menos previsível, as teses e conclusões das grandes reuniões mutualistas também pressionaram o Estado a assumir responsabilidades universais de previdência por meio da adoção progressiva de alguns seguros obrigatórios.



Selos de assistência na I república Portuguesa, 1911.

Como lidou a República com um movimento mutualista assim pujante e já reconhecido pelos governos da Monarquia liberal?

Segundo diversos autores, pelo menos de início a I República viu com simpatia o mutualismo e não se negou a apoiá-lo¹²³. Não apenas porque muitos dirigentes associativos eram republicanos e socialistas, mas porque ainda antes da Guerra o mutualismo precisou do amparo do Estado e pediu mesmo a sua intervenção legal e financeira, em especial na área dos acidentes de trabalho.

Além disso, ao contrário do que faria crer a lenda negra tecida pelo salazarismo, a República imaginou e ergueu, ela própria, uma política social reformista, cujo sentido e soluções institucionais foram semelhantes às adotadas por diversos Estados-providência liberais da época. Os expoentes dessa tendência modernizadora que implicava traduzir em políticas públicas as ideias positivistas de “progresso social” e de “solidariedade” residiram na criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, em 1916, e do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral, em 1919.

Portugal fora dos primeiros países a dispor de legislação de bases sobre o mutualismo, logo a seguir à Alemanha (1883) e à Itália (1886). Consumou esse reconhecimento em 1891, bem antes da Grã-Bretanha e da França, por exemplo, que o fizeram respetivamente em 1896 e em 1898.

Além dessa nobre herança, a dicotomia entre liberdade de associação individual e seguros sociais obrigatórios começara a ser nítida, em diversos países da Europa, nos anos oitenta do século XIX, quando a Alemanha se adiantou a legislar sobre tal novidade. Em Portugal, foram poucos os promotores desse debate e menos ainda os doutrinadores do seguro social obrigatório, embora o modelo alemão tenha encontrado adeptos no âmbito do próprio movimento mutualista.

No meio académico, como vimos a questão dos seguros sociais e da previdência, em geral, foi estudada por uns poucos juristas e mereceu alguma reflexão económica. Tendo em comum um pensamento socializante e em diversos casos organicista, todos expressaram argumentos a favor da conciliação do movimento associativo mutualista com a proteção patronal e com os seguros estatais obrigatórios.

Em 1909, o futuro professor de Direito da Universidade de Lisboa, José Lobo d'Ávila, escreveu o texto mais consistente que se conhece, por essa época, sobre o tema – *Socorros Mútuos e Seguros Sociais*. Apoiado

¹²³ M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História...*, cit., pp. 178-180; Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, cit., p. 460 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

na doutrina solidarista de Bourgeois e Gide, defende pela primeira vez a necessidade de um “Estado-Providência” – expressão jamais usada em Portugal, até esse momento – que se apoiasse na técnica do seguro obrigatório. Lobo d’Ávila entendia que só assim seria possível compensar as insuficiências do voluntarismo privado em termos de proteção social, quer do mutualismo laboral, quer do paternalismo dos patrões. Criticando as correntes individualista e socialista, propunha uma solução conciliadora para a “questão social”, opção que implicaria erguer um sistema de seguros obrigatórios, gerido pelo Estado, mas em boa articulação com a iniciativa voluntária das mutualidades e com o seguro comercial privado¹²⁴.

Uma reflexão semelhante, ainda que parcial e mais concreta do que doutrinária, já a manifestara Costa Goodolphim, em 1889. O associativista republicano e militante mutualista defendera a necessidade de o Estado intervir nas pensões por meio da instituição de uma caixa geral de reforma para todos os cidadãos. Em seu entender, havia que incutir na população o hábito da previdência¹²⁵.

Além de uma ou outra proposta formulada no Primeiro Congresso Nacional das Mutualidades, em 1911¹²⁶, onde se ouviram apelos ao aprofundamento das contribuições do patronato, e do próprio Estado, como etapas preambulares de um futuro sistema público de previdência, a reflexão mais ousada e sistêmica encontra-se no livro de José Francisco Grilo, *Mutualidade Rural e Crédito Agrícola* (1912)¹²⁷. Membro da Comissão de Honra do Congresso de 1911, Goodolphim já não participou nos trabalhos porque, entretanto, faleceu.

Francisco Grilo era um economista republicano formado na Escola Central de Agricultura. Destacou-se como militante mutualista empenhado em promover modos federativos de compromisso entre o movimento das mutualidades e um Estado-Providência emergente. Dirigente da Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos, fundada na sequência de uma proposta saída do Congresso mutualista de 1911, tornou-se um alto funcionário do Ministério do Trabalho e Previdência Social quando este foi criado, em 1916. No Ministério começou por chefiar a repartição da Direção-Geral da Previdência Social votada às associações de classe e mutualistas e, mais tarde, chefiou também a repartição de companhias e sociedades de seguros.

¹²⁴ Ver J. Luís Cardoso e M. Manuela Rocha, *art. cit.*, pp. 444-446.

¹²⁵ Cf. C. Goodolphim, *A Previdência, cit.*, pp. 158-160.

¹²⁶ Sobre as recomendações saídas do Congresso mutualista de 1911, ver Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal, cit.*, pp. 494-504.

¹²⁷ Cf. M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História, cit.*, pp. 179-180.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

No seu livro sobre o mutualismo nos campos, cujo prefácio foi assinado pelo ruralista Anselmo de Andrade, Francisco Grilo inscreveu dúvidas em relação ao interesse e aptidão do Estado em assumir uma responsabilidade activa na atribuição de pensões de velhice e invalidez¹²⁸. Considerava, porém, que a situação precária das classes trabalhadoras, ainda mais dramática quanto ao trabalho agrícola, exigia o empenho do Estado, nomeadamente para que a mutualidade rural viesse a tomar forma legal e obrigatória. Em seu entender, pertencia aos proprietários, rendeiros e aos próprios trabalhadores rurais, assegurar o financiamento das caixas mútuas rurais. Entendia que o seguro obrigatório deveria ser dirigido, prioritariamente, à cobertura dos riscos de invalidez e velhice dos trabalhadores agrícolas, cuja incidência era muito alta no Alentejo. Só depois disso esses seguros sociais deveriam ser oferecidos aos assalariados urbanos. Por sua vez, às mutualidades pertencia a cobertura de outros riscos sociais, segundo um modelo complementar de previdência que o autor achava o mais adequado à realidade social portuguesa.

Embora consistentes no plano técnico e muito informadas sobre a realidade mutualista, as propostas de Francisco Grilo não escondem a preocupação de garantir instrumentos eficazes de “paz social” e de conciliação de interesses entre o capital e o trabalho¹²⁹. Aplicada ao setor agrícola, a sua reflexão também supõe a intenção de evitar o êxodo rural e diminuir a emigração para o Brasil, problemas há muito identificados. Mais explícito era o seu contributo para a criação de um sistema de crédito agrícola assente nos fundos das mutualidades, capaz de oferecer alguma previdência às populações rurais e de incitar o crescimento da produção agrícola nacional. Embora tenha sido ouvido no processo de criação das bases jurídicas do crédito agrícola mútuo, definidas pelo ministro do Fomento, Brito Camacho, a 1 de março de 1911, a lei fundadora das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo apenas previa que tivessem uma atividade de âmbito concelhio, limitada ao financiamento da atividade agrícola e à distribuição de subsídios estatais à lavoura¹³⁰.

O referido Decreto de 1 de março de 1911, lei basilar do crédito agrícola, definiu o quadro legal e o modelo de funcionamento das caixas de crédito agrícola até 1982. Nascidas do movimento cooperativo e mutualis-

¹²⁸ Cf. J. Francisco Grilo, *Mutualidade Rural e Crédito Agrícola*, Lisboa, Livraria Férrin, 1912, p. 347 e ss.

¹²⁹ J. Luís Cardoso e M. Manuela Rocha, *art. cit.*, p. 444.

¹³⁰ Ver a dissertação de Mestrado de Dina Maria Serrano Santos, *Do Mutualismo ao Mercado. A Banca Mutualista em Portugal. Estudo de caso: o Crédito Agrícola Mútuo*, Lisboa, FCSH, 2012.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ta e do posterior reconhecimento da República, que as instituiu e regulou, entre 1929 e 1974 as caixas de crédito agrícola mútuo ficaram na dependência da Caixa Geral de Depósitos e quase definharam.

Alguns dos marcos reformistas construídos pela República a favor de um Estado-Providência resultaram, precisamente, de propostas formuladas por dirigentes e militantes do movimento mutualista. A esse contributo do movimento mutualista juntou-se a modernidade positivista – cívica e educativa – com que a elite republicana abordou, ela própria, o problema instantâneo dos seguros sociais como instituição de “progresso social”.

Se é verdade que muitos mutualistas foram deputados republicanos e ministros, também é certo que as organizações e grandes reuniões mutualistas tiveram como presidentes de honra os próprios titulares das instituições políticas da República. Foi nesse ambiente de intensa cooperação e sinergia entre as lideranças políticas republicanas e o mutualismo que teve lugar em Lisboa o referido Congresso Nacional das Mutualidades, que decorreu em Lisboa de 18 a 22 de janeiro de 1911. Da célebre reunião – ainda hoje celebrada como momento fundador da união do movimento mutualista – saíram apelos ao Governo no sentido da promulgação urgente de uma lei sobre os acidentes de trabalho e de criação de um fundo público capaz de garantir pensões de invalidez e velhice.

As teses e recomendações do Congresso não se limitaram a invocar a tradição associativa e o património de liberdade das mutualidades. Conhecendo a disposição reformista da República no campo social, os mutualistas apelaram à conciliação desse espírito livre com a progressiva institucionalização de seguros sociais. Além daquelas propostas, foram endossadas ao Estado sugestões de construção de casas para operários e de participação financeira do poder público no auxílio a viúvas e órfãos¹³¹.

É de crer que as carências financeiras de muitas associações e a falta de conhecimentos atuariais indispensáveis à realização dos seguros de velhice e invalidez – sem dúvida, os “socorros” mais exigentes em termos matemáticos e de contabilidade – tenham empurrado os dirigentes mutualistas para a intervenção do Estado, desde logo quanto às pensões. Como notou Miriam Halpern Pereira, “a ideia da necessidade de intervenção do Estado começa assim a instalar-se, ou em áreas mais difíceis de gerir de um ponto de vista financeiro, como as pensões e acidentes de trabalho, ou até num âmbito genérico como meta futura e distante”¹³².

¹³¹ Cf. *Boletim do Trabalho Industrial*, nº 45, 1911. Para uma síntese mais detida do Congresso, vide Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, cit., pp. 499-504.

¹³² M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História...*, cit., p. 179.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Previsivelmente, a questão da obrigatoriedade de alguns seguros sociais – sobretudo dos mais exigentes no plano financeiro – passou da tribuna mutualista e do campo académico para o terreno político. No próprio Congresso Mutualista de 1911 as principais recomendações votadas apelaram à criação de um ambicioso programa de previdência social, quer mantendo e reforçando o papel do associativismo livre, quer no plano dos seguros sociais obrigatórios. Prioritário e aceso, o tema dos acidentes de trabalho dominou os primeiros debates da República culminando na criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência, em 1919.

Antes da instauração da República as políticas sociais do Estado tinham, em Portugal, um alcance restrito. Os acidentes de trabalho na fábrica e na oficina eram regulados apenas pelo Código Civil, sem qualquer tradução previdente ou dimensão pública e universal.

A 24 de Julho de 1913, através da Lei nº 83, cuja proposta e redação pertenceram ao médico higienista José Estêvão de Vasconcelos, o Governo de Afonso Costa promulga o primeiro diploma de regulação da responsabilidade por risco de acidente de trabalho. Entre a apresentação do projeto de lei, em junho de 1911, e a publicação da lei final, em julho de 1913, passaram cerca de dois anos.

O debate da lei e a sua aprovação no Parlamento contaram com o empenho da maioria dos deputados. Alguns discursos insistiram na ideia de previdência como penhor do “progresso social” e exaltaram a determinação da República em melhorar a condição da classe trabalhadora. À Câmara dos Deputados chegaram inúmeras cartas de apoio de associações de classe e de socorros mútuos de vários setores de atividade de todo o país. A questão dos encargos financeiros do Estado, ou a “falta de orçamento” para despesa social, foi muito agitada nos debates, em especial pelo setor parlamentar menos entusiasta da nova lei de seguros de acidentes de trabalho ou que, na verdade, se opunha à sua publicação. Argumentando que, não havendo estatísticas de acidentes de trabalho, não seria possível estimar a despesa a assumir com as indemnizações – o que era uma realidade –, esses deputados procuravam protelar ao máximo a promulgação da lei e insistiam na entrega de maiores responsabilidades contributivas aos patrões e aos próprios trabalhadores. Os ataques à proposta de lei e a tentativa de que fosse sucessivamente adiada chegaram, também, das associações industriais de Lisboa e do Porto.

Inspirada na lei francesa de 1898, a versão final da lei de seguros contra desastres de trabalho acabou por acolher alguns dos reparos críticos que

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

recebera. Basicamente, o diploma obrigava os patrões a assumirem responsabilidade nos acidentes de trabalho, ainda que a pudessem transferir para as seguradoras. Previa-se a atribuição de indemnizações por acidentes provocados por máquinas, excetuando o trabalho pesado em minas, transportes diversos e indústrias que fizessem uso de matérias-primas de grande risco. Os trabalhadores rurais e marítimos eram contemplados, desde que os acidentes ocorressem por uso de trabalho mecânico.

A aplicação limitada que a lei acabou por ter também se terá ficado a dever ao funcionamento irregular dos Tribunais de Desastres de Trabalho nela previstos¹³³. É essa a interpretação de observadores contemporâneos relativamente isentos, como o próprio Francisco Grilo. No entanto, os dados sobre a execução de processos que constam das atas do Conselho de Administração do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios não o confirmam.

Nos debates havidos na Câmara dos Deputados e no Senado, a principal divergência de posições esteve na questão do universo de trabalhadores abrangidos pela lei. Os mais reformistas propuseram que os trabalhadores agrícolas, os marítimos e os empregados do comércio também tivessem o direito e a obrigação de fazer seguros por acidentes de trabalho. O socialista Fernão Botto-Machado foi mais longe: ele próprio apresentou uma proposta de lei que, em nome da “revolução social” que a República deveria protagonizar, além dos acidentes de trabalho incluía seguros na doença, velhice e desemprego. Questionou ainda a exclusão das mulheres trabalhadoras e do trabalho doméstico, argumentando que, no plano financeiro, o Estado deveria assumir uma responsabilidade direta e quase exclusiva em vez de a transferir para os patrões, como constava da proposta de lei. A visão previdente de Botto-Machado, que defendeu um sistema geral de seguros sociais semelhante ao que viria a ser aprovado em 1919, valeu-lhe o isolamento nos debates e a crítica de alguns correligionários¹³⁴.

Quando o primeiro Governo de Afonso Costa, que correu de janeiro de 1913 a fevereiro de 1914 e no qual acumulou a presidência do Ministério com a Pasta das Finanças, avançou com determinação no campo das medidas sociais para defesa do trabalhador, a ideia de tornar obrigatórios os seguros de acidentes de trabalho não era nova.

Até à lei de 1913, os trabalhadores assalariados que tivessem o infortúnio de um acidente de trabalho tinham de recorrer às associações de socorros mútuos, se a alguma pertencessem, ou mesmo à caridade, caindo

¹³³ Cf. J. L. Cardoso e M. Manuela Rocha, *art. cit.*, p. 456.

¹³⁴ Cf. M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História, cit.*, p. 186.

amiúde na indigência. Daí por diante, garantia-se a indemnização do trabalhador a título individual. Em 1906, os deputados progressistas dissidentes de José d'Alpoim já haviam apresentado uma proposta nesse sentido, que não chegou a ser discutida porque, entretanto, as Cortes foram dissolvidas. O próprio Estêvão de Vasconcelos, deputado republicano pelo círculo de Setúbal e autor da proposta vertida em lei em 1913, apresentara em 1908 dois projetos de lei sobre acidentes de trabalho.

Assumindo o seu pensamento socializante, Afonso Costa lamentou que os próprios operários não tenham recebido a lei de seguros contra acidentes de trabalho “com o devido entusiasmo”¹³⁵, além da esperada resistência dos patrões em aplicá-la. Apetrechadas as companhias que se lançaram a explorar esse ramo de seguros mediante a contratação de atuários especializados ou formados no estrangeiro, a regulamentação saiu cerca de um ano depois¹³⁶. Trouxe a novidade de constituir tribunais especiais de árbitros de litígios de seguro, juízos em que tinham assento representantes dos operários, patrões, médicos e companhias de seguros.

A Grande Guerra obrigou a profundas alterações na regulação do setor dos seguros, que começaram a ser procurados como nunca. Logo em 1914, Bernardino Machado legislara a fim de evitar que as companhias introduzissem nas apólices condições especiais que pudessem alterar os requisitos previamente aceites e contratualizados. Depressa se ergueram diversas vozes pedindo a nacionalização das seguradoras. As esquerdas invocavam o exemplo prussiano de previdência social e buscavam legitimação nos programas da Comuna de Paris, cuja adopção pelas internacionais operárias veio incutir a ideia de nacionalização.

No Congresso de 1916 – o segundo Congresso Nacional das Mutualidades, como os promotores lhe chamaram –, o debate foi morno, mas abriu-se a outros temas e já se ouviram propostas de institucionalização de um seguro social obrigatório de âmbito geral. Ainda assim, o alargamento da ação mutualista aos seguros de acidente de trabalho também foi aprovado e vertido numa proposta de lei assinada por homens como Jaime Cortesão, Domingos da Cruz e António da Costa Júnior.

A braços com uma crise económica e social de gravíssimas proporções, em 1917 e 1918 o Estado viu-se na necessidade de atuar mais decididamente nas áreas da assistência e previdência. Tanto mais que o número de feridos,

¹³⁵ Afonso Costa, *Discursos Parlamentares. 1911-1914*, org. A. H. de Oliveira Marques, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976, p. 597.

¹³⁶ Decreto nº 938, de 9 de outubro de 1914.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

mutilados, viúvas e órfãos subiu muito por esses anos, juntando-se à tragédia sanitária da gripe pneumónica que levantou a taxa de mortalidade acima dos 40%¹³⁷. Entre 1917 e 1919, o surto de doenças epidémicas foi tal que a pneumónica, o tifo e a varíola limpam 56 mil vidas em Portugal.

Neste clima de emergência e de agitação do espectro comunista induzido pela revolução russa de 1917, reanima-se a importância social do mutualismo. Debaixo de uma ideia básica de assistencialismo público, as associações de auxílio na doença recebem do Estado vultuosos subsídios, em especial durante a ditadura populista do major Sidónio Pais.



*Presidente da República Sidónio Pais em visita à Obra de Assistência
5 de Dezembro, 1918. Fonte: Arquivo Municipal de Lisboa.*

Finda a Guerra e terminada a ditadura com o assassinato do “Presidente-Rei” em dezembro de 1918, ao constituir Ministério José Relvas convida o socialista Augusto Dias da Silva para ministro do Trabalho. Relvas e outros republicanos queriam devolver a República à normalidade, mas desconfiavam dos socialistas e chegaram a ver no ministro do Trabalho um “perigoso leninista”. Previsivelmente, alguns setores socialistas criticaram o próprio ministro pelo fato de participar em “governos burgueses”. Caiu o Governo e

¹³⁷ M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História..., cit.*, p. 181.

mudaram ministros, mas a pasta do Trabalho continuou entregue a Augusto Dias da Silva, sob a presidência do “democrático” Domingos Leite Pereira. A 10 de Maio de 1919, em vésperas de eleições e num contexto de vigorosa expressão popular contra os intentos de restauração monárquica, o Governo de Domingos Pereira pede a publicação de 340 decretos.

O pacote reformista compunha o maior conjunto de leis sociais jamais promulgado em Portugal. Nessa vasta legislação – que obrigou à edição de três dezenas de suplementos do *Diário do Governo* – contava-se a ousada lei das oito horas de trabalho diário e a semana de quarenta e oito¹³⁸, lei que foi intensamente debatida no país e despertou inúmeras greves, dada a hostilidade dos patrões em aplicar o novo horário de trabalho. O assombroso corpo de leis fora preparado por dois altos funcionários do Ministério do Trabalho, João Ricardo Silva e José Francisco Grilo. Eram ambos muito ligados ao movimento mutualista, o que decerto facilitou o bom entendimento que o Estado e as suas instituições de previdência precisaram de estabelecer com as mutualidades.

Contrariamente a outros países europeus que ergueram sistemas de seguros obrigatórios e pensões de invalidez por etapas, a legislação portuguesa criava-os de uma só vez e segundo um esquema integrado de riscos sociais. O pacote legislativo aprovava diversos seguros sociais obrigatórios: doença e invalidez, acidentes de trabalho, velhice e sobrevivência. Criava-se ainda o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral e revia-se a lei sidonista que incidira nessas matérias com propósitos meramente assistencialistas, como conviria a uma ditadura que já fazia uso da retórica social dos fascismos.

Os diplomas instituintes foram todos de 10 de maio de 1919: seguro social obrigatório na doença (Decreto nº 5 636); seguro social obrigatório contra desastres no trabalho (Decreto nº 5 637); seguro social obrigatório contra a invalidez, velhice e sobrevivência (Decreto nº 5 638); bolsas sociais de trabalho (Decreto nº 5 639); organização do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral (Decreto nº 5 640).

No campo dos acidentes de trabalho, o Decreto nº 5 637, de 10 de maio de 1919, avançava muito relativamente à controversa legislação de 1913: pela primeira vez, todos os tipos de trabalho (mecânico, manual e intelectual) tinham cobertura de seguro obrigatório de desastres de trabalho e não apenas os trabalhadores da indústria, como definira a lei Afonso Costa. Fora dos riscos cobertos por seguros obrigatórios ficava o desemprego,

¹³⁸ Decreto nº 5 516, de 7 de maio de 1919.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

que apenas mereceu uma reforma das Bolsas de Trabalho, até aí de pouca atividade e de ora em diante denominadas “Bolsas Sociais de Trabalho”, uma espécie de “centros de emprego” inspirados num modelo belga de raiz católica nascido em finais do século XIX.

Este corpo jurídico social e reformista foi bem aceite e despertou algum entusiasmo nas classes urbanas. Seja porque incluía nos beneficiários os trabalhadores de baixo rendimento, seja porque o novo sistema de seguros sociais tomava como modelo as populares associações de socorros mútuos. Num contexto de crise social persistente, parecia claro que a República se decidira a reparar o divórcio que mantinha com as classes laboriosas, desavença que as hostes reaccionárias não pararam de brandir.

O destino das mutualidades e a sua cooperação com o sistema estatal de seguros obrigatórios foram questões acesas e muito ponderadas pelos decisores políticos. A nova lei oferecia às associações de socorros mútuos a possibilidade voluntária de se tornarem obrigatórias. Na prática, o Estado forçava-as à conversão. Em Lisboa e no Porto, onde havia inúmeras associações, a solução seria fundi-las de modo a que as mutualidades obrigatórias e livres não fossem de menos, nem de mais por bairro. Por sua vez, nos concelhos onde não houvesse associações de socorro mútuo seria constituída uma mutualidade obrigatória.

Os primeiros trabalhos do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios, em cujo Conselho de Administração pontificavam alguns dirigentes mutualistas¹³⁹, consistiu no trabalho de propaganda dos seguros obrigatórios aclamando a obra social da República em prol das classes laboriosas. Não menos importante era a redação de modelos de estatutos que as associações pudessem adaptar à sua realidade, facilitando a sua conversão em mutualidades obrigatórias. O recenseamento de toda a população portuguesa abrangida pelas leis de seguro obrigatório foi outra tarefa prioritária, mas a dimensão do empreendimento impediu que fosse terminada.

Na vaga socializante que varreu a Europa do após-Guerra, dado que havia muitos danos humanos a reparar e porque se temia a ameaça revolucionária do bolchevismo, em fevereiro de 1920 outro ministro do Trabalho socialista, Amílcar Ramada Curto, procedeu à nacionalização das companhias de seguros que, assim, passaram para o regime de monopólio do Estado.

Numa solução ousada, mas ineficaz, o setor financeiro segurador passava a ser regulado e gerido pela Previdência; cabia ao próprio Conselho

¹³⁹ João Luís da Silva e José Francisco Grilo. Para uma síntese dos primeiros tempos de vida do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios, apoiada na consulta das atas do respectivo Conselho de Administração, veja-se J. L. Cardoso e M. Manuela Rocha, *art. cit.*, pp. 453-454.

de Administração do Instituto de Seguros Sociais e Obrigatórios gerir as companhias e fiscalizá-las. Uma parte dos lucros líquidos das seguradoras serviria para robustecer o património de garantia da Previdência e para incrementar os seguros sociais obrigatórios, cuja angariação e tesouraria ficariam a cargo da rede de estações dos correios. Esta proposta de nacionalização dos seguros e de integração das companhias na Previdência não foi aprovada, mas provocou um debate violento dentro e fora do Parlamento¹⁴⁰.

Segundo as leis de 1919, ao Estado pertencia a administração geral do sistema de seguros sociais obrigatórios. A tarefa era confiada ao respectivo Instituto, onde foram integradas as repartições de previdência já existentes. Aquém das pretensões de vários socialistas, que defendiam a nacionalização das empresas privadas de seguros, o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios dispôs de um fundo autónomo alimentado pela cobrança de 2% do total dos prémios das companhias e sociedades de seguros. Em geral, as associações de classe e a imprensa operária saudaram as leis sociais, embora alguns jornais e militantes socialistas tenham verberado a modéstia das indemnizações. As críticas mais contundentes e as maiores resistências vieram das organizações patronais, do corpo médico e do próprio movimento mutualista¹⁴¹.

Apesar dos compromissos aparentemente pacíficos que o Governo conseguira estabelecer com os mutualistas – a ponto de tomar como certa a cooperação das associações no processo de institucionalização dos seguros obrigatórios –, a Federação Nacional das Mutualidades e diversas associações expressaram, a título próprio, críticas severas à legislação social de 1919. Ao Estado competia não só organizar comissões descentralizadas de mutualidades, como tutelar e fiscalizar as associações de socorros mútuos.

Sentindo-se lesadas na sua autonomia, cedo as associações perceberam os riscos de marginalização e esvaziamento que corriam caso não se transformassem em obrigatórias, como mandava a lei. Atingidas pela desvalorização da moeda, que se agravou como nunca a partir de 1919, muitas mutualidades enfrentaram dificuldades resultantes da pequenez das quotas que cobravam aos sócios. Algumas soçobraram e outras sobreviveram com a ajuda de beneméritos, ou graças à competência dos dirigentes e abnegação dos sócios¹⁴². Durante a década de vinte, desapareceram 141 associações num total de 688, ainda que cerca de metade tenham deixado de constar por fusão¹⁴³.

¹⁴⁰ Vide J. Romero Magalhães, *ob. cit.*, pp. 75-76.

¹⁴¹ Cf. J. L. Cardoso e M. Manuela Rocha, *art. cit.*, p. 453 e ss.

¹⁴² Cf. Domingos da Cruz, *ob. cit.*, pp. 22-27.

¹⁴³ *Id.*, *ibidem*, p. 53.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Embora a experiência das mutualidades fosse muito anterior à dos seguros obrigatórios e o movimento mutualista tenha apelado, por si mesmo, à intervenção do Estado no domínio da proteção social, a tentativa de integração do mutualismo no sistema de seguros sociais obrigatórios foi frágil e descontínua. Também por isso, a ligação que se estabeleceu entre a institucionalização pública dos seguros obrigatórios e o movimento mutualista foi um acontecimento decisivo e o sentido dessas articulações não foi linear.

Acresce que, em qualquer caso, quer as associações persistissem livres, quer cedessem à obrigatoriedade, o seu património seria integrado no Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios. De acordo com as novas leis, a prática do seguro médico também fragilizava as mutualidades livres. Até então, elas não aceitavam indivíduos com idade superior a quarenta e cinco anos, mas ao tornarem-se obrigatórias teriam de o fazer, assumindo taxas de risco bastante superiores.

Como seria de esperar, a classe médica reagiu corporativamente às leis sociais previdentes, em especial porque as normas do seguro médico implicavam que os médicos municipais ficassem sobrecarregados e inibidos do livre exercício da sua profissão. Atingidos pela desvalorização, pretendiam remunerações actualizadas. A Associação dos Médicos Portugueses criticou, por exemplo, o modelo definido para o seguro social na doença e pediu a sua restrição aos indigentes¹⁴⁴.

O maior problema residiu, porém, no regime de contribuições adotado e na insuficiente participação financeira do Estado num modelo tão amplo e ambicioso de seguros sociais obrigatórios. Na constituição dos fundos de pensões, o Estado jamais assumiu um apoio financeiro direto, deixando-os dependentes das quotizações dos interessados. Dada a elevadíssima parte da população activa não abrangida por quaisquer esquemas de proteção social – cerca de dois milhões de pessoas para uma população total pouco inferior a seis milhões, segundo o Censo de 1911 –, vivendo em manifesta pobreza ou mesmo miseravelmente, exigia-se que o Estado fosse além do papel assistencialista e previdente do mutualismo livre e que criasse um quadro institucional capaz de prover e administrar os fundos de pensões.

Segundo as leis de 1919, as contribuições eram muito variadas de seguro para seguro. Nos de velhice e invalidez, contribuía patrões e trabalhadores. Nos de doença e sobrevivência, só os trabalhadores contribuía. O sistema excluía os funcionários públicos, os militares e, discutivelmente, todos os trabalhadores que beneficiassem de esquemas privados de previdência instituídos pelos respectivos patrões.

¹⁴⁴ Cf. J. L. Cardoso e M. Manuela Rocha, *art. cit.*, pp. 449-450.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Nos seguros de doença, foram instaladas umas poucas mutualidades obrigatórias. Em 1927, eram só quatro em atividade e todas haviam sido associações de socorros mútuos.

No caso do seguro contra acidentes de trabalho, a lei deixava claro o princípio da responsabilidade patronal na assunção dos riscos. A exploração desse ramo de seguros obrigatórios deveria ser assumida pelas sociedades mútuas de patrões ou, em alternativa, por companhias de seguros nacionais ou estrangeiras. Essa situação seria, na prática, muito mais comum do que a primeira, dado o desinteresse dos patrões em colaborar no sistema. De modo a constituir os fundos segundo princípios atuariais previdentes, as sociedades de seguros deveriam depositar antecipadamente no Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios as garantias e reservas matemáticas das pensões a uma taxa de 4,5% sobre o valor do salário do trabalhador¹⁴⁵. O Estado apenas tutelava e fiscalizava – e nem sempre o fez com eficácia, dados os limitados recursos humanos do Instituto – a gestão do seguro social, cuja prática tinha bons antecedentes.

No caso do seguro contra os riscos de invalidez, velhice e sobrevivência, a lógica instituinte fora a de complementar os seguros sociais de doença e acidentes de trabalho, abrangendo todos os indivíduos entre os quinze e os sessenta e cinco anos de idade com salário anual inferior a novecentos escudos, ou seja, pessoas de baixo ou muito baixo rendimento, independentemente da sua profissão ou categoria. O fundo que suportaria estes seguros de combate à miséria social das classes trabalhadoras seria alimentado por quotas pagas pelos patrões à taxa de 6% sobre o valor dos salários dos trabalhadores que empregassem, e ainda mediante contribuições dos assalariados, à razão de 1,5% do seu salário¹⁴⁶. Neste caso, tal como nos seguros contra acidentes de trabalho, o Estado não contribuía para os capitais de garantia e manutenção dos seguros sociais; limitava-se a gerir a sua administração.

A organização técnica dos seguros sociais previstos na legislação de 1919 mostrou-se expedita e relativamente eficaz, em especial a do seguro de doença, cuja prioridade foi assumida devido à crise sanitária que persistia. A criação de comissões organizadoras de mutualidades obrigatórias nos concelhos onde não as havia foi a grande tarefa do Instituto. Mas poucas foram constituídas e muito poucas chegaram a funcionar de fato.

A hiperinflação do após-guerra impediu, também, que se colocassem em prática os seguros de velhice e invalidez. Dados os aumentos salariais e

¹⁴⁵ Cf. Decreto nº 5 637, de 10 de maio de 1919.

¹⁴⁶ Cf. Decreto nº 5 638, de 10 de maio de 1919.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

as flutuações do escudo que, até 1924, foram enormes e imprevisíveis, rapidamente desatualizaram as tabelas salariais e os benefícios correspondentes. A irrealidade dos escalões de rendimentos definidos na lei dos seguros de doença, por exemplo, explica a inércia das comissões instaladoras das mutualidades. Ladeando as obrigações legais, não mostraram qualquer interesse em pôr em prática um modelo que, face à inflação, em poucos meses deixara de garantir vantagens ao trabalhador. O rendimento anual máximo que a lei dos seguros de doença previra era de novecentos escudos.

Apesar dessa “resistência passiva do movimento mutualista”¹⁴⁷, quase irreduzível ao princípio da obrigatoriedade que o Estado definira para que a previdência pública fosse uma realidade, na área dos acidentes de trabalho os resultados foram reconhecidamente bons. Nas demais modalidades do sistema (doença, invalidez e velhice), os seguros obrigatórios encontraram sérias dificuldades de implantação no terreno. Falhara também a regulamentação e tutela das companhias de seguros. Por falta de orçamento e resistência das próprias instituições, foi limitada a fiscalização de instituições de proteção social como as misericórdias e hospitais que amiúde se queixaram de falta de apoios do Estado.

Apesar da visão integrada que se supõe na legislação social de 1919, que conjugava ideias republicanas e socialistas para criação de um Estado social até aí ausente, o sentido geral desse voluntarismo reformista revelou-se instrumental. No essencial, o Estado republicano e as suas elites reformistas buscavam a conciliação social entre o trabalho e o capital.

Como concluiu Miriam Halpern Pereira, o sistema lançado em 1919-1920 insere-se num tipo de Estado Providência rudimentar (que podemos designar “liberal”) que oferecia “segurança social modesta baseada na verificação de meios e destinada às classes trabalhadoras com menores rendimentos”¹⁴⁸. Mas é certo que, acompanhando o que se passava noutros países no após-guerra, também em Portugal a despesa social do Estado aumentou muito entre 1920 e 1922, tendência que em breve seria atingida pelos cortes orçamentais impostos por Álvaro de Castro.

O exemplo das experiências internacionais mais avançadas nesse domínio e o incitamento da Sociedade das Nações à defesa das condições de trabalho e dos direitos sociais dos trabalhadores tiveram ecos fortes em Portugal. A adesão de Portugal à Organização Internacional do Trabalho (OIT), como

¹⁴⁷ A expressão é de M. Halpern Pereira, apoiada em fontes de natureza local que dão conta da resistência das mutualidades. Cf. *O Gosto pela História...*, cit., p. 193.

¹⁴⁸ Id., *ibidem*, p. 197.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

membro fundador desde 1919, encontrou a experiência dos seguros sociais em andamento, mas enfrentando dificuldades. Inspirada no modelo alemão de seguros sociais obrigatórios, a OIT desafiou todos os países industrializados a adotarem um conceito de Estado-Providência, cuja segurança social tivesse tradução jurídica em matéria de direitos sociais¹⁴⁹.

Os princípios gerais da Organização saíram da Conferência da Paz de Paris fundavam-se na ideia mestra, aliás vertida no preâmbulo da Constituição da OIT, de que a justiça social deveria ser a base de uma “paz universal e duradora”¹⁵⁰. O próprio direito de associação dos trabalhadores, que não era uma realidade adquirida em diversos países, foi reafirmado e mereceu importantes convenções, a começar pelos trabalhadores agrícolas.

Embora a Guerra tenha interrompido todo um processo de construção do Direito internacional do trabalho, a amplitude dramática dos problemas sociais e as ameaças de uma tremenda “revolução vermelha” dispõem as organizações sindicais europeias a participar num tempo novo, empenhado em criar leis do trabalho e direitos sociais construídos de forma tripartida: governos, associações sindicais e organizações patronais. Neste contexto exaltante, cujo acolhimento em Portugal coincidiu com a experiência dos seguros sociais obrigatórios, a relação entre os Estados providência em embrião e a velha tradição do mutualismo livre não mais seria como dantes.

Depois de várias mudanças orgânicas, a 25 de novembro de 1925 o Ministério do Trabalho foi extinto pelo Governo de Domingos Pereira. Era ministro do Trabalho Francisco Alberto da Costa Cabral, militante do PRP e professor de liceu que havia sido ministro da instrução pública do Governo de Maia Pinto, em finais de 1921.

Os serviços do Ministério do Trabalho foram distribuídos por outros ministérios. No Ministério do Interior, que se incumbia das questões da “ordem pública” e da “paz social”, foi então criado o Instituto Social do Trabalho, que se deveria ocupar das questões do “trabalho nacional”.

Já o Instituto de Seguros Obrigatórios passava a depender diretamente do Ministério das Finanças. No preâmbulo do Decreto que consumou a extinção do Instituto apenas se reconhecia algum êxito à implementação dos seguros de acidentes de trabalho¹⁵¹. Quanto aos demais aspetos, o balanço era negativo. Realçava-se a distância que ficara entre uma “ideia generosa”

¹⁴⁹ Ver Gerry Rodgers et alia, *The ILO and the quest for Social Justice, 1919-2009*, Geneva, International Labour Office, 2009.

¹⁵⁰ Ver Cristina Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Porto, Edições Afrontamento, 2013, p. 71.

¹⁵¹ Decreto nº 11 267, de 25 de novembro de 1925.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

e os modestos resultados do Instituto, em parte devido a uma deficiente coordenação dos serviços e à falta de recursos humanos.



Presidente da República Manuel Teixeira Gomes e Presidente do Ministério António Maria da Silva em visita a instituição de assistência, 1924.

Fonte: Arquivo Municipal de Lisboa.

Depois da posse de Oliveira Salazar como ministro das Finanças, a 29 de abril de 1928, a Ditadura militar apressou-se a suspender a aplicação de toda a legislação de 1919 a pretexto de os seguros sociais da República liberal serem “estatizantes”, ou mesmo um sintoma de “bolchevismo branco”. A expressão viria a ser muito comum na propaganda salazarista e foi especialmente usada por Pedro Teotónio Pereira (1902-1972), o artífice da organização corporativa definida pelo Estado Novo para impor a “paz social” e arbitrar interesses. Para o mutualismo também chegavam dias difíceis, não fosse o programa da ditadura antidemocrático e antiassociativo.

A suspensão das leis de 1919 também terá estado relacionada com a reação hostil das companhias de seguros. De imediato, seria publicada uma nova lei e um novo regulamento das associações de socorros mútuos¹⁵², diplomas que fugazmente beneficiaram o movimento mutualista,

¹⁵² Referimo-nos ao Decreto nº 19 281, de 29 de janeiro de 1931, e ao decreto regulamentar nº 20 944, de 27 de fevereiro de 1932, ambos assinados pelo ministro das Finanças

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

dando forma jurídica a algumas das suas aspirações. Caminhava-se para um modelo de “previdência corporativa” de fascista inspiração.

Conhecida a arquitetura constitucional e repressiva do Estado Novo e a sua natureza antidemocrática e antiassociativa, a 6 de setembro de 1935 o mutualismo viu coarctada a sua liberdade e autonomia mercê da publicação de leis que estendiam às mutualidades o que o regime já fizera aos sindicatos livres e associações de estudantes: impunham-lhes comissões administrativas e previam a possibilidade de suspender as respetivas assembleias gerais.

Composto por vários subsistemas, o sistema de proteção social imposto pelo Estado Novo seria “corporativo” apenas na designação. Na prática, seria eminentemente estatal, ainda que sem financiamento público relevante, assistencialista e de modesta previdência. Criada para servir os intentos antidemocráticos e antisocialistas do novo regime, a “previdência corporativa” foi construída pela negativa, fazendo uso de uma sanha antiassociativa, antiooperativa e antimutualista.

Como notou Miriam Halpern Pereira, “ao ser integrado no modelo “corporativo” do novo Estado autoritário, o seguro social obrigatório perdeu a sua articulação com a conceção democrática da evolução social que estava na sua origem. Ficara coarctada igualmente a sua integração no quadro dos direitos sociais, cuja existência política cessara”¹⁵³.

Oliveira Salazar.

¹⁵³ M. Halpern Pereira, *O Gosto pela História*, cit., p. 196.



CAPÍTULO III

A DITADURA DO ESTADO NOVO, A LONGA NOITE DO MUTUALISMO E AS DIFICULDADES DO COOPERATIVISMO, 1926-1974

3.1. Corporativismo, política social e associativismo livre

Apesar das diferenças dos regimes que podemos incluir na vaga de fascismos que varreu a Europa entre as duas guerras mundiais, é certo que todos recuaram em relação à política social dos Estados-providência liberais. Não obstante a retórica social de que esses regimes totalitários e autoritários se valeram, todos hostilizaram as organizações de previdência livre e as sociedades cooperativas ligadas a uma cultura operária.

A fim de garantir a ordem pública e uma paz social compulsiva, os fascismos impuseram políticas sociais de tipo assistencialista e criaram dispositivos autoritários de nacionalização do trabalho que tinham por objetivo travar a luta de classes.

De modo a enquadrar o trabalho e os próprios lares, essas políticas e instituições sociais hostilizaram quer o seguro social obrigatório, quer o mutualismo associativo e o cooperativismo. Os regimes da direita autoritária e totalitária que marcaram a Europa entre as duas guerras mundiais assumiram uma contra-revolução social destinada a liquidar o sindicalismo de classe e a substituí-lo por sindicatos de obediência estatal. O condicionamento jurídico do cooperativismo e do mutualismo livre, bem como a vigilância repressiva de ambos foram tarefas complementares da institucionalização autoritária do trabalho. A desvalorização da Economia Social participou assim da grande tarefa das direitas autoritárias e totalitárias: a desproletarização das sociabilidades laborais.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL



Presidente da República Óscar Carmona e Presidente do Ministério José Vicente de Freitas em visita ao sanatório do Outão, 1928.

Fonte: Arquivo Municipal de Lisboa.

Em Portugal, antes da ditadura de Salazar ser uma realidade constitucional, a proteção social era muito rudimentar; assentava em práticas desiguais e no confronto entre diferentes formas de justiça social: i) o movimento associativo voluntário resultante da reunião de artesãos e operários em associações de socorros mútuos e cooperativas; ii) o paternalismo patronal de iniciativa católica ou de raiz filantrópica; iii) a via legal e pública do seguro obrigatório, modelo que a República instituía em 1919 e que os próprios republicanos começaram a desfazer anos depois.

O seguro social obrigatório afirmara-se como uma novidade progressista na medida em que implicou a construção jurídica de deveres de proteção social que a própria sociedade, coletivamente, deveria assumir em relação a cada indivíduo. Anos depois, o corporativismo antidemocrático opôs a essa visão socialista e social-cristã o princípio discricionário do “interesse nacional”. Apresentando-se como doutrina social de terceira via, os corporativistas instituíram uma proteção social mínima, paternalista e caritativa, subordinada a fins instrumentais de ordem pública e de paz social.

Apesar da especificidade e do sentido de autonomia dos movimentos associativo, cooperativo e mutualista, a tendência de estatização da Economia Social foi evidente em diversas democracias liberais europeias,

em especial durante as primeiras décadas do século XX. Nos anos da grande depressão, apesar do revigoramento cooperativo que se registou em diversos países devido à falência de inúmeras empresas que acabaram por dar lugar a cooperativas, o conceito de Economia Social quase desapareceu. O que dela restou no plano doutrinário foi preenchido pelo solidarismo de Gide e por uma economia cooperativa cujos fundamentos teóricos eram difundidos através da *Revista de Estudos Cooperativos*, fundada em 1921 por Charles Gide e Bernard Lavergne.

Além disso, a afirmação da Economia como “ciência” e o espaço institucional conquistado pela Economia pública de base keynesiana acabou por integrar as associações, cooperativas e mutualidades nas políticas sociais e económicas dos Estados. Rapidamente, o conceito de Economia social foi remetido para um campo específico da análise económica e social, amiúde designado por *welfare economics*. Segundo Draperi, este duplo movimento acabou por enfraquecer a expressão doutrinária do movimento cooperativo — ainda sintetizada na ideia de “República cooperativa” proposta por Charles Gide —, que começou a ser visto como um setor económico semelhante aos demais modelos e setores de atividade que compunham as economias de mercado capitalistas¹⁵⁴.

Em Portugal, durante as primeiras décadas do século XX as organizações da Economia Social fizeram o seu caminho e coabitaram de forma relativamente pacífica com as primeiras formas de seguro social obrigatório. No entanto, esbarraram na sanha antiassociativa da Ditadura militar que sucedeu à República em 1926. Essas dificuldades não foram exclusivas das mutualidades e cooperativas e acentuaram-se com a institucionalização do Estado Novo.

O Estado Novo português colheu no corporativismo o seu substrato ideológico e o aparato instrumental da sua política social antidemocrática e antissocialista. Ditadura nacional de tipo fascista, o salazarismo não fugiu aos propósitos de liquidação da liberdade associativa do trabalho e de enquadramento das classes e grupos profissionais através de organizações inseridas no regime. Nem o apego do ditador a uma versão académica e socializante da Economia Social valeu ao cooperativismo e ao mutualismo associativo qualquer reconhecimento ou incentivo. A ideia de Economia Social subscrita por Salazar nas suas lições de Economia Política era conservadora e moralista, empenhada em achar na *Scienza Social* um instrumento orgânico para o controlo social e político.

¹⁵⁴ Jean-François Draperi, “Utopies et pratiques coopératives au fil de l’histoire”, in *Economie & Humanisme*, n° 354, Octobre 2000, pp. 27-30.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Vinculada à doutrina corporativista e aos seus fins instrumentais, a política social do Estado Novo implicou uma noção muito própria e redutora da Economia Social.

Na verdade, o mutualismo associativo e o cooperativismo foram condenados a uma longa noite e limitaram-se a umas poucas centenas de organizações. Foi mais nítido e contundente a quebra do número de associações de socorros mútuos do que o modesto crescimento do número de cooperativas. A diferença de percursos relaciona-se fundamentalmente com a natureza e os fins do corporativismo autoritário, uma vez que a sua política social económica dispensou e hostilizou as mutualidades, mas não rejeitou da mesma forma as cooperativas, ainda que lhes tenha cerceado a vida associativa e ainda que o próprio Estado tenha criado cooperativas para auxiliar políticas de fomento do setor primário. Por sua vez, o associativismo popular votado ao recreio, à instrução e ao desporto – universo amplo e variado sobre o qual não dispomos de dados fiáveis – sobreviveu como pôde e, em muitos casos, na clandestinidade. Mesmo as misericórdias, cujo número de unidades foi muito estável durante a longa existência da ditadura, não tiveram vida fácil.

Organizações mutualistas, misericórdias e cooperativas (1926-1974)

Anos	Mutualidades	Misericórdias	Cooperativas
1926	558	259	336
1927	551	261	311
1927	523	266	253
1929	523	267	365
1930	522	271	137
1931	553	272	s. d.
1932	488	277	s. d.
1933	476	278	s. d.
1934	465	279	s. d.
1935	413	281	s. d.
1936	406	281	s. d.
1937	s. d.	284	s. d.
1938	346	284	s. d.
1939	439	285	s. d.
1940	s. d.	285	s. d.
1941	362	285	s. d.
1942	322	285	s. d.
1943	284	287	s. d.
1944	285	288	s. d.
1945	281	288	s. d.
1946	275	289	s. d.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Anos	Mutualidades	Misericórdias	Cooperativas
1947	260	290	s. d.
1948	252	291	s. d.
1949	247	293	s. d.
1950	243	294	489
1951	239	296	489
1952	238	299	489
1953	s.d.	299	489
1954	229	301	489
1955	225	302	210
1956	210	303	219
1957	212	304	225
1958	205	304	239
1959	201	304	255
1960	s. d.	304	401
1961	185	306	280
1962	s. d.	306	295
1963	s. d.	306	317
1964	s. d.	306	492
1965	185	306	513
1966	s. d.	306	542
1967	s. d.	306	513
1968	172	306	370
1969	169	306	383
1970	162	306	401
1971	149	306	426
1972	141	306	440
1973	160	306	549
1974	115	306	950

Fontes: indicadas nas tabelas inseridas no presente capítulo.

Obs.: Considerámos o número de organizações recenseadas. É de admitir que algumas estivessem inativas.

Dada a natureza autoritária do Estado Novo e perante a vontade política de reprimir as liberdades cívicas e a tradição associativa de raiz operária e pequeno-burguesa, a herança social da República foi verberada com violência. Através de uma propaganda tenaz, o Estado Novo fez tábua rasa das instituições e das leis reformistas criadas pelos governos republicanos e teceu uma lenda negra sobre a ação do Ministério do Trabalho, em especial sobre a obra republicana dos seguros obrigatórios.

Em maio de 1928, uma das primeiras medidas do novo ministro das Finanças, Oliveira Salazar, consistiu em suspender a aplicação de todas as leis sobre seguros sociais de 1919. O Governo da ditadura considerava as

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

leis republicanas estatizantes e tingidas por expressões de um socialismo quase bolchevista. Essa rejeição assentava em dois argumentos significativos: i) entendia-se que a prática dos seguros obrigatórios, em especial na área dos acidentes de trabalho, levantava conflito de interesses com algumas companhias de seguros na medida em que lhes subtraía prémios; ii) fazia-se crer que os seguros obrigatórios eram contrários à lógica auto-dirigida do sistema corporativo.

A retórica antisocial da ditadura salazarista, na verdade mais antisocialista do que antisocial, seria desmentida quando o Estado Novo tratou de impor e regulamentar uma vasta organização corporativa da economia e das profissões. Esse foi o momento político que comprometeu, por longos anos, qualquer valorização ou reconhecimento de uma Economia Social assente em princípios de cooperação, solidariedade e reciprocidade.

A dimensão social do sistema corporativo, cuja primeira finalidade consistia em reprimir a luta de classes, também precisou das mutualidades e da ação complementar das misericórdias no domínio da assistência social. Segundo a lógica corporativista, a previdência social e os organismos do trabalho (os Sindicatos Nacionais e as Casas do Povo e dos Pescadores) deveriam ocupar o espaço do mutualismo livre, das associações de classe e das cooperativas de trabalhadores.

Às Misericórdias, depois do namoro que os governos da Ditadura Militar lhes dispensaram procurando reparar os exageros do jacobinismo republicano, o Código Administrativo de 1936 logo as define como instituições coordenadoras da assistência no âmbito dos concelhos, ainda que sob a tutela do Ministério do Interior e delegando nos governadores civis funções de fiscalização da sua atividade¹⁵⁵. Nestas disposições legais e no renovado Código Administrativo de 1940 as Misericórdias figuravam como “estabelecimentos de assistência privada” restituindo-lhes o Estado o direito a exercer actos de culto católico e concedendo-lhes alguns privilégios fiscais. No entanto, o próprio Estado, fiel da cautela, não entregou a assistência exclusivamente às Misericórdias.

Também às Casas do Povo e dos Pescadores foram atribuídas largas competências no domínio da assistência. Se as primeiras pouco fizeram, já a obra das segundas foi muito ampla e aparatosa. Nas principais comunidades marítimas as santas Casas até tiveram menos espaço para praticar obras de assistência.

¹⁵⁵ Ver J. Pedro Paiva e P. Fontes, “Introdução”, in *Portugaliae Monumenta Misericordiarum*, vol. 9, tomo I, Lisboa, União das Misericórdias Portuguesas, 2010, pp. 16-19.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

No essencial, apesar das ingerências governamentais na vida interna das santas Casas, durante o Estado Novo as Misericórdias funcionaram como instituições sociais em cooperação com o Estado e como instrumentos de uma política social assistencialista. Militante católico e bom conhecedor da vida das Misericórdias, tendo sido, ele próprio provedor da Santa Casa da Misericórdia de Coimbra entre 1920 e 1923, Salazar manifestou por diversas vezes a sua preferência pessoal por uma assistência social e familiar. O Presidente do Conselho conhecia, acompanhava e louvava essas instituições de caridade privada. Significativamente, nunca manifestou grande fervor pelo sistema de previdência corporativa inscrito na Constituição e no Estatuto do Trabalho Nacional, a não ser de forma instrumental ou como instrumento de violência preventiva. Tal não impediu que mandasse vigiar as direções das Santas Casas, procurando afastar dirigentes hostis à situação e, mais tarde, procurando controlar a fidelidade política dos “irmãos” que ingressavam nas Misericórdias através dos presidentes das câmaras municipais.

Apesar das dificuldades que algumas Misericórdias tiveram de enfrentar durante o Estado Novo, no conjunto das organizações que hoje situamos na Economia Social foram as únicas cujo número total cresceu, ainda que moderadamente, entre 1926 e 1974. Sinal da estabilidade destas instituições e do seu forte enraizamento nos poderes locais (não democráticos e desprovidos de autonomia face ao Estado central) e eclesiásticos, ao longo deste quase meio século as variações são mínimas. No ano em que o Estado Novo foi instituído, em 1933, havia em Portugal 278 Misericórdias em funcionamento. Vinte anos depois eram 299. Em 1961, já em plena guerra colonial, o número de Misericórdias estabiliza: são 306 as Santas Casas, número que se mantém até 1974.

Devido ao seu enraizamento social e à sua natureza de instituições particulares de assistência, até as Misericórdias foram integradas no sistema corporativo e consideradas “corporações morais”. Significativamente, a “secção de interesses espirituais e morais” da Câmara Corporativa incluía um representante das Misericórdias, fossem elas dirigidas por provedores eleitos ou por comissões administrativas, como sucedeu em diversos casos.

Embora essa integração tenha sido eminentemente simbólica, e apesar do apoio manifestado pela maioria dos provedores a Salazar e ao Estado Novo, algumas Misericórdias tiveram de suportar arbitrariedades governamentais, quer porque tinham dirigentes revirallistas, quer por alegadas violações do Código Administrativo de 1936-1940¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Ver José Pedro Paiva e Paulo F. Oliveira Fontes (dir.), *Portugaliae Monumenta Miseri-*

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Como salientou Maria Antónia Lopes, a grande arma de domínio do poder central sobre as Misericórdias passou a ser “(...) a capacidade legal de exoneração das mesas com a consequente nomeação de comissões administrativas, o que significava a supressão das capacidades electivas dos membros destas instituições e foi mecanismo abusivamente utilizado”¹⁵⁷. Instituições poderosas nos meios locais onde estavam implantadas, o governo das Misericórdias atraía muito as elites devido às possibilidades de domínio dos amplos recursos que muitas possuíam, especialmente em termos de crédito e de gestão dos hospitais. Comparando o período do Estado Novo à República e ao Liberalismo, a autora concluiu que, durante a ditadura de Salazar e Caetano, foi muito maior o número de Misericórdias geridas por mesas nomeadas, tendo havido vários casos em que nunca mais se retomaram as eleições.

Regularmente, as inspecções governamentais denunciavam fragilidades técnicas na gestão das associações mutualistas, nas cooperativas e nas próprias Misericórdias. As debilidades mais comuns encontrava-as o Estado nas mutualidades e consistiam nos seguintes aspetos: escassa aplicação de práticas atuariais, falta de receitas por má cobrança de quotizações e gestão pouco criteriosa dos fundos dos seguros sociais. Os serviços de inspecção do INTP esforçavam-se por detetar irregularidades de gestão que justificassem a demissão sumária dos dirigentes associativos e a sua substituição por comissões administrativas nomeadas. A ingerência na vida interna das associações mutualistas, das cooperativas e mesmo das misericórdias foram práticas correntes. Neste como noutros campos, a guerra burocrática e administrativa fez parte dos esquemas repressivos do Estado Novo¹⁵⁸. Volvido o tempo do multipartidarismo, “(...) nem por isso o poder central deixou de controlar as Santas Casas e a escolha dos seus dirigentes”¹⁵⁹. No Estado Novo as Misericórdias perderam interesse enquanto agentes eleitorais, mas tornaram-se importantes armas de enquadramento social e de vigilância política.

Aos sindicatos nacionais criados a partir de setembro de 1933 o Estado atribuiu uma natureza associativa meramente formal. A construção autoritária do sistema corporativo implicava dispensar e reprimir as formas espontâneas de associação de trabalhadores, por mais enraizadas que fossem, a exemplo do mutualismo laico e religioso e do próprio associativismo popular.

cordiarum, vol. 9, Tomo I, Lisboa, União das Misericórdias Portuguesas, 2010, pp. 10 e ss.

¹⁵⁷ M. Antónia Lopes, “As Misericórdias como palcos de luta partidária e instrumentos de domínio político (1834-1945)”, *cit.*, p. 241.

¹⁵⁸ Decreto nº 25 825, de 6 de setembro de 1935.

¹⁵⁹ M. Antónia Lopes, “As Misericórdias como palcos de luta partidária e instrumentos de domínio político (1834-1945)”, *cit.*, p. 246.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Ao instituir uma organização corporativa formada, separadamente, por “organismos primários” do capital e do trabalho, o Estado atribuía a essas instituições o monopólio de representação da população activa. A homologação obrigatória dos dirigentes sindicais, a aprovação prévia e governamental dos Estatutos e a interferência nos seus órgãos legítimos foram práticas comuns impostas aos sindicatos, às associações de socorros mútuos e associações populares. Neste como noutros casos, a eficácia repressiva do Estado recomendou, contudo, um mínimo de originalidade. As realidades associativas mais dinâmicas, em especial o mutualismo associativo e o cooperativismo, foram vigiadas e, de algum modo, integradas no sistema corporativo. Só mais tarde o Estado Novo fez uso dessas instituições para cumprir modestas funções de proteção social e, sobretudo, para fazer das cooperativas instrumentos do fomento agrícola e das pescas nacionais.

Nos primeiros anos do sistema corporativo, as questões do horário de trabalho e as expectativas de adopção do conceito de “salário familiar ou suficiente” dominam o discurso político. À medida que o movimento católico cria as suas próprias experiências e expõe vozes críticas, ganham expressão algumas práticas de sindicalismo católico que se assemelham ao património cooperativo. A mais conhecida e saliente dessas dinâmicas de sindicalismo católico surgiu na Covilhã. Em fevereiro de 1932, os Sindicatos Católicos locais constituíram uma cooperativa de consumo. Designaram-na de “Cooperativa Renovação Social” e juntaram-lhe outras organizações e iniciativas que supunham a conjugação do imaginário cooperativo de Rochdale com a filantropia social-cristã.

A Constituição portuguesa de 1933 não explicitava as responsabilidades do Estado em matéria de previdência social. Numa formulação lacónica, o artigo 41º apenas dizia que o Estado corporativo era incumbido de “promover as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade”. De forma cautelar, a Constituição deixava cair, até, a noção republicana de “direito à assistência pública”, inscrita na Constituição de 1911. Mais claros, mas apenas programáticos, eram os princípios de política social que constavam do Estatuto do Trabalho Nacional, o diploma chave do sistema corporativo português decalcado da *Carta del Lavoro* do fascismo italiano. As entidades patronais e sindicais eram obrigadas a criar e gerir as respetivas instituições de previdência através de pequenas caixas de seguro social.

As bases gerais de organização da previdência foram definidas através da Lei nº 1 884, de 16 de março de 1935. A nova previdência era um pilar

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

do sistema corporativo, mas sobretudo um instrumento de ordenação das relações sociais e de favor aos patrões. De forma explícita, hostilizava-se o espaço social e económico antes ocupado pelas diversas formas de previdência livre que confluíam na Economia Social.

As instituições oficiais de previdência podiam ser de quatro tipos. Nas de primeira categoria, surgiam as caixas sindicais de previdência dos Sindicatos Nacionais e as caixas de previdência das Casas do Povo e Casas dos Pescadores. Esta tríade de organismos tinha em comum a sua natureza de instituições corporativas do trabalho dotadas de fins de “representação profissional” e “previdência”. Numa segunda categoria, ficavam as caixas de reforma ou de previdência propriamente ditas. A terceira modalidade era reservada às associações de socorros mútuos que, embora reconhecidas por lei, seriam condenadas a uma vida difícil ou mesmo à extinção, na medida em que foram regulamentadas e fiscalizadas por processos arbitrários. Na quarta e última categoria incluíam-se as instituições dedicadas à previdência do funcionalismo público, civil ou militar, bem como de outros servidores do Estado e dos corpos administrativos¹⁶⁰.

Na prática, a previdência corporativa destinava-se aos trabalhadores do comércio, da indústria e dos serviços, uma vasta camada popular e da pequena burguesia urbana que, alegadamente, ficaria protegida contra os riscos de doença, invalidez, velhice, morte e de “desemprego involuntário”. No entanto, as indemnizações ou subsídios por morte não tinham aplicação geral e a cobertura do risco de desemprego ficou apenas no papel.

Anunciada como um grande edifício de política social para dignificação do trabalho, o sistema de previdência corporativa também incluía a prestação de cuidados de saúde. Até 1946, essa função foi atribuída aos próprios sindicatos nacionais. Cada sindicato funcionava por si, conforme os protocolos estabelecidos com os hospitais e consoante o zelo dos dirigentes, o que resultava em cuidados de saúde modestos e de natureza incerta.

O protesto popular e as greves dos anos da Guerra terão convencido o Governo a unificar o sistema, criando a Federação das Caixas de Previdência e os Serviços Médico-Sociais. Principiou então um programa nacional de construção de hospitais, cuja gestão foi entregue às Misericórdias. Só mais tarde, após o 25 de Abril, esses equipamentos voltaram à tutela do Estado, como adiante veremos.

Em 1951, os Serviços Médico-Sociais integravam apenas 335 mil beneficiários; em 1965 já eram 2,6 milhões, um progresso significativo, mas

¹⁶⁰ Cf. Lei nº 1 884, de 16 de março de 1935.

muito aquém dos números de 1975, que atingiu os 7,3 milhões de beneficiários¹⁶¹. Até 1974, os pescadores tiveram serviços de saúde próprios instalados nos postos médicos das Casas dos Pescadores, mas os rurais pouco ou nada tinham, embora alguns, sobretudo no norte do país, fossem sócios de pequenas mutualidades, em regra montepios funerários.

As Casas Económicas eram outra instituição do sistema corporativo que tinha vagos precedentes mutualistas e cooperativos¹⁶². O programa salazarista das Casas Económicas foi resgatado de uma experiência do sidonismo, cujas leis de fomento da construção de casas económicas chegaram a dar algum impulso às cooperativas de habitação. As leis sidonistas haviam recuperado, por sua vez, uma proposta de lei apresentada no Parlamento, em 1914, pelo ministro das Finanças Tomás Cabreira, ideia que seria retomada em 1915. O programa de Casas Económicas do Estado Novo não trouxe, porém, qualquer revigoramento cooperativo. A construção de habitação para pobres contava com um subsídio do Estado, mas ficou a cargo das Câmaras Municipais e das Misericórdias.

No capítulo dos seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais, o sistema corporativo também significou um retrocesso. Tratando-se de problemas sociais onde existia uma forte herança republicana, o próprio Estatuto do Trabalho Nacional inscreveu o princípio de proteção às vítimas de acidentes de natureza profissional e admitiu a responsabilização das entidades patronais (artigo 49º). A nova lei reguladora dos seguros contra acidentes laborais e doença foi publicada em julho de 1936 e manteve-se em vigor até 1965¹⁶³.

Na prática, a “previdência corporativa” ficou distante das promessas doutrinárias e revelou-se modesta nos benefícios de proteção social que atribuiu¹⁶⁴. Poucos anos depois da publicação da lei de bases da previdência corporativa, a pobreza de resultados do sistema já gerava controvérsia sobre o limitado alcance dos benefícios e acerca do papel do Estado na possível ampliação do sistema. Na proteção social, o Estado Novo fugiu do que prometera. Daí as ambiguidades da relação que manteve com as mu-

¹⁶¹ Cf. H. Medina Carreira, “Proteção Social”, in A. Barreto e M. Filomena Mónica (coord.), *Dicionário de História de Portugal*, vol. IX, Suplemento, Porto, Figueirinhas, 1999, pp. 184-187.

¹⁶² Decreto-Lei nº 23 052, de 23 de setembro de 1933.

¹⁶³ Lei nº 1 942, de 27 de julho de 1936. Alterada e substituída pela Lei nº 2 127, de 3 de agosto de 1965.

¹⁶⁴ Ver António Rafael Amaro, “The Late Construction of Portugal Welfare State: The Failure of the Social Corporatist State (1933-1974)”, in *Memoria y Civilización. Anuario de História*, Universidad de Navarra, nº 21, 2018, pp. 1-18.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

tualidades laicas e sobretudo religiosas, das quais precisou para compensar uma previdência muito pobre e uma assistência aquém das necessidades.

A expansão do sistema de previdência social criado em 1935 só foi realmente encarada nos últimos anos do regime, quando o Estado se viu pressionado por movimentos sociais ou por mudanças significativas na demografia. A taxa de cobertura da população activa abrangida por benefícios de previdência manteve-se muito baixa até aos anos setenta. Em 1960, apenas 35,6% da população activa se podia considerar dentro do sistema; dez anos depois, a taxa de beneficiários ativos já era de 60%¹⁶⁵. O número de pensionistas da previdência registava valores ainda mais modestos: em 1960 eram apenas 56 mil. Criada a Segurança Social pública, em 1975 já havia em Portugal cerca de 862 mil pensionistas, o que atesta bem as limitações do sistema anterior¹⁶⁶.

Volvidos os ensaios de regeneração do corporativismo a que se assistiu nos anos cinquenta, a política social do Estado Novo não perdeu o seu sentido estatista nem deu espaço a quaisquer formas de Economia Social, mas procurou adaptar e abrir os seus dispositivos de previdência e assistência. No começo dos anos cinquenta, ergueram-se em Portugal diversas vozes reconhecendo no modelo inglês de *welfare state* um desafio às responsabilidades do Estado na proteção social e na produção de bens e serviços públicos.

Em 1962 foi aprovada uma importante reforma da previdência corporativa¹⁶⁷ que atribuiu ao Ministério das Corporações a responsabilidade de criar caixas de previdência entregando os principais domínios da política social, incluindo a previdência, a saúde e a assistência, a um Conselho Social composto por uns poucos ministros. As medidas mais fundas destinavam-se a esbater as assimetrias nas prestações sociais atribuídas pelas diversas caixas sindicais de previdência e a alterar o método de financiamento.

Um caminho diferente fez a assistência. A construção política de um modelo de assistência tutelado pelo Estado começara a ser ponderada em 1937. Em 1940, devido ao agravamento da pobreza provocado pela economia de guerra, foi criado o Subsecretariado de Estado da Assistência Social¹⁶⁸. Mas só em 1944 ficou concluído e aprovado o Estatuto de Assistência Pública, um documento-programa que veio completar as leis fundamentais da política social do “Estado corporativo”. Embora inconsequente a curto prazo, mas significativo do modo como a previdência corporativa viu o mutualismo

¹⁶⁵ H. Medina Carreira, “Proteção Social”, *cit.*, p. 186.

¹⁶⁶ Id., *ibidem*.

¹⁶⁷ Lei nº 2 115, de 18 de junho de 1962.

¹⁶⁸ Decreto-Lei nº 30 692, de 27 de agosto de 1940.

e dele precisou para oferecer esquemas elementares de proteção social, é a posição defendida por Marcelo Caetano acerca do risco de doença.

Uma vez que os “chefes de família” filiados em associações de socorros mútuos beneficiavam voluntariamente da cobertura desse risco e dado que a previdência corporativa não chegava a todos os trabalhadores, o futuro chefe do Governo propõe “a consolidação financeira das associações de socorros mútuos”¹⁶⁹. A ideia seria tirar partido dessa complementaridade, entregando às mutualidades um papel supletivo de proteção social de modo a poupar dinheiro à previdência e a atingir maior número de trabalhadores.

Apesar da aparente modernidade do Estatuto de Assistência Pública, o diploma insistia na ideia de que a assistência social não competia ao Estado, nem tão pouco às autarquias locais, mas à iniciativa particular e às respectivas instituições. Aqui, abria-se uma janela para algumas organizações da Economia Social, ainda que segundo um entendimento redutor do conceito. Dessas instituições de proteção social, alguns deputados à Assembleia Nacional destacaram as misericórdias e as mutualidades. Segundo a argumentação dos homens do regime, a legião de imprevidentes que a sociedade portuguesa mantinha obrigava o Estado a facilitar o acesso a diversos serviços de assistência, nomeadamente de natureza caritativa¹⁷⁰. Tratar-se-ia de um “dever moral” entregue à consciência privada e à ação beneficente de instituições particulares de direito canónico, sobretudo das misericórdias.

No entanto, algumas dessas organizações sociais nem sequer eram particulares, mas de pura dependência política do Estado. As mais activas no domínio da assistência haviam nascido da iniciativa política da Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT) ou da Junta Central das Casas dos Pescadores, sempre com a cooperação institucional e simbólica da hierarquia católica, do partido único do regime, a União Nacional, e mesmo da Legião Portuguesa. Muito invocadas na propaganda assistencialista do regime eram as colónias de férias e as cantinas escolares, bem como as obras sociais para crianças órfãs, as casas de trabalho e os centros de assistência social. Noutros domínios, dada a apatia do Estado em criar verdadeiros serviços de assistência, as obras regionais mais salientes dependiam da ação das juntas distritais e de província. No distrito de Coimbra, por exemplo, destacava-se a obra conduzida pelo médico e presidente da Junta de Província da Beira Litoral, Bissaya Barreto¹⁷¹.

¹⁶⁹ Id., *ibidem*, p. 17.

¹⁷⁰ Ver Ana Campos e Maria Manuela Rocha, “Corporativismo e assistência social: natureza e produção do Estatuto de Assistência Social”, in *Ler História*, nº 64, 2013, pp. 11-29.

¹⁷¹ Ver Jorge Pais de Sousa, *Bissaya Barreto. Ordem e Progresso*, 1ª ed., Coimbra, Mi-

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Insistia-se na ideia de que o Estado Novo conseguira criar um “verdadeiro mutualismo”, um mutualismo instituído que integrava diversos corpos sociais em prol da dignidade humana e, sobretudo, da desejada paz social. Ao Estado pertencia apenas um papel tutelar, devendo assumir uma atitude de boa cooperação com as instituições voluntárias. Esta conceção persistiu e fez um longo caminho até assentar no estatuto jurídico que, em 1979, seria reconhecido às actuais Instituições Particulares de Solidariedade Social.

3.2. O mutualismo associativo perante a ordem corporativa

Muito identificado com a cultura liberal e republicana e com as sociabilidades laborais de raiz urbana, o setor mutualista conheceu um rude golpe com a implantação do Estado Novo e da política social corporativa.

Meses antes do plebiscito constitucional de 1933, o movimento mutualista manifestou a sua resistência à ordem autoritária corporativa. A Semana Mutualista organizada pelo jornal *O Século* teve lugar em Lisboa, e por todo o país, de 15 a 22 de janeiro de 1933. Os organizadores pretendiam “sacudir o torpor que invadia todas as classes, especialmente as mais desfavorecidas, em relação à solidariedade na miséria, na desgraça, na velhice, na invalidez”¹⁷².

Nesse momento de dupla imposição de um sindicalismo nacional e de uma previdência corporativa ao mundo do trabalho, os indicadores do movimento mutualista mostravam uma regressão dramática, que aliás se acentuou nos anos seguintes. Quer no número de associações, quer na adesão de novos associados, as mutualidades acusaram o fim da República e a ofensiva antisocialista do salazarismo. Em 1930 eram 668 as associações em Portugal. Em 1973, nas vésperas da queda do regime, eram apenas 133.

O mundo associativo com que a ditadura de Salazar se deparou era composto, na sua esmagadora maioria, por associações de socorros mútuos. Em 1930, essas mutualidades ainda contavam mais de meio milhão de sócios. Outras eram associações de cultura e recreio, em certos casos de desporto. Ao longo do Estado Novo, o número de associados do mutualismo livre, em geral, também caiu. Mas não de forma tão contundente quanto o das associações de socorro mútuo, em particular: de 586 mil em 1930, este último desceu para 554 mil em 1965 e ficou em 572 mil em 1973¹⁷³.

nerva, 1999.

¹⁷² Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal...*, cit., p. 506.

¹⁷³ Id., *ibidem*.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

A Semana Mutualista de 1933 atingiu uma dimensão ainda maior do que os congressos das mutualidades de 1911 e de 1916. De forma oportuna, os organizadores invocam o enraizamento das mutualidades na vida social do país e lançam mão de diversas formas de socialização popular do movimento associativo. Destacam-se os grandiosos cortejos mutualistas realizados em Lisboa e no Porto e a propaganda mutualista feita na rádio, no cinema e através de cartazes de rua, além das conferências e sessões que ocorrem em várias cidades do país.

Procurando resistir, o mutualismo mostrava-se ao país como se a ditadura ainda não fosse uma realidade. A elevada participação de numerosas associações na Semana Mutualista e o receio de que o Estado Novo se lhes mostrasse hostil, apressam a realização de um Terceiro Congresso Nacional das Mutualidades, que tem lugar na sede da Associação de Socorros Mútuos dos Empregados do Comércio de Lisboa, em dezembro de 1934.

Entre as propostas finais do Congresso de 1934 destaca-se o pedido de concessão de facilidades para a criação de Caixas Económicas no âmbito das próprias associações de socorros mútuos. Dessa ideia podemos deduzir que o movimento mutualista percebia bem a urgência de robustecer as suas organizações dotando-as de meios de previdência de mais largo alcance.

Eram muitas as apreensões sentidas pelo movimento mutualista. Um exemplo disso mesmo reside uma proposta da Comissão Executiva do Congresso de 1934 que, recusando a previdência corporativa como sistema único e imperativo de previdência social, recomenda ao Estado que regulamente noutros termos o seguro social obrigatório. Pretendiam os dirigentes mutualistas que essa nova lei de seguros sociais – semelhante ao sistema de 1919, ainda que mais ambiciosa – compreendesse todas as modalidades de previdência e elevasse os salários de forma a que os trabalhadores pudessem cumprir os seus encargos associativos, favorecendo assim o papel das mutualidades.

Além do mutualismo associativo, de forte tradição nos domínios da proteção social, havia as associações de classe, que podiam ser representativas do capital ou do trabalho. Em 1930, contavam-se 754 associações de trabalhadores e 285 associações de patrões ou empresários¹⁷⁴. Na verdade, foi este duplo universo, o do mutualismo livre e o das associações profissionais, que a organização corporativa tratou de substituir e vigiar, impondo-lhes um novo quadro jurídico, ao abrigo do Estatuto do Trabalho Nacional. Às cooperativas foi dispensada legislação específica, igualmente restritiva.

¹⁷⁴ R. Ramos (coord.), *História de Portugal*, Lisboa, Esfera do Caos, 2009, p. 645.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL



Sede da Associação de Socorros Mútuos Setubalense, criada em 1888.

Os últimos governos da Ditadura Militar já tinham apertado os critérios de constituição das associações de socorros mútuos, obrigando-as a ter um número mínimo de associados inscritos para que pudessem ser criadas. Desaparecem quase uma centena de mutualidades entre 1926 e 1933. A legislação aprovada nos anos da Ditadura Militar limitou muito a sua margem de atividade ao impor um número mínimo de sócios para que fossem viabilizadas. No entanto, a principal razão do desaparecimento de muitas delas esteve na ação fiscalizadora exercida pelos serviços de inspeção do INTP.

Anteriores à institucionalização da previdência corporativa, o Decreto nº 19281, de 29 de janeiro de 1931, sobre o perfil jurídico e legal das associações, e o Decreto nº 20 944, de 27 de fevereiro de 1932, de natureza regulamentar, já incluíam disposições proibitivas. Estes dois diplomas vieram substituir a velha lei das associações de socorros mútuos, de 2 de outubro de 1896.

Na prática, eram leis hostis à vida associativa das organizações de auxílio mútuo, cuja tradição e prática teriam de coabitar com um duplo universo: i) com as instituições de previdência que o Estado Novo anunciara criar no âmbito dos organismos corporativos de enquadramento do trabalho; ii) com a assistência praticada pelas misericórdias e por outras instituições beneficentes de natureza católica.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Desde a primeira hora, o Estado Novo tratou o movimento mutualista com uma hostilidade preventiva. No entanto, abordou o assistencialismo católico, em especial o socorro clínico e farmacêutico garantido pelas misericórdias, com moderado consentimento, ainda que vedando a atuação das instituições sociais da Igreja aos domínios da previdência. O referido Decreto de 1931 proibia expressamente as associações de socorros mútuos de se ocuparem “de assuntos alheios aos fins expressos nos estatutos”. Permitia-se-lhes, porém, que tivessem farmácias privativas e que pudessem associar-se às misericórdias e a outras instituições de beneficência com a finalidade de prestarem socorros clínicos e farmacêuticos¹⁷⁵. Neste como noutros domínios, o regime impôs uma selectividade instrumental e demarcou o território de atuação das organizações sociais de natureza particular.

Tal como sucedeu com os Sindicatos Nacionais, cujos poderes foram subtraídos aos seus associados e transferidos para um grupo de técnicos de ação social, também as mutualidades passaram a ser tuteladas pela burocracia corporativa e por organismos do Estado. Em pouco tempo, os “assistentes corporativos” que respondiam perante o INTP passaram de pequenos burocratas a temíveis agentes da política social do regime. Através dos seus serviços de inspecção e das suas delegações distritais, em 1934 o Estado começou a tutelar o movimento mutualista.

O número de mutualidades que apurámos para o período do Estado Novo, na sua maior parte associações de socorros mútuos – organizações em atividade durante largos anos deste período ou, em certos casos, de 1926 a 1974 – não traduz imediatamente o embate com a legislação antiasociativa aprovada nos anos finais da Ditadura Militar.

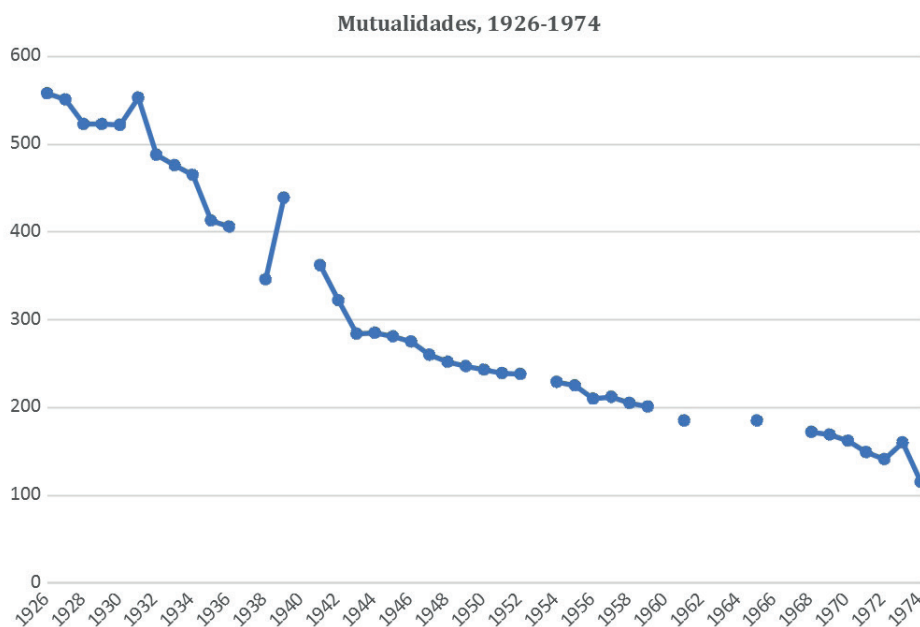
As arbitrariedades inspectivas a que foram sujeitas inúmeras associações de socorros mútuos e a exigência legal de um número mínimo de sócios para que fossem reconhecidas fez desaparecer cerca de uma centena de mutualidades entre 1926 e 1933. Foi ainda mais severo e contundente o impacto do corporativismo autoritário e da criação dos sindicatos nacionais.

A tendência de quebra do número de mutualidades persiste e acentua-se até 1945. Quando a Guerra terminou, as associações de socorros mútuos já não atingiam as três centenas em todo o território nacional, incluindo as ilhas da Madeira e dos Açores. Algumas desapareceram por simples extinção administrativa; outras foram forçadas à integração em caixas sindicais de previdência; outras ainda, perante dificuldades de te-

¹⁷⁵ Cf. Decreto nº 19 281, de 29 de janeiro de 1931. Ver também V. Rosendo, *O Mutualismo em Portugal...*, cit., pp. 596-602.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

souraria, foram fundidas ou reestruturadas. Quando se deu a Revolução de 25 de Abril de 1974, a realidade mutualista era pobre e pouco numerosa: contavam-se pouco mais de uma centena de organizações.



Fontes: Vasco Rosendo, *O mutualismo em Portugal. Dois séculos de história e suas origens*, Lisboa, Montepio Geral, 1996; *Boletim da Previdência Social*, n.º 1-23, Lisboa, Imprensa Nacional, 1916-1932; *Registo das Associações Mutualistas registadas na Direção-Geral da Segurança Social*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2008; Domingos da Cruz, *A mutualidade em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933.

Observações: Considerámos o número de organizações recenseadas.

Apesar da hostilidade que o Estado Novo dirigiu ao associativismo livre e ao cooperativismo, nos textos legais e nas vulgatas doutrinárias as instituições corporativas eram apresentadas como herdeiras de uma antiga tradição mutualista e de cooperação. O Estado Novo contrapõe a dimensão social do corporativismo a um associativismo liberal e socialista que declara antinacional.

A proibição da greve e do *lock-out*, em maio de 1934, bem como a ação punitiva dos Tribunais Militares sobre os dirigentes e militantes sindicais implicados na greve geral de 18 de janeiro desse ano, completam o quadro repressivo que o Estado articulou com a organização corporativa.

Tal como o associativismo livre em geral, o sindicalismo associativo foi condenado a uma longa travessia do deserto. Outra finalidade do Governo parece ter sido a de tornar exemplares os seus próprios actos de intromissão na vida associativa das mutualidades; por norma, todos os autos de inspecção que se destinavam a ter efeitos repressivos ou de condicionamento eram publicitados no Boletim do INTP.

Em janeiro de 1935, outro golpe de lei procurou atingir as associações de socorros mútuos. O Decreto determinava que os serviços das caixas económicas que lhes estivessem anexas – dependentes do INTP desde finais de 1933 e, antes disso, do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios – passassem a depender da Inspeção do Comércio Bancário¹⁷⁶. Na prática, as associações que contavam com suporte financeiro de caixas económicas ficavam obrigadas a cumprir exigências semelhantes às da banca comercial, debilitando a sua capacidade de realização dos fins de previdência a que se propunham. O Montepio teve de limitar a sua ação aos empréstimos sobre penhores e aos empréstimos hipotecários aplicando-lhes taxas de juro que não podiam exceder as da Caixa Geral de Depósitos. Por essa razão, a caixa económica do Montepio afastou-se da lógica da banca comercial e houve uma clara demarcação entre a parte da previdência da Associação e a sua casa bancária¹⁷⁷.

Nos campos e nas praias, as leis instituintes das Casas do Povo e dos Pescadores foram suficientes para ocupar o espaço deixado pelas antigas instituições nas comunidades onde havia associações de socorros mútuos, irmandades ou compromissos. Usando argumentos de continuidade e de optimização de recursos, os inspectores do INTP sugeriam que as associações livres servissem de base aos novos organismos de previdência corporativa. Refira-se o exemplo da Associação de Socorros Mútuos dos Pescadores de Alto Mar Seixalenses, que conheceu esse destino em 1934.

Noutros momentos, bastou um simples despacho superior, assinado pelo subsecretário de Estado das Corporações e previdência Social para determinar a integração de diversas associações de socorros mútuos numa caixa sindical de previdência de base distrital.

Durante a II Guerra, dada a crise dos abastecimentos que se viveu e as inúmeras greves que deflagraram por todo o país, o Estado agravou os instrumentos legais e administrativos de controlo das associações de socorros mútuos. Devido à “agitação social” a que muitos sócios de mutualidades

¹⁷⁶ Decreto nº 24 896, de 10 de janeiro de 1935.

¹⁷⁷ Ver José Eduardo Franco e António Castro Henriques (coord.), *História do Montepio Geral. Sob o signo do Pelicano, 1840-2015*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2015, pp. 383-393.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

e cooperadores se tinham entregado e conhecida a resistência das associações e cooperativas quando eram compelidas a fundir-se, o Governo facilita a fusão e integração das associações de socorros mútuos noutras instituições de previdência através de simples portaria. A legislação de 1943 foi um golpe severo na autonomia e crescimento das mutualidades e cooperativas. O dispositivo legal dessa discricionariedade foi o Decreto nº 32 674, 20 de fevereiro de 1943, cujo artigo 7º acrescentou essas prerrogativas ao que fora disposto na lei de bases da previdência corporativa (Lei nº 1 884, de 16 de março de 1935).

Através da sua vigorosa propaganda e dos dispositivos legais que foi criando, o Governo de Salazar procurou condicionar as associações mutualistas. Rebatia-se a ideia de que a previdência social era uma realidade nova e que, por isso, só se podia fazer previdência através dos organismos corporativos, ou seja, dentro do Estado. De acordo com esta lógica, durante a Guerra, antes e depois das greves de 1942, 1943 e 1944, dezenas de associações de socorros mútuos receberam ordem de fusão ou de integração nas caixas sindicais de previdência¹⁷⁸. Algumas associações foram extintas. No entanto, se muitas desapareceram devido a esses processos de fiscalização, a maioria conseguiu sobreviver.

Apresentando-se como um “Estado social de direito corporativo”, o marcelismo introduziu alterações importantes nas políticas sociais¹⁷⁹. Os progressos reformistas no domínio da previdência e o claro reforço do assistencialismo estimularam um namoro interessado entre os poderes públicos e o movimento mutualista.

No final dos anos sessenta, já era evidente a melhoria das prestações pagas pelas associações mutualistas, em especial por seguros de doença, invalidez e morte. Esse impulso resultou de acordos de cooperação celebrados com os próprios organismos de previdência dos funcionários públicos e com os serviços médicos do Estado, tendência que depois da Revolução seria aprofundada na área da saúde.

Em 1965 fora criada a Caixa Nacional de Pensões, surgindo depois a Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família e a Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, devido ao aumento dos fluxos migratórios para França¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Cf. V. Rosendo, *O Mutualismo em Portugal...*, cit., pp. 604-605.

¹⁷⁹ Ver Fátima Patriarca, “Estado Social: a caixa de pandora”, in Fernando Rosas e Pedro Aires Oliveira (coord.), *A Transição falhada. O marcelismo e o fim do Estado Novo*, Lisboa, Editorial Notícias, 2004, pp. 171-212.

¹⁸⁰ Vide Luís Antunes Capucha, “Assistência Social”, in A. Barreto e M. Filomena Móni-

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Além das medidas de alargamento dos abonos de família aos trabalhadores rurais, durante o marcelismo começa a notar-se uma maior articulação entre previdência e assistência. Em julho de 1973, a própria Direção-Geral da Previdência do Ministério das Corporações promove o I Congresso Nacional de Previdência Social, iniciativa que conta com uma secção dedicada ao mutualismo.

Poucas e frágeis, as associações mutualistas pouco participam no Congresso. Embora variadas, as comunicações apresentadas limitam-se a invocar a memória do movimento associativo português e a propor a actualização da legislação mutualista como forma de reconhecer a sua expressão social¹⁸¹. As conclusões confirmam o namoro do movimento mutualista com o “Estado social” marcelista.

Mais contidos são os apelos de democratização do quadro legal que há décadas regulava o movimento mutualista. Em causa estavam aspirações elementares de liberdade associativa e de combate à asfixia financeira das associações, amiúde provocada pela impreparação dos dirigentes em matérias como a estatística e o cálculo atuarial. A satisfação dessas aspirações teria de esperar pela queda da ditadura, pelo regresso à liberdade associativa e pelo recomeço dos congressos nacionais mutualistas, já nos anos oitenta.

3.3. As dificuldades do cooperativismo

Por natureza ideológica, cooperativismo e corporativismo são ideias e práticas pouco compatíveis entre si. Se as ideias de democracia económica e de transformação solidária da sociedade são princípios constitutivos do cooperativismo, já a doutrina corporativista colheu na tradição política contra-revolucionária e na defesa de uma ordem social orgânica os seus princípios fundamentais.

Ainda assim, apesar da diferença radical dos respectivos princípios de organização social e económica, cooperativismo e corporativismo são doutrinas cujos extremos se tocam e cujas organizações tiveram algumas ligações históricas entre si. Os principais elementos de convergência que estabeleceram situam-se, precisamente, nas ideias e práticas de Economia Social.

Nas suas versões modernas, quer o cooperativismo quer o corporativismo nasceram no século XIX, como movimentos de natureza social e económica que tinham em comum oferecer respostas alternativas à “ques-

ca (coord.), *Dicionário de História de Portugal*, cit., vol. VII, pp. 134-137.

¹⁸¹ Vide V. Rosendo, *O Mutualismo em Portugal...*, cit., pp. 526 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

tão social” aberta pelas revoluções industriais e procurar formas de superação das limitações da Economia liberal clássica, uma “economia das riquezas”. Quer os princípios cooperativos, quer a dogmática corporativa viam a cooperação como instrumento de defesa social e apontavam para objetivos de harmonização da sociedade. Embora seguissem caminhos diferentes, ambas as doutrinas propuseram combater a injustiça social, esbater as divergências de interesses e diminuir os antagonismos económicos¹⁸².

Mas importa, sobretudo, vincar as grandes diferenças. O movimento cooperativo inspirado na experiência pioneira de Rochdale e nos princípios fixados pela Aliança Cooperativa Internacional propunha uma utopia libertadora assente em valores ético-rationais: liberdade, associação e emancipação dos indivíduos. Apesar da doutrinação “revisionista” de Georges Fauquet (1873-1953) – assim considerada pelas correntes cooperativistas que nunca aceitaram aproximações ao sistema capitalista –, que reconhecia uma ligação estreita entre os setores privado e cooperativo da economia, considerando que, além de uma natureza associativa, as cooperativas tinham uma dimensão empresarial¹⁸³, nos anos trinta o movimento cooperativo internacional manteve-se fiel às suas origens lendárias e ao património social-cristão.

Longe desses princípios e da identificação entre organizações humanas e movimentos sociais que dá corpo ao movimento cooperativo, a doutrina corporativista que enformou o Estado Novo português e diversos corporativismos fascistas subscreveu valores conservadores, reaccionários e de sentido moral – os imperativos da “organização” e da “ordem”, a colaboração orgânica dos interesses e a harmonia dos corpos sociais.

Apesar destas diferenças radicais, no campo económico e social o “Estado corporativo” criou um imenso conjunto de organizações de tipo cooperativo e mutualista – falsamente associativas, é claro – que funcionaram dentro da organização corporativa da “economia nacional”, sujeitas à sua lógica política e vinculadas à sua oligarquia dirigente.

Esse fenómeno é não só curioso como significativo da relação ambígua, mas claramente hostil, que o Estado Novo manteve com o cooperativismo e com as dinâmicas associativas auto-organizadas. De resto, essa hostilidade antiassociativa tanto se manifestou em relação às organizações de natureza nitidamente empresarial, como era o caso das cooperativas,

¹⁸² O próprio António Sérgio o escreveu. Cf. “As Cooperativas e a transformação do sistema social”, in F. Ferreira da Costa (introd. e seleção), *O pensamento de António Sérgio*, Porto, Breviário Cooperativo, 1979, p. 41.

¹⁸³ Sobre o papel de Georges Fauquet no movimento cooperativo internacional, vide J. Salazar Leite, *Enquadramento Histórico-Social do Movimento Cooperativo*, cit., pp. 134-141.

como se expressou quando estavam em causa organizações não mercantis e as mutualidades livres.

Fossem mútuas ou cooperativas, quando comparadas com as verdadeiras organizações da Economia Social (associações, mutualidades, cooperativas e fundações), essas organizações criadas no âmbito da organização corporativa eram empresas sociais investidas de fins económicos oficiais. Umas e outras, muito mais numerosas as cooperativas do que as mútuas, foram constituídas por iniciativa do Estado autoritário ou por ação de grémios e organismos de coordenação económica da agricultura e da pesca. Dotadas de estatutos à medida do critério casuístico do Governo, e muito dependentes desses pesados organismos corporativos e estatais, essas mútuas e cooperativas cumpriam funções mercantis e de impulso protetor à organização das atividades económicas. Essas empresas sociais não eram cooperativas de produção nem de consumo, mas podiam intervir indiretamente em ambos os segmentos de circulação dos bens e serviços que transacionavam.

Podemos assim falar de um insólito “mutualismo corporativo” e de um singular “cooperativismo corporativo”, ambos muito atuantes em numerosas organizações e em diversas atividades económicas, em especial no setor primário. As mútuas e cooperativas a que nos referimos persistiram enquanto durou a própria organização corporativa, pelo menos até 1974. De forma contraditória, atuaram dentro do sistema capitalista, numa economia de mercado dirigida pelo aparelho corporativo que, por sua vez, era a expressão burocrática do Estado autoritário.

Os princípios cooperativos e a prática de cooperação em si mesma depararam-se com o intervencionismo do Estado Novo e nele encontraram fortes obstáculos à sua livre expressão. A herança republicana das cooperativas de consumo e as conotações socialistas da cooperação foram especialmente visadas pela ditadura de Salazar. Não por acaso, nos anos cinquenta e sessenta as principais batalhas internas dos cooperativistas reunidos em torno do Ateneu Cooperativo (a antiga Cooperativa Fraternidade Operária de Lisboa) e do *Boletim Cooperativista* de António Sérgio, lançado em 1951, foram dedicadas à proteção e dinamização das cooperativas de consumo, numa tentativa de recuperar o que, entretanto, se perdera¹⁸⁴.

A produção legislativa do Estado Novo que versou o cooperativismo cedo mostrou ao que vinha e o que poderia ser alvo de condicionamento

¹⁸⁴ Ver o testemunho do anarquista e militante cooperativista, redator da *Seara Nova* e dos *Cadernos de Circunstância*, José Hipólito Santos: *Maneiras Cooperativas de Pensar e Agir. Contributo para a história do cooperativismo*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2009, pp. 26-27.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ou de repressão. Presos a um corporativismo de Estado manifestamente anti-associativo, os governos de Salazar evitaram legislar sobre o fenómeno cooperativo, a não ser de forma seletiva ou a título excecional, a fim de resolver problemas que consideravam “políticos”. Na lógica da ditadura, as omissões legislativas ofereciam a vantagem de decisões casuísticas e de leituras políticas à medida das circunstâncias. Neste como noutros domínios, a repressão acabaria por ser mais intensa nos anos finais do regime, tendo por alvo as cooperativas culturais.

Limitado ao Código Comercial, o quadro jurídico do cooperativismo português assim persistiu ao longo de mais de quarenta anos de ditadura. A célebre “Lei Garrote” de 12 de maio de 1933¹⁸⁵, assim conhecida pela violência das normas restritivas que impôs às cooperativas de consumo, marcou as linhas de força da política cooperativa da ditadura. Dada a relevância social e simbólica do cooperativismo de consumo e a doutrinação emancipadora que lhe estava associada, a Lei Garrote atingia o coração económico do movimento cooperativo. Pelo fato de incluir dispositivos claramente hostis, a lei criou justificados receios de que o Governo viesse a publicar medidas ainda mais gravosas. Basicamente, o Decreto-Lei restringia a isenção da contribuição industrial às cooperativas de consumo que transacionassem bens exclusivamente com os seus membros; todas as demais cooperativas passaram a pagar contribuição industrial. A publicação da Lei Garrote resultara de pressões políticas do comércio retalhista que acusava as cooperativas de consumo de realizarem transações com não sócios.

Vários cooperativistas contestaram a Lei Garrote. Homens como Raúl Tamagnini Barbosa (1878-1939), um importante divulgador do cooperativismo que, em 1930, escrevera *O Direito Cooperativo*, uma obra que viria a ajudar algumas cooperativas a enfrentar processos judiciais, denunciaram a violência da Lei Garrote e apontaram-lhe os propósitos menos explícitos. A pretexto de queixas de concorrência desleal apresentadas por comerciantes de retalho de diversas áreas de atividade, sobretudo através dos respectivos grémios, a Lei Garrote restringia a isenção de pagamento da contribuição industrial às cooperativas de consumo que vendessem exclusivamente aos seus membros. Até então, tal obrigatoriedade só existia relativamente às transações com “terceiros”¹⁸⁶. Apoiando-se em dispositivos de controlo antidemocrático do movimento cooperativo, sobretudo em expedientes legais e administrativos, o Estado Novo exerceu sobre as cooperativas uma inter-

¹⁸⁵ Decreto-Lei nº 22 513.

¹⁸⁶ Ver Rui Namorado, *Introdução ao Direito Cooperativo. Para uma expressão jurídica da cooperatividade*, Coimbra, Almedina, 2000, pp. 67-68.

venção autoritária de dupla natureza: preventiva e repressiva de supostas dissidências políticas. Essa asfixia foi comum às cooperativas de diversos ramos e estendeu-se àquelas que o Estado ajudou a criar no âmbito da organização corporativa de diversos setores económicos. Comparando com as mutualidades, os processos de repressão e controlo foram comuns, mas também diferentes, uma vez que as mutualidades laborais (o mutualismo livre) foram de imediato extintas para dar lugar aos sindicatos corporativos.

Contraditoriamente, dentro do sistema corporativo ou em estreita relação com os organismos patronais que dirigiam produções do setor primário (grémios, federações e uniões, além dos próprios organismos de coordenação económica), o Estado semeou uma pletora de organizações que hoje integráramos na Economia Social ou que assim podemos classificar. Ainda que a lei lhes tenha chamado “mútuas” e “cooperativas”, a natureza e a prática dessas organizações mostraram-se distantes dos princípios mutualistas e cooperativos.

Subordinadas à organização corporativa ou colocadas na dependência dos seus poderes oligárquicos, nem as mútuas nem as cooperativas eram verdadeiras entidades associativas. Faltava-lhes “espírito mutualista e cooperativo” e tinham de cumprir normas que limitavam severamente a sua autenticidade associativa. No entanto, em termos jurídicos essas organizações empresariais não deixavam de ser mútuas e cooperativas e, nessa medida, podemos considerá-las organizações do setor mercantil da Economia Social.

As cooperativas mais numerosas e salientes, até pelos apoios financeiros que receberam do poder central, foram as de distribuição e comercialização. Sem exceção, todas foram criadas na dependência de grémios da lavoura, bem como de grémios obrigatórios das pescas industriais e de organismos de coordenação económica que actuavam no setor primário (comissões reguladoras, juntas e institutos). A funcionalidade económica dessas organizações cooperativas da agricultura e da pesca torna menos intrigante a sua lógica e permite compreender as suas finalidades instrumentais.

Nas pescas, esse mutualismo corporativo abertamente anti-associativo e subordinado ao poder dos grémios foi útil ao Estado para compensar falhas da regulação económica atribuída à organização corporativa e para substituir funções empresariais indispensáveis ao modelo de proteção e fomento das pescarias industriais.

Do mesmo modo, na agricultura a característica mais saliente desse enviesado cooperativismo foi a sua subordinação à organização corporativa para cumprir objetivos de fomento, coordenação de mercados e de pre-

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ços. Embora não deixassem de ser cooperativas, em regra essas empresas dependiam das direções e conselhos gerais dos grêmios que agrupavam, por produtos ou atividades intra-setoriais, as empresas e empresários do setor, fossem eles produtores ou comerciantes. Tais cooperativas eram unidades empresariais criadas pelo próprio Estado no âmbito de políticas de proteção e fomento que implicavam a intervenção em mercados específicos a fim de regular os preços e compor interesses socioeconômicos. Os setores mais abrangidos, além da pesca, eram os da produção e comércio de leite, produção pecuária, vinho e azeite.

Como seria de esperar, as cooperativas subordinadas à organização corporativa do Estado tinham uma vida associativa incipiente, nula ou meramente formal, ainda que tivessem uma presença muito visível na vida econômica do país e de algumas regiões agrícolas.

Fosse nas mútuas de seguros da pesca, fosse nas cooperativas agrícolas, o recurso à cultura mutualista e cooperativista nunca deixou de ser retórico, ainda que essas organizações tenham adotado alguns princípios técnicos da mutualidade e da cooperação. O Decreto nº 31551, de 4 de 1941, garantindo que o Estado não queria limitar a autonomia das associações agrícolas, mútuas e cooperativas agrícolas dependentes do Ministério da Economia, estabelecia normas capazes de uniformizar a vida associativa dessas organizações no sentido da sua efectiva colaboração com os Grêmios da Lavoura.

Na prática, esses traços mutualistas e cooperativos foram traídos pela falta de autenticidade associativa das organizações e pelo sentido funcional que tiveram de assumir enquanto instrumentos da economia dirigida de base corporativa. Quando muito, as “mútuas corporativas” usaram algumas técnicas de socialização do risco e regras de contabilidade financeira que eram próprias das sociedades mútuas de seguros e das mutualidades em geral. Por sua vez, as cooperativas agrícolas dependentes dos grêmios, sobretudo as adegas cooperativas e as de produtores de leite, adotaram alguns traços do cooperativismo de crédito, de produção e mesmo de consumo. Faltou-lhes, porém, a democracia interna e, na maioria dos casos, a adesão voluntária dos cooperadores.

Apesar da contingência das estatísticas publicadas, verifica-se que a evolução do movimento cooperativo (aferido através do número anual de cooperativas registadas) acusa o embate inicial com a legislação discricionária dos governos da Ditadura Militar e do Estado Novo.

Mais de metade das cooperativas que existiam em 1926 já tinham desaparecido em 1933. Mantendo-se em vigor o Código Comercial de 1888,

foram rápidos e contundentes os efeitos da Lei Garrote sobre o cooperativismo de consumo, muito ligado aos meios operários e de forte implantação urbana. Se em 1929 havia 175 cooperativas de consumo, em 1974 só se registavam 193, o que traduz um crescimento anémico em tão longo período. Por seu turno, o grande crescimento, verifica-se no ramo das cooperativas agrícolas: eram apenas 12 em 1929 e contavam-se 401 em 1974, ainda que algumas não funcionassem¹⁸⁷. Após o lançamento do *Boletim Cooperativista* em 1951, mercê do trabalho destacado de António Sérgio, dá-se um certo renascimento do setor: nos anos cinquenta o número de cooperativas atinge números semelhantes aos que tivera nos anos finais da República. Surgem então mais de quatro centenas de cooperativas. Na década de sessenta e nos primeiros anos de setenta o movimento cooperativo conhece diversas oscilações e em 1974, por influência da Revolução, o número de cooperativas mais do que duplica relativamente a 1973.

A longa duração do Estado Novo, a hostilidade antiassociativa do corporativismo autoritário e as ambiguidades da política cooperativa do corporativismo autoritário explicam as flutuações do movimento cooperativo e refletem as dificuldades de sobrevivência das organizações cooperativas.

Mercê do trabalho de doutrinação de António Sérgio e seus pares e da campanha levada a cabo pelo *Boletim Cooperativista* surgiram centenas de cooperativas, embora muitas de vida curta. Nos primeiros anos setenta, dada a desconfiança que o Estado criou das cooperativas culturais e outras e dado o desenvolvimento capitalista do país – ainda que algumas cooperativas tenham sido criadas precisamente para ajudarem o Estado a concretizar empreendimentos modernizadores –, muitas cooperativas desapareceram. No início dos anos setenta já eram pouco mais de cem.

Nos anos da Guerra, o intervencionismo do Estado e o aumento da repressão sobre os movimentos sociais hostis ao regime gerou novas investidas legais sobre o movimento cooperativo, ainda que algumas cooperativas de consumo tenham sido mantidas na intenção de que pudessem minimizar o problema dos abastecimentos. Quebrou-se a celebrada unidade do movimento cooperativo e, também por isso, houve necessidade de a recuperar logo que a Guerra terminou.

Em finais de 1941, em plena economia de guerra e num clima de agitação social, o Governo de Salazar publicou um diploma legal, já aqui re-

¹⁸⁷ Bruno J. Machado de Almeida, “O Setor Cooperativo em Portugal: aspetos económicos”, in <http://www.ci.esapl.pt/jcms/materiais/Org%20Gestao%20Coops/OSetorCooperativoEmPortugalAspetosEconomicos.pdf>, p. 57. Consultado em junho 2018.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ferido, que dava ao ministro da Economia o poder de “destituir as direções das cooperativas agrícolas e das associações mútuas de seguros de gado”, reservando-lhe o direito de as “substituir por comissões administrativas de sua livre escolha”¹⁸⁸. Em 1942, o agravamento da situação social do país, associada à crise dos abastecimentos e às greves dos trabalhadores rurais e de algumas indústrias, levam o Governo a estender de um para três anos o mandato das comissões administrativas que fossem impostas às cooperativas agrícolas e mútuas de gado¹⁸⁹. Estas leis lançam as cooperativas num sobressalto constante uma vez que ficam obrigadas a diversos condicionamentos e sujeitas a uma vigilância permanente.

Além dos serviços de inspeção de todas as associações agrícolas existentes, esquema que o Governo montou em 1936 e cujos serviços corriam através da Direção Geral dos Serviços Agrícolas, as cooperativas e uniões tiveram de enfrentar grandes constrangimentos. As arbitrariedades mais comuns relacionavam-se com a imposição de comissões administrativas.

Reproduzindo o modelo de vigilância que o Estado Novo usava em toda a organização corporativa, em 1946 surgiu a figura intrusiva do “delegado do Governo junto das cooperativas”¹⁹⁰. Ao delegado competia “assistir às reuniões da direção e tomar parte nas reuniões da assembleia geral”, além do dever de informar a tutela da atividade da cooperativa, em especial se ela fosse lesiva dos interesses da “produção nacional” ou contrária às leis e regulamentos. Mais tarde, a figura sombria do “fiscal do Governo”, como ficou conhecida na memória do movimento cooperativo, viria a dispor do direito de veto suspensivo sobre todas as deliberações das cooperativas.

Não menos gravoso e impeditivo de uma verdadeira cooperação foi um diploma de 1961, segundo o qual a aprovação dos estatutos das cooperativas passava a depender de um capital social a estabelecer pelo Secretário de Estado da Agricultura que, podia, ele próprio, alterá-los. Ambas as disposições antidemocráticas, o direito de veto do delegado do Governo e a alteração discricionária do capital social, constam do Decreto-Lei nº 43 856, de 11 de agosto de 1961.

A prática veio a confirmar o sentido da lei. A ação da Direção Geral dos Serviços Agrícolas foi realmente tutelar e fiscalizadora: compreendia todo o processo de constituição das cooperativas, a assistência técnica e o acompanhamento administrativo, bem como as inspeções que, em muitos casos, foram discricionárias e tiveram uma natureza política.

¹⁸⁸ Decreto-Lei nº 31 551, de 4 de outubro de 1941.

¹⁸⁹ Decreto nº 32 385, de 13 de novembro de 1942.

¹⁹⁰ Decreto nº 35 465, de 23 de janeiro de 1946.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Na agricultura, o incentivo do Estado e da organização corporativa à constituição de organizações que hoje consideramos da Economia Social nunca deixou de ser retórico e cheio de contradições. Ainda assim, na agricultura essa tendência conheceu especificidades práticas e modelos funcionais mais diversificados do que na organização corporativa das pescas, um reduto burocrático mais pequeno e muito fechado.

O fenómeno mais surpreendente que a historiografia identifica na organização da “lavoura nacional” reside no desenvolvimento de um cooperativismo agrícola subordinado às instituições corporativistas. No seu próprio tempo, este “cooperativismo corporativo” teve entusiastas e críticos consistentes. Logo que as primeiras cooperativas foram criadas na dependência de grémios, esse cooperativismo revelou-se tão insólito quanto decisivo para o Estado autoritário na medida em que seria um instrumento de concretização da política agrária. Mais tarde, já no marcelismo, as cooperativas agrícolas tornaram-se de tal modo indispensáveis a novas ideias e projetos de fomento agroindustrial que o Estado não abriu mão das cooperativas.

Como notou Laura Larcher Graça, ainda que ferreamente apegado à organização corporativa, “o Estado não impôs por via legal a formação de cooperativas agrícolas, mas foi o Estado que modelou o movimento”¹⁹¹. À boa maneira da economia dirigida, essa política de fomento traduziu-se na definição estatal dos segmentos de produção e distribuição que precisariam de cooperar na provisão de fatores de produção e de serviços de distribuição de produtos agrícolas protegidos. O próprio Estado definiu os momentos e os territórios onde entendeu serem necessárias cooperativas, controlando o seu funcionamento regular e a fidelidade política dos dirigentes e cooperadores.

As fragilidades desse corporativismo agrícola, muito discutidas dentro do próprio regime desde os anos quarenta, e a fraqueza do capitalismo agrícola em Portugal, ajudam a explicar o recurso às cooperativas. Além disso, parecem ter sido importantes as resistências dos camponeses e dos pequenos proprietários à violência burocrática do corporativismo e o seu desinteresse em relação ao papel dos grémios e Casas do Povo. A constituição de cooperativas agrícolas, todas elas sociedades comerciais, fez-se em estreita articulação com os organismos corporativos e, em regra, na sua dependência¹⁹². As cooperativas destinavam-se a auxiliar o Estado na sua política de abastecimento e preços. Muitas tiveram, além disso, atribuições de coordenação das pré-existentes, de forma a evitar desvios e práticas rebeldes.

¹⁹¹ L. Larcher Graça, “Cooperativas agrícolas”, in A. Barreto e M. Filomena Mónica (coord.), *ob. cit.*, vol. VII, Suplemento, p. 418.

¹⁹² Cf. Manuel de Lucena, *O Sistema Corporativo Português...*, *cit.*, vol. I, pp. 296-298.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Do ponto de vista jurídico, essa pletera de cooperativas viveu num limbo “para-legal”. Ainda que colocadas dentro do sistema autoritário-corporativo do regime, eram suficientemente cooperativas para que o Estado tenha sentido necessidade de as vigiar e reprimir. Muitos dos seus dirigentes, embora ligados ao regime salazarista, eram briosos defensores da autonomia das cooperativas e conheciam bem o seu *ethos* organizativo. Identificados com as cooperativas a que pertenciam, nem todos os dirigentes e cooperadores aceitavam as intromissões governamentais que excediam os limites da regulação estatal, já de si apertada e, por vezes, insidiosa.

3.4. Formas impuras de cooperativismo agrícola

Na sua política económica e social feita de equilíbrios e de formas de harmonização de interesses, o Estado Novo tomou precauções com o mundo rural. A vontade política de garantir a paz social nos campos sem recorrer sistematicamente à violência levou o Estado a atribuir aos grémios da lavoura e às Casas do Povo a disciplina e regulamentação do trabalho nos campos, incumbindo-os também da criação de modalidades básicas de assistência e previdência.

Faces da mesma moeda, as políticas do Estado central e a burocracia corporativa acabaram por agravar velhas deficiências da economia agrícola nacional: promoveram produções excedentárias, como o vinho, e pouco rentáveis, como o trigo. A política agrária da ditadura não alterou, tão pouco, o regime de propriedade de modo a favorecer a produtividade das culturas e explorações menos rentáveis, nem retirou da miséria a maioria dos trabalhadores rurais. O principal papel dos numerosos grémios da lavoura criados pelos governos de Salazar – em 1957 já eram 230, cobrindo o país e agrupando todos os produtores agrícolas das respetivas regiões – era de ordem económica. A disciplina da concorrência e a coordenação das atividades agrícolas não os impediu de intervir diretamente e de se comportarem como agentes económicos.

Teoricamente, os grémios agrícolas podiam promover a criação de caixas de crédito agrícola, bem como de cooperativas de produção e de consumo, ou outras, desde que previstas na lei. As cooperativas e as caixas deveriam ser anexas aos Grémios da Lavoura. As primeiras tinham administração autónoma e regiam-se pelo Código Comercial; as segundas nunca tiveram autonomia¹⁹³. Nesse propósito oficial de ajuda aos associa-

¹⁹³ J. M. Sérvulo Correia, *O Setor Cooperativo Português: ensaio de uma análise de*

dos, os grêmios podiam construir e gerir armazéns, silos e celeiros, adegas e lagares. Em muitos casos chegavam a ser proprietários de maquinaria e animais de trabalho para uso comum.

O Decreto-Lei nº 24 494, de 22 de março de 1939, que regulamentou os grêmios da lavoura, não esqueceu que as cooperativas que vinham do passado eram herdeiras do velho sindicalismo agrícola e dos seus *lobbies* reivindicativos. O Governo sabia que algumas se mantinham dentro desse espírito liberal e longe das forças vivas do regime. Preparando o caminho para uma possível cooptação, o Estado permitiu a essas associações agrícolas de tradição liberal que se transformassem em cooperativas desde que se não confundissem com os grêmios da lavoura¹⁹⁴. De ora em diante, as cooperativas deveriam funcionar anexas aos grêmios. Da direção de cada grémio seria destacado um membro para as assistir. Na lógica autoritária do Estado, o cooperativismo agrícola nascia à sombra da organização corporativa e assim se deveria manter.

À semelhança de outras incoerências do corporativismo, a ação cooperativa dos grêmios nunca deixou de ser apresentada como transitória. Sucedeu, porém, que a relação entre os agricultores e os grêmios e organismos de coordenação económica da lavoura foi tensa e subordinada. Ocupado o terreno e confirmado o ímpeto de fomento do pós-guerra, essa realidade desigual atingiu as cooperativas autónomas. Muitas viram-se excluídas dos financiamentos estatais destinados às adegas e lagares e tiveram de suportar a concorrência e as pressões dos altos dirigentes da organização corporativa. De acordo com a lei e com a doutrina, o papel reservado às cooperativas agrícolas no contexto do sistema corporativo e da “lavoura nacional” correspondia a objetivos que podiam ser subscritos por autênticos cooperativistas: proteger os pequenos e médios produtores dos intermediários e da “usura capitalista”, facilitar-lhes o acesso à modernização das explorações agrícolas e pecuárias, incentivar o espírito associativo do agricultor.

Apesar dessas veleidades doutrinárias, próprias de um corporativismo que também precisou de ser cooperativo, no âmbito restrito dos grêmios “o movimento cooperativo acabou por se desenvolver pouco”¹⁹⁵. Em geral, os grandes agrários desinteressaram-se das cooperativas, uma vez que dispunham de outras formas de acesso ao capital e de outros recursos para organizar o negócio. Fosse porque tinham acesso direto ao mercado e dispunham de instrumentos de proteção e garantia, fosse por abundância de meios próprios.

conjunto, Lisboa, Petrony, 1970, pp. 61 e ss.

¹⁹⁴ Cf. Manuel de Lucena, *O Sistema Corporativo Português...*, cit., vol. I, pp. 296-297.

¹⁹⁵ Id., *ibidem*, p. 296.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

No fenómeno cooperativo agrário, tal como na organização corporativa em geral, foi aos “pequenos” que o Estado mais se dirigiu e onde melhor chegou. No entanto, essa tendência admitiu algumas exceções. Na maioria das regiões de produção de vinhos, incluindo no Douro e no Dão, os viticultores de média dimensão foram os mais participativos e abertos à cooperação. Quanto aos lagares cooperativos, a maior adesão não veio dos pequenos, mas dos grandes e médios produtores de azeite.

No princípio dos anos trinta, a realidade do cooperativismo agrícola português quase se limitava às Caixas de Crédito Agrícola que haviam crescido sob impulso da legislação republicana. Em 1930, estavam em funcionamento 81 Caixas, o que corresponderia a 45 mil sócios. Nesse mesmo ano, uma vez colocadas na dependência da Caixa Nacional de Crédito que Salazar criara em 1929, depressa esmoreceram e muitas se extinguíram. No começo da década de sessenta já só havia quatro Caixas de Crédito Agrícola em funcionamento. Cooperativas agrícolas propriamente ditas, durante a República quase não existiram, embora tenham persistido algumas Adegas Sociais, cuja origem se ligava ao movimento associativo agrícola do último terço do século XIX. Em 1936 contavam-se apenas cinco cooperativas agrícolas em Portugal continental¹⁹⁶.

Ainda que inserido na organização corporativa da economia, o movimento de criação de cooperativas agrícolas só se agitou depois da II Guerra Mundial. Essa dinâmica crescente acabou por ser uma fuga para a frente, obviamente indissociável do falhanço do modelo de sindicalismo agrícola de base corporativa que o Estado implementara para eliminar o velho associativismo agrícola. A partir de então, conjugando objetivos político-sociais e uma inegável ambição modernizadora de certas produções agrícolas e circuitos de comercialização, o Estado e a organização corporativa são, eles próprios, os grandes agentes do fomento cooperativo.

A criação de “oficinas tecnológicas” (adegas, lagares e unidades de recolha e conservação de leite) atesta o modo funcional como o poder central encarou a cooperação agrícola. Reconhecendo nas unidades cooperativas um instrumento complementar do dirigismo económico, o Estado entregou às cooperativas o enquadramento das explorações agrícolas na sua relação com o mercado e estimulou produções capazes de responderem ao consumo urbano e, quando possível, à exportação. Em 1945 contavam-se em Portugal apenas 39 cooperativas agrícolas, na sua maioria leiteiras. Em 1950, já havia 117 unidades, incluindo cooperativas e uniões cooperativas.

¹⁹⁶ F. Oliveira Baptista, *A Política Agrária do Estado Novo*, Porto, Edições Afrontamento, 1993, p. 326.

Dez anos depois, já excediam as três centenas e, em 1973, no continente e nas ilhas estavam registadas, por junto, 511 cooperativas e uniões¹⁹⁷.

Na verdade, a criação das cooperativas agrícolas foi induzida e fiscalizada, a par e passo, pela organização corporativa. Especialmente pelos grémios da lavoura, federações de grémios agrícolas e organismos de coordenação económica incumbidos de regular e dirigir certas produções: trigo, vinho, azeite, arroz, frutas, produtos pecuários e resinas.

Tal como sucedeu noutros setores em que o poder central consentiu a coabitação de formas cooperativas ou de natureza mutualista com o aparelho corporativo, sempre que os agricultores tentaram constituir cooperativas, depararam-se com entraves governamentais colocados pelos próprios grémios e organismos de coordenação económica. Estes processos tipificam bem os obstáculos que se encontraram durante a longa persistência do corporativismo autoritário.

O setor leiteiro é elucidativo dessas relações difíceis e dos dilemas do cooperativismo agrícola no contexto do Estado Novo. Nas décadas de vinte e de trinta, as primeiras cooperativas leiteiras haviam sido constituídas por iniciativa autónoma de agricultores. Foi assim em algumas zonas e concelhos do Minho, especialmente em Barcelos, na Beira Litoral, onde se salientou o concelho de Sever do Vouga, e nas ilhas dos Açores. No entanto, o cooperativismo leiteiro depressa teve de enfrentar os interesses da indústria de laticínios e os constrangimentos políticos da organização corporativa.

Além das cooperativas leiteiras, a constituição de adegas foi uma das expressões mais eloquentes desse variado fenómeno cooperativo que o Estado acomodou na organização corporativa do setor primário. Entre 1939 e 1974, a criação de adegas cooperativas percorreu diversas instituições ligadas à organização corporativa dos vinhos: grémios da lavoura e suas federações, Casa do Douro, Comissão de Viticultura da Região dos Vinhos Verdes, Federação dos Vinicultores do Dão, Junta Nacional do Vinho. O apoio financeiro do Estado foi decisivo e proveio de diversas instituições: dos próprios organismos de coordenação económica (Casa do Douro e Junta Nacional do Vinho, nascidas em 1932 e 1937, respetivamente), da Junta de Colonização Interna (através do Fundo de Melhoramentos Agrícolas) e, de 1949 em diante, do Fundo de Fomento de Exportação.

A importância da vitivinicultura na economia agrária portuguesa e o problema prático dos excedentes de produção de vinhos comuns foram fa-

¹⁹⁷ Id., *ibidem*, p. 417; Manuel de Lucena, *Relatório sobre a extinção dos grémios da lavoura*, Lisboa, Fundação de Ciências Políticas, 1979.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

tores decisivos na constituição de adegas cooperativas. O empreendimento beneficiou de empréstimos a juro bonificado e de subsídios não reembolsáveis atribuídos pelo Estado, ou através dos grémios e organismos de coordenação económica do setor do vinho. Este fomento cooperativo não teve apenas razões conjunturais ou de emergência. Serviram-lhe de inspiração o velho plano de criação de “adegas regionais” (de natureza obrigatória) e de “adegas livres” (cooperativas) do Governo Hintze Ribeiro, de 1901. Essa experiência juntou-se à legislação vitivinícola do ditador João Franco, de 1907, que também inspirou a política do vinho de Salazar.

A região do Dão foi aquela onde o cooperativismo vinícola imposto pelo Estado Novo mais se fez sentir. Nos últimos anos do regime, cerca de metade da produção passava pelas adegas cooperativas. Na região demarcada do Douro sempre foi diferente e mais difícil: em 1973, apenas 27% da produção podia ser considerada de origem cooperativa¹⁹⁸. Na maioria dos casos, a produção entregue pelos grandes produtores era a de maior peso. Em diversas localidades e regiões, as mesmas pessoas e famílias influentes dirigiam o grémio e a adega cooperativa.

A lei criadora da Federação dos Viticultores do Centro e Sul de Portugal, organismo que o Governo desenhou para intervir fora das regiões demarcadas, já a incumbia de criar adegas cooperativas¹⁹⁹. Em 1937, a Federação seria substituída pela Junta Nacional do Vinho, organismo de coordenação económica que, até 1974, se incumbiu do financiamento, fiscalização e armazenamento de cerca de metade da produção nacional de vinhos. O plano de criação de adegas arrancou em 1935, mas os apoios financeiros começaram por ser fracos e as tentativas esbarraram na indiferença dos vinicultores, que não admitiam grande vantagem em levar as uvas para a cooperativa.

Apesar das preocupações de melhoria da qualidade do vinho e de proteção das produções de pequena escala, o impulso dado pelo Estado às empresas cooperativas deve atribuir-se às dificuldades de armazenamento enfrentadas pela Junta Nacional do Vinho. No começo da década de cinquenta, a Junta lança um plano de instalação e apetrechamento de adegas cooperativas, não apenas na sua área de cobertura, que correspondia a 60% do total, mas também nas oito regiões demarcadas²⁰⁰. Entre 1955 e 1964, mais de uma centena de adegas foram criadas e entraram em funciona-

¹⁹⁸ L. Larcher Graça, *art. cit.*, p. 418.

¹⁹⁹ Decreto-Lei nº 23 231, de 17 de novembro de 1933.

²⁰⁰ Luciano Amaral e Dulce Freire, “Vinho”, in A. Barreto e M. Filomena Mónica (coord.), *ob. cit.*, vol. IX, pp. 594-597.

mento. Nesse ano, cerca de 40% do vinho produzido em Portugal já seria comercializado através de cooperativas²⁰¹.

Além do leite e do vinho, a ação das cooperativas também se fez notar nas produções hortofrutícolas sujeitas à organização corporativa. Não foram muitas as cooperativas criadas nesse subsetor da agricultura, mas a sua funcionalidade económica foi importante. A ação das unidades cooperativas da horto-fruticultura consistia na assistência técnica aos produtores, instalação de estufas, seleção de espécies e melhoria das condições de conservação e transformação industrial dos produtos.

Finda a Segunda Guerra Mundial, no âmbito das políticas de estabilização do abastecimento alimentar lançadas pelo ministro da Economia Daniel Barbosa, popularizado como “o Daniel das farturas”, o Estado incumbiu a Junta Nacional das Frutas de criar uma rede de armazéns para garantir o abastecimento de batata aos grandes centros urbanos do país.

Ainda que semelhante ao modelo de intervenção da Junta Nacional do Vinho, o fomento cooperativo coordenado pela Junta Nacional das Frutas foi sobretudo de natureza técnica e financeira, menos subordinado e menos apegado às instituições corporativistas do que sucedeu no vinho, no leite e no azeite. No âmbito das políticas modernizadoras então concretizadas, nos anos sessenta a Junta Nacional das Frutas confiou a cooperativas do Minho, Ribatejo e Estremadura algumas das suas estações de recolha de frutas, atribuindo-lhes grossos empréstimos²⁰². Apesar da importância do fenómeno cooperativo nestes domínios da produção e do abastecimento agrícolas, essas soluções empresariais submetidas à organização corporativa do Estado Novo não exprimiam quaisquer princípios associativos nem tão pouco os invocavam.

O recurso a lagares cooperativos resultou de uma política de regularização do mercado interno de azeite definida pelo Ministério da Agricultura, cujo objetivo consistia em aumentar a produção e a qualidade do produto. Numerosas, as cooperativas de olivicultores também conheceram um rápido desenvolvimento durante as décadas de cinquenta e de sessenta. A construção de lagares cooperativos ligados aos grémios da lavoura ficou decidida no começo dos anos cinquenta.

O apoio do Estado à constituição de lagares cooperativos de azeite nacional foi uma prática comum. Nas 58 cooperativas de olivicultores que haviam sido formadas até 1963, cerca de dois terços do capital tiveram

²⁰¹ Manuel de Lucena, “Junta Nacional do Vinho”, in A. Barreto e M. Filomena Mónica (coord.), *ob. cit.*, vol. VIII, p. 335.

²⁰² Id., “Junta Nacional das Frutas”, in A. Barreto e M. Filomena Mónica (coord.), *ob. cit.*, vol. VIII, pp. 327-331.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

origem no Estado. A fim de aumentar a produção e estabilizar os preços, os lagares cooperativos receberam também volumosos financiamentos para a apanha do azeite, armazenagem e compra de equipamentos²⁰³. No entanto, a fatia de leão foi confiada aos grandes proprietários alentejanos e ficou na grande lavoura do sul.

No entanto, os lagares cooperativos acabaram por ter pouca expressão na produção nacional de azeite que, no centro do país e no centro-Norte, assentava na pequena propriedade. Algumas dessas cooperativas de olivicultores, sobretudo as de maior dimensão situadas no Alentejo e na Beira Baixa, mantiveram-se na dependência da Junta Nacional do Azeite, o organismo de coordenação económica que lhes garantia os financiamentos e maior capacidade de armazenagem.

Em 1968, antes de o marcelismo ter cuidado de reprimir as cooperativas por meios legais e através de constrangimentos políticos e administrativos – sobretudo as de natureza cultural que estavam conotadas com as oposições ao regime –, havia em Portugal 364 cooperativas agrícolas. Muitas estavam fora da organização corporativa. Sendo autónomas, tiveram de lutar para sobreviver num clima de crescente e destemperada repressão sobre o movimento cooperativo. Nas vésperas de o regime cair, em 1973, contavam-se em Portugal 120 adegas cooperativas, 110 cooperativas leiteiras e 63 lagares de azeite ou cooperativas de olivicultores²⁰⁴. A esmagadora maioria destas organizações estava ligada à organização corporativa-estatal da lavoura e nada tinha de princípios cooperativos ou mutualistas.

As unidades de cooperação agrícola dependentes da organização corporativa ou situadas no seu perímetro de poderes receberam subsídios de equipamento, armazenagem e preços. Boa parte desses financiamentos destinaram-se à constituição do capital inicial das cooperativas. E muitas também beneficiaram de crédito bonificado concedido através do Fundo de Melhoramentos Agrícolas. Alguns desses financiamentos correram através do Fundo de Fomento de Cooperação, criado em 1962, precisamente no âmbito dos programas de modernização e dos objetivos de desenvolvimento inscritos no II Plano de Fomento²⁰⁵.

Este cooperativismo agrário era uma realidade eminentemente funcional e ambígua, desprovida dos ideais e das práticas de democracia económica do movimento cooperativo e longe dos horizontes teóricos

²⁰³ L. Larcher Graça, *art. cit.*, p. 418.

²⁰⁴ *Id.*, *ibidem*.

²⁰⁵ F. Oliveira Baptista, *ob. cit.*, pp. 319-321.

da Economia Social. Embora pouco unívoca e nem sempre alinhada com o regime, a cooperação agrícola que persistiu entre os anos quarenta e a Revolução de Abril de 1974 foi uma realidade instituída e subordinada à organização corporativa. Importa reconhecer, porém, que essas unidades de compra e venda, ou mistas, foram também agentes de modernização técnica e de racionalização das unidades de produção.

No quadro dessas políticas renovadoras da agricultura portuguesa, as cooperativas foram agentes de modernização dos fatores de produção e dos próprios sistemas produtivos. A sua relativa eficácia residia nos meios de que dispunham – muito desiguais, conforme os produtos em causa, as regiões e a ligação das forças vivas à oligarquia dirigente. Mas essa eficiência também se explica pelo fato de atuarem muito próximas dos produtores agrícolas, funcionando como primeiro elemento de ligação entre as unidades de produção e o mercado²⁰⁶.

Na segunda metade dos anos sessenta, a emulação entre a organização corporativa e algumas cooperativas que lhe deviam obedecer era uma realidade evidente. Nos anos finais do Estado Novo, a maioria das cooperativas de compra e venda de produtos agrícolas e fertilizantes continuavam a ser apêndices dos grêmios da lavoura e apenas isso. Muitas delas tinham sido criadas para facilitar a fuga à contribuição industrial.

Na relação difícil que manteve com o mutualismo e com o cooperativismo, o entre os anos sessenta e setenta o Estado Novo não se inibiu de mostrar que tinha duas políticas fundamentais para o movimento cooperativo: i) renovar a política agrícola e industrializar algumas produções implicava fazer uso das cooperativas numa lógica cada vez mais capitalista e menos cooperativa; ii) usar o movimento cooperativo e associativo como instrumento de uma política económica de crescimento e abertura aos mercados da EFTA não admitia menos brandura repressiva relativamente ao movimento cooperativo.

3.5. Formas impuras de mutualismo nas pescas

Durante a longa persistência do Estado Novo, as pescas marítimas foram a atividade económica e social onde foi mais evidente a existência de um sinuoso “mutualismo corporativo”. Os seus princípios e práticas distinguiram-se claramente do mutualismo livre e associativo e tinham um sentido instrumental semelhante ao que inspirou a criação das cooperati-

²⁰⁶ F. Oliveira Baptista, *ob. cit.*, pp. 326-327.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

vas agrícolas dependentes da organização corporativa.

Dada a importância dos seguros na estrutura de custos das empresas armadoras das pescas industriais, a oligarquia corporativa privilegiou a criação de mútuas de seguros na dependência dos respetivos grêmios. Assegurar a provisão de seguros baratos aos armadores fazia parte da lógica de financiamento do custo dos fatores. Por sua vez, o recurso a cooperativas foi menos frequente no contexto das pescas corporativas. Em regra, a constituição de cooperativas limitou-se ao comércio de aprestos para as diversas frotas de pesca, um negócio condicionado e organizado segundo a mesma lógica protecionista.

As poucas sociedades cooperativas criadas no âmbito das pescas nacionais durante este período partiram da iniciativa da oligarquia corporativa e foram sancionadas pelo Estado. Equiparadas a sociedades comerciais (SARL's), essas cooperativas mercantis de abastecimento funcionaram na dependência dos grêmios das pescas industriais: Cooperativa dos Armadores de Pesca do Bacalhau, 1938; Cooperativa dos Armadores de Pesca da Sardinha, 1939; Cooperativa dos Armadores de Pesca do Arrasto, 1940. Mais tarde, na sequência da criação dos respetivos grêmios, foram constituídas outras duas pequenas cooperativas, a dos armadores de Pesca da Baleia, em 1946, e a do Atum, em 1960. Para apoio à pequena pesca artesanal e na dependência da Junta Central das Casas dos Pescadores, em 1943 fora criada a Cooperativa dos Pescadores²⁰⁷. No começo dos anos sessenta, nasceu ainda a COPENAVE, Cooperativa Abastecedora de Navios, dada a subida dos preços dos combustíveis e porque o número de barcos das frotas bacalhoeira e de arrasto aumentou muito.

A ideia das “cooperativas corporativas” partiu de juristas que rodeavam Henrique Tenreiro, o delegado do Governo junto dos organismos das pescas, uma verdadeira oligarquia que sempre se revelou hostil ao associativismo livre. Essas cooperativas eram sociedades cujo negócio consistia em fornecer isco, combustível e aprestos aos armadores, a preços mais baixos do que os de mercado. O mesmo se passou com a pesca da sardinha, ainda que menos protegida do que as restantes.

Contrariamente ao que aconteceu depois de 1974, quando o movimento cooperativo conheceu uma fortíssima expressão nas pescas portuguesas, durante a ditadura não houve cooperativas de pescadores. A organização corporativa do trabalho, concentrada nas Casas dos Pescadores, e a organização corporativa do capital, limitada aos grêmios das pescas industriais, vedaram

²⁰⁷ Cf. A. Garrido, *Henrique Tenreiro – Uma Biografia Política*, cit., p. 227.

a possibilidade de quaisquer desenvolvimentos cooperativos. A exceção residia nas referidas cooperativas de comercialização de aprestos, cujos cooperadores eram, por inerência, as próprias empresas armadoras filiadas nos grêmios que as instituíram. A Direção e o conselho geral dessas empresas cooperativas e das mútuas de seguros eram os mesmos dos grêmios.

No âmbito da sua política de proteção e fomento das “pescas nacionais”, nos anos trinta o Estado Novo instituiu quatro mútuas de seguros: Mútua dos Navios Bacalhoeiros (1936), Mútua dos Armadores da Pesca da Sardinha (1939), Mútua dos Armadores da Pesca do Arrasto (1940), Mútua dos Pescadores (1942)²⁰⁸.

Desse modo, o Estado varria do mercado várias companhias que exploravam seguros de barcos e haveres de pescadores. Ironicamente, coube ao corporativismo do Estado Novo resgatar a figura das antiquíssimas mútuas de seguros, embora pervertendo os seus princípios associativos. A propaganda invocava repetidamente a suposta continuidade natural entre as mútuas corporativas e os velhos compromissos marítimos, uma espécie de cooperativas de produção constituídas em torno das armações de pesca, sobretudo no Algarve. Nas pescas marítimas, teriam sido essas as primeiras expressões de uma Economia Social assente em práticas mutualistas e cooperativas.

Nas pescas marítimas, a cooptação autoritária das sociedades mútuas de seguros foi imposta pelo Estado em nome do fomento das frotas e das campanhas de abastecimento de pescado. Esse modelo original traduziu-se na constituição de sociedades mútuas de seguros, fundadas por decisão governamental, através dos organismos corporativos patronais, os grêmios, e por meio de uma organização federativa de tipo sindical destinada a enquadrar o trabalho e a gerir o recrutamento para as pescas industriais, a Junta Central das Casas dos Pescadores.

Perito em seguros, Pedro Teotónio Pereira foi quem desenhou o modelo das sociedades mútuas de seguros que participaram do ordenamento corporativo das pescas nacionais. A ideia das “mútuas corporativas” da pesca foi inspirada quer nos seguros comerciais quer no modelo das caixas de seguro mútuo e obrigatório, dirigidas a diversos setores do trabalho, que Mussolini criara em Itália ao abrigo da *Carta del Lavoro* de 1927,

²⁰⁸ Sobre as mútuas de seguros das pescas, em especial sobre a história da Mútua dos Pescadores, a única que hoje persiste sendo hoje, desde 2003, uma cooperativa de seguros plenamente integrada na Economia Social, ver A. Garrido, *Mútua dos Pescadores. Biografia de uma Seguradora da Economia Social*, Lisboa, Âncora Editora/Mútua dos Pescadores, 2012, pp. 49-70.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ainda que os princípios associativos fossem estranhos a essa intervenção. Neste como noutros casos, o Estado Novo preferiu soluções híbridas: conjugou elementos do sistema corporativo fascista com a velha técnica dos seguros marítimos comerciais, que tinha grandes precedentes em Portugal. Importa esclarecer que esse “mutualismo corporativo” era um mutualismo de Estado, entranhado numa organização corporativa feita de harmonias sociais impostas. Nesse sentido, foi ainda mais autoritário e unívoco do que o cooperativismo agrícola. Nos campos, a cooperação induzida pela ordem corporativa-estatal da economia assumiu formas diversas; teve um sentido modernizador mais amplo e evidente, não deixando de incluir alguns princípios cooperativistas.



Pesca da sardinha por artes de cerco. Gentileza do fotógrafo Alfredo Cunha.

Em meados dos anos trinta, o Estado admitiu que a ideia das mútuas seria simples de adaptar à organização corporativa e daria bom cumprimento aos propósitos do Estado de reorganizar as “pescas nacionais”: baixar o custo do seguro e garantir que, quando um barco se perdesse, havia provisões financeiras para indemnizar o armador e crédito para construir uma nova unidade. Neste como noutros setores de atividade económica, as intenções de seguro social não eram prioritárias.

Dado o carácter obrigatório dos grémios das pescas criados pelo Estado Novo, todas as empresas filiadas tiveram de participar no capital das mútuas.

Dado que nenhum armador pôde ficar de fora, este detalhe tornou a carteira de prémios destas sociedades muito mais larga do que a de qualquer seguradora privada que apenas contratasse o seguro de uns poucos barcos. Em 1937, ano em que a Mútua dos Navios Bacalhoeiros – a maior das quatro sociedades, em volume de negócios e prémios emitidos – publicou os resultados do seu primeiro exercício, o esquema mostrou que garantia aos armadores uma boa cobertura de riscos e taxas de prémio a menor preço, permitindo que as indemnizações fossem realmente pagas e sem grande demora²⁰⁹.

As mútuas de seguros erguidas no âmbito da organização das pescas eram sociedades de direito privado, mas investidas de fins públicos (“nacionais” ou “patrióticos”, segundo a propaganda) induzidos pelo estatuto e regulamentos dos grémios a que estavam ligadas. Empresas destinadas a explorar os seguros marítimos, de acidentes pessoais e de trabalho das diversas frotas de pesca e dos próprios pescadores, as mútuas da pesca combinavam traços de mutualismo livre e autoritário. Não tinha, porém, qualquer autenticidade associativa.

Detendo o monopólio do negócio segurador das pescas marítimas, as “mútuas corporativas” tornaram-se meios de financiamento indireto da renovação das frotas, em especial das pescas agremiadas. A retórica mutualista era muito comum e o Estado corporativo não hesitou em fazê-la, sabendo-se que se tratava apenas de um uso instrumental de práticas mutualistas do seguro comercial, há muito praticadas em diversos países e no comércio marítimo em Portugal.

Volvidas algumas desconfianças iniciais relativas a cobertura de riscos, taxas de prémio e conflitos de interesse com as companhias privadas que antes contratavam os seguros do “ramo marítimo” – nomeadamente a Mútua *Beira-Mar*, de Aveiro, que foi banida do mercado quando o Estado impôs a Mútua dos Bacalhoeiros –, a oligarquia dirigente fez das mútuas o seu melhor argumento para convencer os armadores das vantagens da ordem corporativa. Nas pescas do bacalhau e do arrasto, as de maior expressão capitalista e política, mais do que através dos respectivos grémios, do crédito barato e dos preços de garantia, foi através das mútuas que o Estado ganhou o apoio da maioria dos patrões. Quer porque as mútuas funcionavam bem em matéria de indemnizações, quer porque as despesas de seguro passaram a pesar menos na estrutura de custos das companhias de pesca do que sucedia antes da cartelização do setor.

²⁰⁹ Ver A. Garrido, *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau*, Lisboa, Temas e Debates/Círculo de Leitores, 2010, pp. 183-196.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Animado pelos resultados do sistema e sem conter a retórica, um dirigente corporativo do setor afirmou em 1942 que, na pesca, o Estado Novo pusera em prática “uma verdadeira Economia Social, despida de ficções socialistas e concentrada em vivas realizações de fomento nacional”²¹⁰. Esta demagogia consciente e as expressões de menosprezo por quaisquer formas de democracia económica eram muito frequentes.

Além do negócio segurador que as mútuas e os respetivos grémios monopolizaram, proporcionando ao fomento estatal das pescas mais um eixo protecionista, as “mútuas corporativas” assumiram um papel de compensação da modesta previdência que o Estado oferecia às comunidades marítimas.

De acordo com a retórica doutrinária, as Casas dos Pescadores deviam assumir o regime especial de previdência a que lei as obrigava, garantindo aos homens do mar e suas famílias pequenas modalidades de seguro contra acidentes de trabalho. Na prática, nunca o fizeram. Por iniciativa do Governo, em 1942 essa tarefa foi entregue à Mútua dos Pescadores, que é hoje uma cooperativa de seguros plenamente integrada na Economia Social. Em 1939 e 1941, respetivamente, foram instituídas as primeiras e mais ousadas modalidades de seguro social das Casas dos Pescadores: os fundos de reforma dos pescadores de bacalhau e do arrasto. Embora fossem pensões de cobertura restrita, atribuídas segundo critérios casuísticos (por meio de “fundos de auxílio” de vocação assistencial), acabaram por ser benefícios demasiado onerosos para as modestas receitas das Casas dos Pescadores.

Na concretização destes esquemas rudimentares de previdência, o papel mais decisivo foi entregue à Mútua dos Pescadores, o que diz bem do modo instrumental e enviesado como o Estado Novo compôs a sua própria Economia Social, actuando por cooptação das instituições e impondo complementaridades formais e fácticas entre si. A Mútua da “pequena pesca”, ou dos “pescadores sem patrão”, como a propaganda costumava dizer, não nasceu de qualquer dinâmica associativa dos interessados, conforme prometiam as cartilhas do corporativismo. Não sendo um organismo corporativo, surgiu como empresa de direito privado.

O processo de imposição da Mútua aos pescadores despertou resistências semelhantes às que foram notadas noutras áreas da organização corporativa do trabalho e do próprio patronato. A questão dos prémios, ou das quotas de mutualidade, e das regras de desconto em lota para fins de cobrança do prémio, levantou protestos e despertou reacções em diversos portos. Cerca de três anos após a criação da Mútua da pesca artesanal, o

²¹⁰ *Jornal do Pescador*, “Mútuas de seguros”, janeiro de 1943, p. 7.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Jornal do Pescador dedicava um largo espaço ao tema “Os Pescadores e o mutualismo”, um texto que conheceu vários ecos na imprensa generalista. Abria assim: “A Mútua dos Pescadores é uma realização de genuíno caráter de Solidariedade, exemplo vivo das possibilidades dos trabalhadores, quando se norteiam pelos sãos princípios da assistência mútua, fora das lutas de classes. Embora de inspiração do Estado Novo, a Mútua foi sempre e nasceu fundada pelos próprios pescadores. Os sócios desta Mútua de trabalhadores não são obrigados a sê-lo. A inscrição é livre – inteiramente livre”²¹¹. Intenção que a realidade nunca confirmou, dado que este tipo de mutualismo jamais se conjugou com a liberdade associativa do trabalho e jamais traduziu formas de democracia económica.

²¹¹ *Jornal do Pescador*, nº 200, setembro de 1955, “A ação e os méritos da Mútua dos Pescadores desde o dia em que Junta Central criou esta magnífica instituição...”.



CAPÍTULO IV

O CONTEXTO DE AFIRMAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL E AS HESITAÇÕES DO MUTUALISMO DEPOIS DE 1974

4.1. O contexto internacional

No final dos anos setenta do século XX, em diversos países da Europa e noutras partes do mundo, a ideia de associação e as formas de autogestão voltaram a ser reivindicadas e nesse processo revigourou-se o conceito de economia social.

Na economia, na sociedade e na cultura, muitas entidades coletivas votadas à produção de bens e serviços invocaram princípios de Economia Social. Em países como a França, a Itália e a Espanha não tardou que a Economia Social oferecesse soluções organizativas complementares dos sistemas públicos de proteção social e que depressa fosse reconhecida pelo Estado. No caso português, registou-se até uma notória singularidade: às organizações da Economia Social mais vocacionadas para fins de solidariedade o Estado dispensou um papel de relevo nas políticas de assistência e de segurança social.

Na década de setenta, a crise económica internacional associada aos choques petrolíferos e o retorno das ideias económicas liberais à política económica dos Estados e organizações internacionais²¹² explicam a redescoberta do mutualismo e do cooperativismo e de outras formas de economia social, bem como o revigoramento dos seus significados e das suas práticas. Num contexto em que se conjugaram múltiplas crises que resultaram na contestação dos modelos de Estado-Providência que haviam nascido depois da II Guerra Mundial, a revalorização de outras modalidades

²¹² Ver Jeffrey Friedden, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York, Norton & Company, 2006, pp. 363-385.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

de proteção social e de outros modelos de organização da vida económica abriu caminho a diversas formas de Economia Social.

É certo que o conceito não regressou debaixo de uma formulação unívoca e consensual. Pelo contrário, as suas aceções e as suas práticas foram mais diversas do que nunca. Também por isso, volvidos poucos anos as próprias entidades da Economia Social procuraram formas e expressões de convergência e um reconhecimento institucional que abriu uma nova era na sua relação histórica com o Estado e com o mercado²¹³.

A maioria dos autores atribui o longo adormecimento da Economia Social, muito evidente durante boa parte do século XX, dos anos vinte aos anos setenta, à turbulência dramática das guerras mundiais e ao nascimento e consolidação dos Estados-Providência de inspiração keynesiana. Se a política social dos fascismos dispensara e reprimira o recurso a formas particulares de proteção social e a quaisquer práticas de democracia económica e de mutualismo, a institucionalização dos sistemas redistributivos de proteção social também lhes deixou pouca margem²¹⁴.

Outros autores tendem a desvalorizar os efeitos dessas razões de contexto, dado que a Economia Social já perdera expressão nas primeiras décadas do século. Na verdade, esse declínio acontecera quer devido ao avanço dos sistemas de seguro social obrigatório em diversos países europeus, quer porque a Economia Social se partira em famílias demasiado especializadas e pouco articuladas entre si. Tal fragmentação fez perder as referências comuns do mutualismo e do cooperativismo e limitou o seu encantamento enquanto alternativa aos modelos estritamente capitalistas. A violência dos fascismos e a hostilidade desses regimes a expressões auto-organizadas de proteção social e a formas de economia desinseridas do Estado também explicam essa longa dormência da Economia Social e a marginalização das suas práticas e organizações.

Durante os anos que se seguiram à II Guerra Mundial, muitas atividades relacionadas ou antes desempenhadas por organizações da Economia Social passaram a fazer parte de instituições públicas nacionais. Em países como a França, por exemplo, os sindicatos de trabalhadores e, em particular, as mutualidades tiveram reconhecimento como parceiros ativos do Estado-

²¹³ Para uma síntese dessas mutações, ver Jean-Louis Laville, *A Economia Social e Solidariedade. Práticas, Teorias e Debates*, Coimbra, Almedina/CES, 2018, pp. 83-100. Ver também Matthieu Hély et Pascale Moulévrier, *ob. cit.*, pp. 83-112.

²¹⁴ Ver A. Garrido, “A institucionalização do social no Estado Novo português. Previdência corporativa e seguros sociais voluntários”, in *Revista Estudos Históricos*, nº 64, 2018, pp. 21-44.

Providência. Muitas organizações e setores identificados com o mutualismo foram integrados nos sistemas públicos de provisão de bens sociais, ainda que outras organizações, em especial as cooperativas de consumo e de produção, se tenham mantido ligadas a movimentos sociais alternativos²¹⁵.

No plano internacional, o regresso à Economia Social que ocorreu nos anos setenta fez-se à esquerda e, fundamentalmente, assentou na recuperação e reinvenção da herança cooperativista de matriz socialista. Contudo, nos anos oitenta e noventa, esse retorno incorporou referências mais abertas e incluiu outras declinações teóricas e práticas, nomeadamente algumas conjugações com os princípios liberais de economia de mercado e de gestão eficiente das organizações.

No terceiro quartel do século XX, na Europa e noutras partes do mundo o regresso das práticas e organizações mutualistas e corporativistas foi uma realidade contundente e de forte impacto nas comunidades e territórios. Ainda que o conceito de economia social tenha sido tomado num sentido mais restrito do que em 1900, é certo que despertou inúmeros debates, mesmo no plano concetual. Confirmando a tendência histórica de discussão dos seus próprios significados e de delimitação das suas próprias fronteiras, o mutualismo e o cooperativismo foram desafiados por dinâmicas sociais cujas organizações e práticas conheciam uma expressão inédita e muito inventiva. Problemas sociais tão instantes como as políticas de habitação e emprego, a saúde, os serviços locais, a crise ecológica, o comércio justo e múltiplas formas de regresso à comunidade começam a surgir agrupadas no termo “Economia Solidária”²¹⁶. Esse movimento foi vigoroso em França e na Itália e depressou contagiou outros países.

A difusão dos primeiros estudos que alimentaram essa nova vaga partiu do Colégio Cooperativo de Paris, cuja pedagogia participativa formou muitos militantes e dirigentes. A sociologia da cooperação do ex-dominicano e sociólogo das religiões Henri Desroche e a socio-economia cooperativista do cristão-social Claude Vienney tornaram-se referências fundamentais. Os dois autores dispensaram especial atenção à história do associativismo e ao seu património de valores, mas ambos se preocuparam sobretudo com as organizações. Desroche, colocando maior ênfase nas utopias constitutivas da economia social e na mobilização das suas dinâmicas sociais; Vienney, privilegiando os valores comuns das diversas organizações e as sinergias

²¹⁵ Ver Frank Moulaert e Oana Ailenei, “Social Economy, Third Setor and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present”, in *Urban Studies*, vol. 42, nº 11, October 2005, pp. 2037–2053.

²¹⁶ Ver Jean-Louis Laville, *A Economia Social e Solidária...*, cit., pp. 109 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

desse espaço socioeconómico relativamente ao sistema capitalista. O primeiro, reconhecia no cooperativismo e no mutualismo uma possibilidade de emancipação do sistema capitalista, tal como os socialistas utópicos e o próprio Charles Gide tinham imaginado; o segundo, via na economia social uma forma pós-keynesiana de sair da crise através de uma aliança cooperativa entre empresas associativas que permitiria reorganizar os setores em dificuldade. Deveria evitar-se que as unidades empresariais do setor associativo atuassem isoladamente em mercados onde predominam empresas capitalistas. Dessa forma libertar-se-ia o Estado para tarefas reguladoras de âmbito geral e para a urgência da reorganização industrial²¹⁷.

Na Europa dos anos setenta e especialmente em França, a redescoberta dos aspetos comuns dos movimentos cooperativo, mutualista e associativo precisou de uma denominação aglutinadora capaz de conferir unidade ao processo em curso e de obter algum reconhecimento institucional desse emergente “terceiro setor”.

Em França, a nova etapa de construção da Economia Social e a afirmação da sua singularidade também ficaram associadas à redescoberta do trabalho enquanto força social. Esse movimento, protagonizado por altos funcionários e académicos próximos da “segunda esquerda” – por oposição a uma “primeira esquerda”, historicamente apoiada num marxismo à francesa, conjugado com a herança jacobina da Revolução de 1789 –, foi declarado pelo socialista Michel Rocard, futuro primeiro-ministro francês, no congresso de Nantes, em 1977. Os apelos e dinâmicas da *deuxième gauche* tiveram êxito em França, penetraram nas instituições europeias e contagiaram outros países. Nesse mesmo ano, a maioria das confederações cooperativas e mutualistas francesas, juntamente com a UNIOPSS (Unión Nationale Interfédérale des Oeuvres et Organismes Privés non Lucratifs Sanitaires et Sociaux) criaram uma organização transversal denominada CLAMA (Comité Nationale de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives) e organizaram um grande colóquio que relançou os debates sobre a desejada renovação do movimento associativo identificado com a Economia Social²¹⁸.

Nesse colóquio e no movimento que se lhe seguiu, a velha categoria da “utilidade social”, noção que já estivera presente nas leis associativas francesas de 1901, começou a ser desvinculada do monopólio estatal dos bens públicos. Ainda nos anos setenta multiplicaram-se as declarações públicas

²¹⁷ Cf. Danièle Demoustier, *ob. cit.*, pp. 106-107.

²¹⁸ Cf. M. Hély e P. Moulévrier, *ob. cit.*, p. 113.

(feitas em congressos, incluídas em artigos de imprensa e em diplomas legais) de confiança na Economia Social e noutras entidades da sociedade civil para que tomassem a seu cargo o “serviço público”, nomeadamente na área da proteção social²¹⁹. Seriam essas expressões públicas um sinal de autêntico reconhecimento do mutualismo e do cooperativismo? Ou seriam, sobretudo, formas instrumentais de cooptação das organizações associativas de cooperação e solidariedade para que pudessem ser elas a compensar falhas do Estado e do mercado na provisão de bens e serviços sociais que se haviam de considerar públicos?

O futuro próximo não deixaria de confirmar nem um nem outro dos caminhos. Nos anos noventa, em diversos países europeus as ideias e práticas de economia social deslizaram para um papel de complementaridade em relação aos sistemas públicos de provisão de bens e serviços sociais. As organizações foram incluídas nos sistemas públicos de educação, saúde e proteção social enquanto parceiros do Estado. O modo como se chegou a esse compromisso conheceu variantes nacionais que incluem elementos de história política e cujos padrões não deixam de reflectir a tendência de fundo induzida pela actual União Europeia através dos Tratados e das políticas comuns.

O anti-estatismo da *deuxième gauche* propunha formas de desinstitucionalização das relações de poder retomando, por exemplo, algumas formas de governo de empresa propostas pelo ordoliberalismo alemão. Nessa improvável combinação de argumentos sociais e liberais jogaram um papel fundamental diversos intelectuais da esquerda católica, como o sociólogo Pierre Rosanvallon e o historiador François Furet, que pugnaram pelo regresso a formas de autogestão das empresas e da própria sociedade sem colocar em causa o “Estado de bem-estar”. É claro que os seus adversários da velha esquerda acharam essa conjugação perigosa, uma cedência aos interesses da economia de mercado.

Deste conjunto de ideias conotadas com o liberalismo social e dos setores mais antiestatistas surgiram propostas de incentivo a um certo “empreendedorismo social” colhidas na teoria da inovação capitalista de Schumpeter²²⁰. Essas filiações abririam caminho à atual vaga de encantamento tecnocrata com a ideia de “inovação social” e com os desafios que ela trouxe à Economia Social.

Apesar destes movimentos, a crítica social ao modelo de crescimento económico do segundo pós-guerra, a recusa do centralismo e da burocracia

²¹⁹ Id., *ibidem*, p. 124.

²²⁰ Chaterine Audard, *Qu'est-ce que le Libéralisme? Éthique, politique, société*, Paris, Gallimard, 2009, pp. 37 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

das grandes organizações capitalistas, bem como a emergência de movimentos sociais empenhados numa democratização radical da sociedade, pouco se refletiram na Economia Social no seu todo. A redescoberta do conceito, das organizações e das práticas identificadas com a economia social acabou por beneficiar mais das veredas do próprio capitalismo e das oportunidades abertas pelas suas próprias crises do que de uma crítica sistémica e alternativa à economia de mercado e respetivas instituições.

Essa radicalidade alternativa só surgiu com evidência no campo do cooperativismo, aquele cujos princípios e práticas eram mais difíceis de cooptar pela vaga neoliberal que emergiu nos anos oitenta e noventa. Além de um conjunto variado de microexperiências identificáveis com a utopia da democracia económica – iniciativas e práticas que o conceito de Economia Solidária reclamou como suas, por oposição a uma Economia Social demasiado focada nas organizações²²¹ –, foi no campo do cooperativismo que se manifestaram dinâmicas organizativas e experiências associativas conscientes da sua radicalidade transformadora e, em muitos casos, da herança utópica do cooperativismo socialista representada na Aliança Cooperativa Internacional.

Mais incisivas e inspiradoras de um renovado movimento cooperativo, fosse ele associado a causas ambientais, educativas e culturais, ou empenhado na produção de bens e serviços, foram as experiências autogestionárias jugoslavas, israelitas e argelinas. A influência da economia socialista autogestionária da Jugoslávia do pós-guerra, assente na ruptura entre Belgrado e Moscovo protagonizada pelo marechal Tito, que abriu caminho à transformação de inúmeras empresas públicas em cooperativas entregues à autogestão dos trabalhadores e das comunidades locais, foi muito debatida em diversos países capitalistas europeus e inspirou novas práticas cooperativas e de associação²²².

Em França, o modelo jugoslavo animou coletivos de estudo e iniciativas concretas de cooperação nas empresas, penetrou no sindicalismo cristão e democrático e todos os partidos de esquerda a seguiram com entusiasmo, à excepção do PCF que só mais tarde reconheceu a importância dessa “revolução balcânica”. A adesão aos princípios e práticas de autogestão manifestou-se em diversos sentidos e colheu grande impulso, sobretudo nos meios intelectuais trotskistas ligados à revista *Socialismo ou Barbárie*

²²¹ Ver Jean-Louis Laville, *A Economia Social e Solidária...*, cit., pp. 213-268.

²²² Ver Jaroslav Vanek, *Self-Management. Economic Liberation of Man*, Londres, Penguin Education, 1975, pp. 54-68; Henri Arvon, *L'autogestion*, Paris, col. “Que sais-je?”, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 64 e ss.

(1949-1965) dirigida por Cornelius Castoriadis e Claude Lefort, por onde passaram filósofos como Jean-François Lyotard e Guy Debord. Essa torrente de reflexões e ideias alimentou múltiplas críticas às formas de organização capitalista do trabalho e gerou propostas de autogestão cooperativa que conheceram uma ampla difusão, nomeadamente através da revista *Autogestão e Socialismo*, sucedânea de *Socialismo ou Barbárie*²²³.

Na ressaca do maio de 1968, esse despertar do socialismo autogestionário foi muito celebrado em diversos países europeus e das Américas e conheceu uma vigorosa expressão política. A produção intelectual de revistas como a *Autrement* e a *Esprit* inspiraram novas iniciativas socioeconómicas de base cooperativa e animaram movimentos sociais de novo tipo cuja teoria seria elaborada por Alain Touraine e por outros sociólogos e intelectuais de formação diversa.

No terreno das organizações e das práticas, em França e no espaço europeu em geral revelou-se importante o movimento de criação de novas cooperativas e associações. Essa tendência principiou nos últimos anos setenta, em parte como resposta à crise resultante dos choques petrolíferos e num quadro social cada vez mais favorável a dinâmicas participativas assentes em unidades de produção descentralizadas. Antes desse movimento europeu despertar, no contexto das descolonizações da década anterior também surgiram novas perspectivas de incremento das cooperativas nos países subdesenvolvidos africanos. Até aí, além da Europa só nas Américas havia dinâmicas interessantes conotadas com a Economia Social, ainda que muito diferentes entre si dado o peso esmagador da pobreza em diversos países sul-americanos onde releva uma pujante “economia solidária”²²⁴. De então por diante o mapa cresceu e as práticas cooperativas e de solidariedade auto-organizada multiplicaram-se.

No contexto das crises do capitalismo que atravessaram a década de setenta, foi muito comum o movimento de retorno a formas locais de organização da economia e da sociedade. Houve expressões concretas dessas dinâmicas em inúmeros países.

O desenvolvimento local de base associativa e mutualista tornou-se uma tendência vigorosa, assim como a emergência de organizações sociais sem fins lucrativos. Como notou Alain Lipietz, economista francês que deu corpo à teoria da regulação social e que se destacou pela ideia de um “novo

²²³ Ver Maurício Sardá de Faria, *Autogestão, Cooperativa, Economia Solidária. Avatares do Trabalho e do Capital*, cit., pp. 298-304.

²²⁴ Ver Paul Singer, *Ensaio sobre Economia Solidária*, cit., pp. 53-57; 207 e ss.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Estado Social”²²⁵, o trabalho das cooperativas e de outras formas de provisão de bens e serviços coletivos foi desenhado para corresponder de outra forma à carência de trabalho, de modo a proteger o ambiente e a produção cooperativa de bens fundamentais. O objetivo comum dessas organizações e práticas de cooperação consistia em construir um bem-estar coletivo e em refazer laços entre as pessoas e as suas comunidades de forma a disponibilizar alternativas aos serviços que, em regra, eram garantidos pelo Estado²²⁶.

No clima turbulento das crises económicas dos anos setenta e oitenta, muitos países voltaram a experimentar elevadas taxas de desemprego, problema que regressou ou persistiu nos anos noventa, já no contexto da globalização. Essa sombria realidade e o recuo da proteção social assegurada pelo Estado explicam o crescente interesse pelo mutualismo e pelo cooperativismo e o revigoramento de práticas e organizações. No entanto, as respostas que se esperavam da economia social podiam conter elementos de desconfiguração dos seus próprios princípios e de negação da sua natureza crítica do capitalismo. Gerou-se então, em diversos países, uma expectativa de soluções para a crise do emprego através da criação de cooperativas de inserção de pessoas desempregadas e por meio da criação de cooperativas detidas pelos próprios trabalhadores.

Se nos anos setenta os serviços sociais produzidos por organizações da Economia Social ofereciam alternativas aos serviços públicos de origem estatal, nos anos noventa, em países como Portugal, França e Espanha esses serviços coletivos de natureza particular ou associativa já serviam para satisfazer necessidades negligenciadas ou difíceis de cobrir pelo Estado num contexto de crise das finanças públicas²²⁷.

A crítica social às grandes concentrações capitalistas, a valorização das pequenas empresas e a redescoberta das identidades laborais de âmbito local tornaram evidentes a existência de um “terceiro setor” da vida económica, nem público nem privado, mas crítico ou alternativo a uma economia capitalista cada vez mais aprisionada nos mercados financeiros globais²²⁸. A sua importância social, no emprego e na proteção social, começou a ser reconhecida e não tardou que os dirigentes e intelectuais que defendiam uma

²²⁵ Ver A. Lipietz, *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire: pourquoi et comment*, Paris, la Découverte/La Documentation Française, 2001.

²²⁶ Id., *ibidem*, pp. 11 e ss.

²²⁷ Marie J. Bouchard e Nadine Richez-Battesti, “L'évaluation de l'économie sociale et solidaire: une perspective critique et internationale”, in *Économie et Solidarités*, vol. 39, nº 1, 2008, pp. 5-13.

²²⁸ Ver Jeffrey Friedden, *ob. cit.*, pp. 385-391.

economia social revigorada ou um “terceiro setor” reclamassem direitos de institucionalização e um reconhecimento público inequívoco.

Levantou-se assim, primeiro em França e depois noutros países, a questão muito actual do direito das empresas e organizações da Economia Social a subvenções públicas e a doações particulares. As formas institucionais de cooperação contratualizada começaram a surgir, ainda anos setenta, em alguns países. Tornaram-se uma prática comum na década de oitenta, nomeadamente em países onde houve necessidade de conjugar uma tradição de assistência muito vinculada à Igreja Católica e sistemas de segurança social que dificilmente podiam crescer mais. Esse problema prático, hoje muito debatido, abriu uma discussão importante sobre os novos estatutos e perfis das associações e rasgou novos horizontes à velha questão das relações entre o público e o privado nos domínios da previdência e da assistência. Participando de uma aspiração geral da sociedade, a Economia Social encontrou um novo alento e conheceu progressos apreciáveis quer no campo teórico, quer nas comunidades e territórios locais.

Essas dinâmicas foram variáveis de país para país, é certo que as tradições organizativas da Economia Social tiveram grande influência, mas os equilíbrios de poder contaram muito nos arranjos institucionais. Como veremos adiante, Portugal destacou-se pela natureza dos compromissos constitucionais estabelecidos na transição para a democracia, que dispensaram, desde logo, um papel fundamental ao cooperativismo, por um lado, e que abriram caminho aos desenvolvimentos do subsector solidário da Economia Social, por outro. Na história desses caminhos que se bifurcam reside uma boa parte da história recente da Economia Social.

Neste contexto externo outra vez favorável ao desenvolvimento da Economia Social e das suas organizações, em 1978 ganhou expressão um Relatório dirigido à Comissão Europeia pelo professor da Universidade de Paris-Dauphine Jacques Delors²²⁹. Nesse documento, o militante socialista e futuro presidente da Comissão Europeia (1985-1995) exaltava as inúmeras potencialidades do “terceiro setor”, nomeadamente porque reconhecia nas suas organizações as principais protagonistas de uma necessária mudança nas políticas de trabalho. Delors e seus pares não defendiam, porém, qualquer alternativa ao velho sistema fordista-capitalista, mas sim as vantagens de flexibilidade que as organizações da Economia Social podiam oferecer aos horários de trabalho e de adaptação às neces-

²²⁹ Para uma síntese do relatório de Jacques Delors, veja-se M. Hély e P. Moulévrier, *ob. cit.*, pp. 113-115.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

sidades das diversas atividades económicas. Estritamente sociais e claramente à esquerda eram os argumentos de Delors relativos à identificação da Economia Social com as formas de autogestão e a sua apologia de modelos participativos de empresa próximos de uma “democracia industrial”.

Estas iniciativas foram acompanhadas de um esforço académico de definição e delimitação do conceito de Economia Social. No centro de investigação Travail et Société da Universidade de Paris-Dauphine, Jacques Delors definia o “terceiro setor” como espaço socioeconómico que recobre, simultaneamente, atividades económicas mercantis (bens e serviços transacionáveis) e organizações que produzem e oferecem serviços sociais, mas sem fins mercantis. Esta distinção binária ainda hoje é fundamental e encontra expressão, por exemplo, na Conta Satélite da Economia Social portuguesa.

Independentemente da luta dos conceitos, o renovado conceito de Economia Social e a ideia de um “terceiro setor” – expressão muito comum nessa época, sobretudo em documentos oficiais produzidos pela Comunidade Económica Europeia – depressa inspiraram uma série de programas públicos nacionais e europeus de modo a envolver as organizações e o Estado num clima de reforma social. A descentralização das práticas, a valorização das pequenas organizações, das dinâmicas participativas e das novas formas de trabalho são valores que singularizam esta nova Economia Social.

Nos anos oitenta e noventa, um pouco por toda a Europa e mesmo em Portugal, apesar de o país ter saído de uma ditadura longa e hostil a uma verdadeira Economia Social, o grande desafio das organizações estava no seu reagrupamento ou na construção de soluções federativas. Como notou Claude Vienney, nesse como noutros momentos históricos decisivos – o final de Oitocentos já colocara o mesmo problema –, o principal desafio da Economia Social consistia em manter formas de organização capazes de combinar a coesão social dos seus membros com a eficiência económica das empresas de que eram participantes e beneficiários²³⁰.

Feita de adaptações constantes a novas realidades sociais e económicas, construída sobre princípios, mas também ao sabor de oportunidades, nos anos noventa do século XX a Economia Social voltou a conhecer sérias ameaças de desconfiguração. Em especial devido à liberalização das trocas de bens e de capitais que acompanhou a globalização e devido à esmagadora hegemonia do modelo capitalista de economia de mercado. Por um lado, a privatização de funções sociais do Estado e o emagrecimento de numerosos serviços que lhes estavam associados agravaram a depen-

²³⁰ Claude Vienney, *L'Économie Sociale...*, cit., p. 115.

dência das organizações da Economia Social face aos recursos financeiros de origem pública. Por outro, as próprias organizações adotaram práticas cada vez mais competitivas entre si e precisaram de recursos para projetos em cooperação e uma gestão eficiente.

Na segunda metade dos anos oitenta, o direito comunitário europeu já apelava à concentração das organizações da Economia Social e à harmonização dos seus estatutos para empreenderem atividades em comum. A crescente complexidade das organizações e a sua tendência para a empresarialização, de forma a poderem beneficiar de economias de escala e de melhor acesso a financiamentos, foram processos imbricados e hoje em pleno desenvolvimento.

Desenhou-se então um novo compromisso entre a utilidade dos beneficiários das organizações e a rentabilidade dos capitais ligados a “associados não participantes” na Economia Social em si mesma – bancos e outras entidades. A crescente participação de organizações consideradas do “terceiro setor” (associações, mútuas de seguros e outras) em grupos financeiros significaria que precisavam de adquirir posições no mercado de crédito à Economia Social. Essas evidências competitivas eram e são um sintoma das mudanças e dilemas que acompanham as organizações nos anos da globalização e que hoje as atravessam de forma contundente.

4.2. A Democracia, o mutualismo e outras formas de economia social

Em Portugal, as especificidades do processo histórico retardaram o acompanhamento das dinâmicas europeias, mas a redescoberta da Economia Social não deixou de acontecer e de encontrar um claro reconhecimento institucional. A queda da ditadura corporativista de Salazar e Caetano e a construção tardia de um Estado-Providência democrático em Portugal coincidiram no tempo com a redescoberta da Economia Social no espaço europeu.

A afirmação das organizações e práticas identificáveis com a Economia Social ocorreu por influência quer dos movimentos sociais associados ao processo revolucionário de abril de 1974, entre os quais se destacaram o cooperativismo e o associativismo de base popular, quer por estímulo dos sistemas públicos de provisão de bens e serviços sociais que Portugal criou entre 1974 e 1979. Na verdade, a relação que se estabeleceu entre o Estado-Providência democrático e a Economia Social esteve longe de traduzir um jogo de soma nula. A criação de um sistema público e universal de proteção social estimulou as mutualidades, misericórdias e algumas associações a

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

desenvolver uma atividade complementar no domínio da segurança social e da ação social direta, fundamentalmente no campo da assistência.

Os movimentos de estímulo foram recíprocos e desenvolveram-se em diversos sentidos, mas acabaram por incentivar o papel das organizações da Economia Social no seu conjunto. Historicamente, só na I República se verificara, de forma tão notória e contundente, essa influência recíproca entre as instituições do Estado-Providência e as entidades da Economia Social.

Depois do 25 de Abril, essa relação dialéctica voltou em força. Em domínios como a saúde, a nacionalização estatal de serviços e de equipamentos, decidida pelo III Governo provisório de Vasco Gonçalves em dezembro de 1974²³¹, obrigou as mutualidades e as misericórdias, por exemplo, a procurarem outras áreas de atividade e a adaptarem os seus perfis. O diploma foi assinado pela Ministra dos Assuntos Sociais Maria de Lurdes Pintassilgo. Nessa medida, o próprio Estado e as políticas sociais democráticas que decorreram dos compromissos constitucionais estimularam a afirmação e o crescimento de um subsector solidário da Economia Social. Este fenómeno foi, juntamente com o movimento cooperativo, a principal evidência de que a institucionalização da Democracia trouxe consigo uma profunda transformação da Economia Social.

A partir de abril de 1974, o desenvolvimento fulgurante do movimento cooperativo, das associações populares e de um renovado cooperativismo socialista e autogestionário foram acompanhados de um reposicionamento das misericórdias e das mutualidades. Ameaçadas de diluição na vaga de nacionalizações que sucedeu ao 11 de março de 1975, as misericórdias reagiram primeiro e de forma mais contundente.

Esse duplo movimento, de “revolução” e “reação”, traduziu bem as tensões políticas e sociais do processo revolucionário e a criação dos pilares institucionais de um Estado-Providência democrático que, pela primeira vez, erigiu sistemas públicos de provisão de bens e serviços sociais. Por contraditório que pareça, a criação de um Estado-Providência em Portugal e de um sistema público de segurança social vinculado a direitos sociais inscritos na Constituição favoreceu a Economia Social e o desenvolvimento, no seu âmbito, de organizações eminentemente solidárias. O alcance e a natureza das políticas sociais do Estado democrático e as relações entre o Estado e a Igreja Católica foram aspetos centrais de uma tensão negocial constante que, também por isso, abriu espaços e criou a oportunidade para um excecional incremento do subsector solidário da Economia Social.

²³¹ Decreto-Lei 704/74, de 7 de dezembro.

De 1976 em diante, a Economia Social foi não apenas aquilo que quis ser e o que resultou das suas próprias dinâmicas, mas foi também aquilo que pôde ser, no sentido em que as suas entidades tiveram de reagir à institucionalização das políticas sociais do Estado e aos próprios ciclos económicos. O espaço socioeconómico disputado pelas entidades e organizações e a natureza dos seus estatutos dependeram muito deste equilíbrio e das suas veredas. A ebulição organizativa da Economia Social e a forma como se estruturaram as suas entidades e “famílias”, em especial a dicotomia entre o setor mercantil e o setor solidário e entre o campo laico e o religioso, evidenciam uma forte dependência relativamente às políticas públicas e ao posicionamento político dos governos. Comparativamente, essa vinculação ainda hoje é maior em Portugal do que sucede na maioria dos países e radica na própria Constituição de 1976.

O reconhecimento de um “setor cooperativo e social” na Constituição democrática de 1976, no âmbito de um princípio de coexistência de três setores de propriedade (público, privado e social), conferiu desde logo à Economia Social um substrato jurídico explícito, sólido e autónomo²³². Tratava-se de uma garantia constitucional²³³. A vertente cooperativa enunciada na Constituição abrangia todo o subsector cooperativo da Economia Social, então em pleno crescimento; por sua vez, o campo social incluía os subsectores autogestionário, o comunitário e o solidário, este último em franco desenvolvimento anos mais tarde, precisamente devido a esta importante disposição constitucional. A Constituição de 1976 não se limitou a discriminar positivamente a Economia Social, mas inscreveu no texto um claro princípio de proteção do setor cooperativo e social prevendo a tomada de medidas que facilitassem o seu desenvolvimento²³⁴. Como nota Rui Namorado, não havia, porém, uma identificação plena entre Economia Social e o “setor cooperativo e social”, dado que havia entidades que estavam fora daquele setor, mas que não deixariam de integrar a Economia Social²³⁵. Era o caso das associações que não tinham fins de solidariedade social e das fundações.

²³² Cf. Rui Namorado, *Cooperatividade e Direito Cooperativos. Estudos e Pareceres*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 80 e ss; Deolinda Meira e Maria Elisabete Ramos, *Governança e Regime Económico das Cooperativas. Estado da Arte e linhas de reforma*, Porto, Vida Económica, 2014, pp. 9-21.

²³³ Deolinda Meira, “A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa; do projeto ao texto final”, art. cit., p. 5.

²³⁴ Id., *ibidem*, p. 6. Refere-se a autora à alínea f) do artigo 80º da Constituição da República Portuguesa.

²³⁵ Rui Namorado, “Renovar os quadros jurídicos da Economia Social?”, in *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, nº 293, 2007, pp. 10-12.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

O papel da Economia Social nas políticas sociais públicas conheceu, mais tarde, outro pilar fundamental na Lei de Bases da Segurança Social, publicada em 1984. Significativamente, quer a Constituição quer a Lei de Bases resultaram de uma acalmação política construída ao centro.

A herança ditatorial pesou muito na configuração dessas dinâmicas de redescoberta e afirmação da Economia Social, seja porque suscitou o preenchimento dos imensos vazios que havia em termos de respostas sociais, seja por apuramento de práticas e organizações que vinham desse período e que tinham uma especial robustez organizativa, a exemplo das Misericórdias.

No entanto, os fatores de contexto que mais influíram na actual realidade organizativa da Economia Social foram os compromissos constitucionais de 1976 e o modo como os diversos setores que ainda hoje a compõem se posicionaram perante o processo revolucionário e perante a criação de um Estado-Providência em Portugal. Tanto mais que esse compromisso foi plenamente assumido na Constituição e os seus desenvolvimentos foram decisivos nos anos seguintes, em especial no setor da saúde e da educação.

Em Portugal, no novo ciclo de vida que a Economia Social conheceu a seguir ao 25 de Abril o setor social desenvolveu-se em aliança com as organizações e iniciativas da sociedade civil. No combate à discriminação das pessoas com deficiência, por exemplo, foram as instituições da sociedade civil que assumiram um papel de liderança nas respostas implementadas.

Essa dinâmica de auto-organização verificou-se em vários domínios acompanhando o movimento emancipatório da sociedade portuguesa, que partiu à descoberta de si própria assumindo as soluções para os graves problemas sociais que o país enfrentava. A deficiência foi uma das áreas que conheceu maior atenção por parte do Estado e da sociedade civil, num plano de complementaridade e em parceria. Em diversas áreas de atuação das respetivas organizações, a Economia Social que ganhou corpo nos primeiros anos de democracia colocou em evidência formas de solidariedade que, partindo das comunidades e dos movimentos sociais, deram origem a políticas públicas e a respostas sociais construídas em parceria.

A Constituição democrática de 1976 reconheceu explicitamente um “setor cooperativo e social” da economia portuguesa, nem público nem privado, mas pleno de possibilidades de desenvolvimento. Eram muitas as articulações que as organizações da Economia Social podiam estabelecer com as funções sociais que o Estado acabara de assumir e estruturar. Na verdade, o texto constitucional e os compromissos político-sociais em que assentou abriram o caminho não apenas às cooperativas, reconhecidas e incentivadas

numa clara discriminação positiva²³⁶, mas também às instituições privadas de solidariedade social, cujo estatuto foi definido nos anos seguintes.

Na verdade, a Constituição ofereceu uma ampla margem de liberdade às iniciativas particulares no campo da proteção social desde que essas instituições não prosseguissem fins lucrativos, a exemplo das mutualidades e das misericórdias, no seu conjunto. A definição do estatuto das IPSS, em 1979, uma originalidade da Economia Social portuguesa, viria aprofundar essa cooperação afirmando um princípio mais efetivo de subsidiariedade nas políticas sociais. Se durante a ditadura de Salazar e Caetano as políticas sociais foram eminentemente assistencialistas, tendo o Estado assumido um papel apenas supletivo, a Constituição de 1976 e o sistema de segurança social que dela emanou atribuíram claras responsabilidades ao Estado. Prevaleceu uma conceção de cidadania social e de solidariedade assente na redistribuição de rendimentos e na garantia de mínimos sociais²³⁷. Esta moldura jurídica e estes princípios de cidadania influenciaram decisivamente, quando não determinaram, o posicionamento e a atuação de algumas entidades da Economia Social – das associações, em geral, das misericórdias e das mutualidades.

Vejamos como evoluiu o posicionamento das principais entidades da Economia Social no período que se seguiu à Revolução de Abril e que formas de institucionalização encontraram as suas organizações. Dado que esse processo foi relacional e dinâmico, tendo conhecido configurações que resultaram de dinâmicas próprias, mas também de posicionamentos políticos do Estado, da Igreja Católica e das próprias organizações da Economia Social, importa situar este retrato sucinto nessa confluência de perspetivas.

4.3. As cooperativas

Graças à combatividade dissidente de António Sérgio, Henrique de Barros e outros, o cooperativismo tomou na Constituição portuguesa de 1976 um lugar semelhante ao dos grandes problemas nacionais. Na sua conceção de democracia direta, participativa e verdadeiramente popular, Sérgio imaginara um cooperativismo capaz de promover a emancipação da *grei*, um socialismo libertário que se deveria transformar em liberta-

²³⁶ Deolinda A. Meira, “A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa; do projeto ao texto final”, in *Revista Jurídica*, nº 24, 2013, pp. 1-32.

²³⁷ Ver Cláudia Joaquim, *O terceiro setor e a proteção social: Que modelo para Portugal?*, Dissertação de Mestrado em Políticas, Lisboa, ISCTE, 2015.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

dor²³⁸. Na verdade, isento da opressão autoritária do interminável Estado Novo e beneficiando da vontade revolucionária de instaurar uma sociedade socialista, o cooperativismo encontra na Constituição de 1976 uma expressão inédita. Como sublinha Rui Namorado, o setor cooperativo é “encarado em pé de igualdade com os setores público e privado”²³⁹.

Henrique de Barros, notável cooperativista, foi o presidente eleito da Assembleia Constituinte, fato que também pesou no reconhecimento atribuído ao setor cooperativo, cuja expressão social conheceu uma extraordinária afirmação nos anos que se seguiram à Revolução.

Enquanto Ministro de Estado do I Governo Constitucional presidido por Mário Soares, Henrique de Barros criou o Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo (INSCOOP), em 1976²⁴⁰. O INSCOOP funcionava no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros de forma a desempenhar de melhor maneira a sua missão de fomento do setor cooperativo. A sua primeira Direção foi presidida por Fernando Ferreira da Costa, notável estudioso do movimento cooperativo e também do mutualismo, bem como da obra de António Sérgio. Embora tenha nascido com um perfil institucional contraditório com o movimento cooperativo – um instituto público –, o INSCOOP teve um papel fundamental no fomento cooperativo e no apoio ao funcionamento das cooperativas, mas a sua ação nunca teve como prioridade o setor mutualista que, durante estes anos, ficou sobretudo entregue a si próprio.

Em maio de 1974, o Decreto-lei nº 203/74, publicado por iniciativa da Junta de Salvação Nacional, anunciou de imediato uma política de apoio e fomento das sociedades cooperativas. Durante o mês de julho, dois textos legais promoveram, respetivamente, as cooperativas de consumidores, e facilitaram a criação de cooperativas de habitação não lucrativas. E em novembro de 1974 foi publicado o Decreto-lei nº 594/74, que revogava os diplomas mais limitativos da liberdade associativa, nomeadamente aquele que abrigara os actos persecutórios que haviam reprimido as cooperativas culturais nos últimos anos da ditadura. Em dezembro do mesmo ano foram ainda publicados três diplomas, dois dos quais sobre as cooperativas de habitação, e um outro para defesa do consumidor, que anunciava um claro apoio às cooperativas de consumo. Em julho de 1975, o Decreto nº 349/75

²³⁸ F. Ferreira da Costa, “República Cooperativa e Setor Cooperativo Completo”, in H. de Barros e F. Ferreira da Costa, *António Sérgio: uma nobre utopia*, cit., p. 49.

²³⁹ R. Namorado, *O essencial sobre Cooperativas*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2013, p. 50.

²⁴⁰ Decreto-Lei nº 902/76, de 31 de dezembro.

criou a Comissão de Apoio às Cooperativas, definindo a sua composição e prometendo um cuidado diagnóstico do setor cooperativo, pela primeira vez oficialmente reconhecido e em breve distinguido na própria Constituição.

A criação do INSCOOP teve por objetivo dar apoio técnico a uma realidade cooperativa fulgurante e em pleno desenvolvimento. O movimento mutualista não foi totalmente esquecido e os seus dirigentes participaram até em algumas reuniões de trabalho conduzidas pelo INSCOOP, mas as prioridades da política pública que se desenhava para a economia social não eram as mutualidades.

Durante o PREC e, pelo menos, até 1978 o desenvolvimento das leis e instituições dificilmente acompanhava as dinâmicas associativas e as articulações diversas que depressa se estabeleceram entre os movimentos sociais e as organizações. Em 1976 havia 1588 cooperativas em atividade e em 1978 já eram 3078, ou seja, o número quase duplicou. Em 1995 a esmagadora maioria ainda eram cooperativas agrícolas (31%); o segundo ramo mais expressivo era o da habitação e construção (15%); o terceiro pertencia aos serviços (14%); e o quarto continuava a pertencer às cooperativas de consumo (9%)²⁴¹. No entanto, é provável que nem todas funcionassem e casos houve de cooperativas registadas que não chegaram a existir. Este detalhe não significa, porém, que o seu crescimento não tenha sido fulgurante. Quer apenas dizer que os números estarão sobrestimados.

Dado o crescimento ímpar das cooperativas que acompanhou a Revolução de Abril e que persistiu até meados de oitenta, o próprio Direito Comercial refletiu essa dinâmica na medida em que precisou de enquadrar e regular as empresas públicas e as numerosas cooperativas que nasceram depois de 1974. À época, as organizações que hoje se denominam “empresas sociais” – conceito muito ambíguo, mas largamente consagrado nas actuais políticas da União Europeia de incentivo à “inovação social” – só tinham algum equivalente nas cooperativas, ainda que a democraticidade que hoje se projecta no arquétipo de “empresa social” esteja longe de ser clara e inequívoca como sucede nas verdadeiras cooperativas.

A consagração constitucional de um “setor cooperativo” da economia reflectia um ambiente político favorável às dinâmicas de auto-gestão e traduzia o amadurecimento de experiências anteriores, nomeadamente das cooperativas culturais e de consumo. Devido à natureza ambígua de numerosas cooperativas agrícolas que transitaram do contexto ditatorial, a

²⁴¹ Cálculos obtidos a partir de dados colhidos em *Anuário Comercial do Setor Cooperativo*, Lisboa, INSCOOP.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

influência do cooperativismo agrícola nos novos tempos foi mais difusa, ainda que, depois de 1976, as unidades coletivas de produção (UCP) associadas à Reforma Agrária fossem registadas como cooperativas de produção²⁴². Antes disso, os governos adiaram sempre a definição jurídica das UCP, alegando que era indispensável apoiá-las.

Em 1976, com a mudança política que ocorre e com o PS empenhado em promover uma clara distinção entre *colectivismo* e *cooperativismo*, o curso das UCP altera-se. Nos termos da Constituição aprovada em 1976, as UCP's passaram a fazer parte inequívoca do setor público, ao passo que as cooperativas integram um setor especial, discriminado pela positiva: o “setor cooperativo e social”. As terras das ucp's eram propriedade do Estado e os bens pertenciam aos coletivos de trabalhadores. Como notou António Barreto num estudo importante, onde fez uso de memórias do seu próprio protagonismo na reversão da “reforma agrária”, os equívocos não desapareceram com a clarificação constitucional: as UCP pretendiam “(...) o melhor dos dois mundos: o estatuto cooperativo para a autonomia e a independência; o estatuto coletivo para o salariado e as responsabilidades financeiras do Estado. (...) Mas persistem na recusa de aceitar a generalidade das regras e dos princípios do movimento cooperativo”²⁴³.

Além desses fatores de estímulo à criação de cooperativas, o retorno das centenas de milhar de pessoas das colónias africanas também se revelou importante. Muitos portugueses que regressaram de Angola e Moçambique conheciam bem a realidade cooperativa e as suas práticas, em especial as cooperativas de consumo e as de habitação. Nos tempos do PREC e nos anos seguintes o movimento cooperativo foi particularmente intenso nos setores da habitação e da educação e não houve movimento equivalente na área das mutualidades, cuja vocação era outra, mais centrada nas formas complementares de seguro social.

Na educação, houve dois movimentos particularmente fortes: muitos colégios particulares transformaram-se em cooperativas de ensino; e por iniciativa de pais e encarregados de educação de crianças com deficiência, em 1975 surgiu em Lisboa a primeira CERCI (Cooperativa para a Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas, segundo a designação original, actualmente Cooperativa de Educação e Reabilitação de Cidadãos com Incapacidade). A criação das CERCI é muito significativa das dinâmicas dos movimentos sociais deste período.

²⁴² Ver António Barreto, *Anatomia de uma Revolução. A Reforma Agrária em Portugal, 1974-1976*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2017, pp. 328-334.

²⁴³ Id., *ibidem*, p. 332.

No contexto político e social da Revolução, um conjunto de cidadãos organizaram-se numa cooperativa com a finalidade de encontrarem uma resposta coletiva capaz de compensar as lacunas que havia no campo da Educação Especial (hoje “Educação Inclusiva”). Reuniram-se no Movimento CERCÍ, em breve acolhido no âmbito da Economia Social, dada a força do movimento cooperativo naquele contexto e as suas articulações com outros movimentos sociais. Um grupo de pais de crianças com deficiência, a que se juntaram educadores e amigos, impulsionados pelo contexto social e político da época, ganharam força para lutar contra a desigualdade de direitos e a ausência de equipamentos e respostas sociais no Ensino Especial. O Movimento CERCÍ revelou-se muito integrador e de forte legitimidade social.

Havia que superar um imenso vazio nessa área, ainda associado às políticas e instituições do tempo da ditadura. Também por isso gerou-se um movimento ímpar a partir da CERCÍ Lisboa, cujo primeiro centro foi construído nos Olivais, protagonizando um movimento social vibrante que contou com o apoio de comissões de moradores e de trabalhadores²⁴⁴.

A CERCÍ Lisboa deu origem a outras organizações congêneres, nomeadamente a associações e centros de educação especial dirigidos a pessoas com deficiência mental. Não por acaso, de 1975 em diante as CERCÍ participam ativamente em todos os debates relacionados com os conceitos e práticas de “integração” e de “inclusão”²⁴⁵. Mobilizam outros parceiros sociais e desenvolvem uma função de mediação entre as comunidades, as escolas e o Estado. Em 1996, aquando da revisão do Código Cooperativo, as CERCÍ passaram a ser a cooperativas de solidariedade social e tomaram o estatuto de entidades equiparadas a IPSS. Cerca de dois anos depois viria a ser publicada regulamentação específica para essas cooperativas.

No ordenamento jurídico português, a essência das cooperativas de solidariedade social radica precisamente nas CERCÍ, cooperativas que, embora integradas no ramo cooperativo do ensino durante largos anos, desenvolvem um trabalho mais vasto de inclusão de pessoas com deficiência e de acompanhamento das respetivas famílias. A nível nacional, embora algumas tenham equipamentos obsoletos, em 2017 as CERCÍ já garantiam apoio direto ou indireto a mais de vinte e cinco mil pessoas em situação de desvantagem individual ou social.

²⁴⁴ Maria Cristina S. Rodrigues, *Movimento CERCÍ em Portugal: 40 anos de vida, do movimento social à institucionalização*, Lisboa, Tese de Mestrado em Serviço Social apresentada à Universidade Lusíada de Lisboa, 2015, pp. 65 e ss.

²⁴⁵ Ver Sílvia Ferreira, *O papel das organizações do terceiro setor na reforma das políticas públicas de proteção social. Uma abordagem teórico-histórica*, Coimbra, FEUC, 2000 [Tese de Mestrado em Sociologia], pp. 289-290.

deram corpo às dinâmicas de revitalização da Economia Social e ao seu reconhecimento enquanto espaço sócioeconómico de cooperação e solidariedade.

Através das revisões constitucionais de 1889 e de 1997 o setor cooperativo inscrito na Constituição de 1976 deu lugar ao actual “setor cooperativo e social”.

Em 1997, a diversidade intrínseca da economia social, cada entidade com o seu património de valores, parece ter obrigado os legisladores a acolher, além dos subsectores comunitário e autogestionário anteriormente incluídos no setor público, um “subsector solidário” de contornos imprecisos.

Na revisão constitucional de 1989, o “setor cooperativo” passou a ser considerado apenas um dos elementos de uma economia mista que se entendeu estável e estruturada, embora se lhe tenha acrescentado uma dimensão social que antes se situava, exclusivamente, no setor público. Essa dimensão “social”, que hoje corresponde à expressão “setor social”, usada correntemente, mesmo pelos decisores públicos, incluía também as mutualidades.

O reconhecimento de um “setor cooperativo e social” na primeira Constituição portuguesa do regime democrático foi o fecho dinâmico de um longo percurso histórico. Um caminho marcado pela limitada expressão do movimento cooperativo e das associações em geral, mas também o ponto de partida para formulações mais abrangentes de uma economia social que tardou a ser reconhecida enquanto espaço sócioeconómico comum, ainda que caracterizado pela sua diversidade de organizações e de valores.

Neste processo de afirmação institucional que implicou um reconhecimento político e uma tradução jurídica adequada, a construção histórica do Estado-Providência democrático, que ocorreu a seguir à Revolução, foi uma variável decisiva na medida em que obrigou as mutualidades e outras organizações associativas a redefinirem a sua relação com o Estado e, em certos casos, alterar a sua missão.

Uma vez instituída a democracia, a proteção social foi um domínio que conheceu uma grande transformação institucional e cujo impacto social foi muito amplo. Ainda que na saúde e na educação as ruturas tenham sido mais profundas e sistémicas, na área abrangente da proteção social, em que atuavam e atuam muitas mutualidades, a democracia trouxe direitos sociais de tendência universal que colocaram as organizações perante um novo desafio de posicionamento.

Por delegação do Estado e por compromisso com os representantes das principais entidades da economia social, a área específica dos serviços sociais coincidentes com o tradicional conceito de assistência – a que hoje

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

chamamos, de forma algo ambígua, “subsetor solidário” – teve um crescimento ímpar nesse período e nos anos seguintes, sobretudo em resultado de financiamentos públicos. Significativamente, tal como noutros momentos históricos em que houve precedentes de implementação de um Estado-Providência em Portugal – veja-se a República – a segurança social foi disputada pelas mutualidades e associações ligadas ao mundo do trabalho.

Em Portugal, tal como em França e noutros países, entre os anos setenta e oitenta o reaparecimento da ideia de Economia Social e a reanimação das suas dinâmicas organizativas começou pelas cooperativas. O rápido crescimento das cooperativas e das associações populares ligadas ao mundo do trabalho, da cultura e do desporto foi acompanhado pela institucionalização do conceito de Economia Social. Velhas formas de organização dos trabalhadores, assentes em princípios democráticos e solidários, conheceram enquadramento legal e conquistaram um reconhecimento sem precedentes.

A codificação jurídica das leis cooperativas foi um passo importante para uma certa unificação do setor e para que as entidades da Economia Social, não apenas as cooperativas, pudessem salvaguardar princípios históricos. Nesse sentido, o Código Cooperativo de 1980 veio reforçar o caminho aberto pela Constituição ao reconhecer a natureza específica e associativa das cooperativas relativamente a outras sociedades comerciais. Na prática, as cooperativas eram reconhecidas como empresas específicas, dado que a sua gestão e funcionamento deveriam assumir e manter uma natureza associativa. No entanto, como salienta Rui Namorado, perante omissões ou lacunas da Lei, o Código Cooperativo remete para o Código das Sociedades Comerciais e, eventualmente, para o regime das Sociedades Anónimas²⁵⁰. Nos anos seguintes à aprovação do Código foram publicados diplomas legais complementares destinados aos diversos ramos cooperativos previstos no Código e uma lei reguladora das cooperativas de interesse público, ou *régies*.

Nesses quatro anos, de 1976 a 1980 o movimento cooperativo conheceu grandes mudanças e um crescimento que não esteve isento de flutuações. As cooperativas agrícolas evidenciam um forte refluxo na sequência da “Lei Barreto”²⁵¹ na medida em que perderam apoios financeiros e en-

²⁵⁰ R. Namorado, *O essencial sobre Cooperativas*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2013, p. 66.

²⁵¹ Lei 77/77, aprovada pelo Parlamento a 22 de julho de 1977 (I Governo Constitucional presidido por Mário Soares) pôs termo às ocupações coletivas de terrenos agrícolas e culminou na devolução das herdades alentejanas aos anteriores proprietários. A “Lei Barreto”, como ficou conhecida, consistiu numa resposta política à Lei da Reforma Agrá-

4.4. As instituições particulares de solidariedade

A Constituição de 1976 deixara bem claro que todos os cidadãos “têm direito à segurança social” (art.º 63.º, n.º 1), pertencendo “ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado” (art.º 63.º, n.º 2).

Esta formulação de natureza geral, que ainda hoje se encontra na Constituição, sobreviveu aos vários processos de revisão constitucional e já apontava para o princípio da proteção social universal. Logo na primeira versão da Constituição democrática, o “direito à segurança social” é apresentado como incondicional, um direito a ser garantido a todos os cidadãos, em quaisquer circunstâncias, tal como se afirmava para outros direitos sociais, em especial relativamente ao direito à saúde e à educação. Como concluiu um grupo de sociólogos num artigo recente, apontava-se assim para “um modelo de Estado social social-democrata, tanto mais que se sublinhava caber ao próprio Estado organizar os serviços que asseguram esta proteção social aparentemente universal”²⁵⁴.

Importa notar ainda que o mesmo artigo constitucional dedicado à “segurança social” afirmava que “a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas” (art.º 63, n.º 3, CRP 1976). Significa que a Economia Social, especialmente o seu subsector solidário, já era entendida como um parceiro relevante das políticas públicas, num plano de compromisso ou em parceria com o Estado, de forma a garantir a concretização de funções de segurança social e solidariedade, ou de previdência e assistência, como historicamente se distinguiam esses conceitos complementares.

Lida à distância que o tempo proporciona, a natureza categórica da expressão constitucional que acabámos de sublinhar parecia significar uma abertura sistémica. Além disso, a formulação preventiva de um princípio de subsidiariedade permitiria reconhecer e valorizar o papel de estruturas sociais intermédias, sobretudo da Igreja católica. Na prática, o texto constitucional admitia que pertencia a essas instituições, e não apenas ao Estado, a prestação de cuidados sociais, nomeadamente junto dos idosos, crianças, e outros segmentos carenciados da população²⁵⁵. O compromisso institucional e a abertura política estão, desde logo, na Constituição de

²⁵⁴ Ana R. Ferreira, D. Carolo, M. Trigo Pereira, P. Adão e Silva, “Fundamentos constitucionais da proteção social – continuidades e rupturas”, *art. cit., Sociologia, Problemas e Práticas*, nº especial, 2016, p. 74.

²⁵⁵ Id., *ibidem*, p. 76.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

plo conjunto de práticas e de organizações a que corresponde o subsetor solidário (não contributivo) da Economia Social. A participação dessas numerosas organizações nas políticas sociais do Estado – todas elas dotadas do estatuto de IPSS, incluindo as cooperativas de solidariedade social, ou equiparadas a IPSS – concretizar-se-ia por meio da transferência de competências e de recursos nas áreas da educação (pré-escolar) e da assistência a grupos vulneráveis (deficientes, crianças e idosos).

O Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) foi aprovado e publicado em finais de 1979, por iniciativa do “Governo dos cem dias” presidido por Maria de Lurdes Pintassilgo. O Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 29 de dezembro, definia as IPSS como pessoas coletivas, sem finalidades lucrativas, constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito facultar serviços de ação social ou prestações de segurança social dando expressão aos direitos sociais dos cidadãos.

As IPSS passavam a ser a expressão organizada do dever constitucional de solidariedade coletiva e dignidade da pessoa humana. Parecem ter sido especialmente observados os princípios de liberdade de associação acolhidos na Constituição de 1976 e as disposições da Concordata celebrada entre Portugal e a Santa Sé.

Em concreto, de 1979 em diante a ação social direta protagonizada pelas IPSS centrou-se na prestação de serviços e na concessão de bens e de outras iniciativas de solidariedade, nomeadamente o apoio à infância e juventude, à família, a pessoas idosas, a pessoas com deficiência e incapacidade e ainda no domínio da integração social e comunitária. As formas de cooperação entre o Estado e as IPSS, a questão central que desde então se colocou, foram regulamentadas em 1980, no âmbito do VI Governo Constitucional, chefiado por Francisco de Sá Carneiro²⁵⁸.

Associadas as IPSS ao sistema público de segurança social, os acordos de cooperação tornavam-se um instrumento fundamental e vinculativo de atribuição de subsídios às instituições particulares. Atualmente, com uma periodicidade bianual o modelo de cooperação previsto na lei é reativado mediante a celebração de um acordo de cooperação entre o Estado e os representantes das IPSS (Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, União das Mutualidades Portuguesas, União das Misericórdias Portuguesas), no qual ficam definidos os direitos e de-

²⁵⁸ Despachos Normativos nº 387/80 e nº 388/80, ambos de 31 de dezembro. O segundo destes despachos foi regulamentado através da Portaria nº7/81, de 5 de janeiro (definiu o regime de apoio financeiro a conceder às IPSS para despesas associadas a investimentos.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

veres recíprocos e os montantes da comparticipação financeira da segurança social, por utente e por mês, relativamente a cada uma das respostas sociais contratualizadas. Estas comparticipações destinam-se a financiar os serviços e os respectivos equipamentos sociais²⁵⁹. Os acordos celebrados entre os serviços públicos de Segurança Social e as IPSS comprometem as instituições a desenvolver atividades de apoio social à população, a partir de instalações próprias e beneficiando de um apoio financeiro mensal, transferido da Segurança Social para cada IPSS. As famílias participam no pagamento das despesas de acordo com os respetivos rendimentos.

Desde 1979, essa rede de entidades e instituições integra, por direito próprio e em estrita colaboração com os serviços públicos, o sistema público de proteção social. A cooperação sistémica decorre, antes de mais do reconhecimento constitucional das IPSS e do seu enquadramento no âmbito do sistema de Segurança Social. Aí se estabelece, em linhas gerais, o direito a serem apoiadas pelo Estado para desenvolvimento das suas atividades. Estabelecia-se assim um sistema de cidadania social que confiava às IPSS funções decisivas de solidariedade e assistência configurando um modelo de Estado social assente num triângulo distorcido: Estado, mercado, famílias.

Em 1983, por iniciativa do Governo de coligação de centro-direita presidido por Francisco Pinto Balsemão, foi publicado o novo Estatuto das IPSS, actualmente em vigor, ainda que tenha conhecido alterações em 2014 e 2015²⁶⁰.

O Decreto-lei nº 119/83, de 25 de fevereiro, teve a intenção expressa de alargar os objetivos das IPSS e distanciá-las “do velho regime de tutela administrativa que recaía sobre as instituições particulares de assistência”²⁶¹. Sem ocultar os fins da ampliação das atribuições de ação social das IPSS, o preâmbulo do estatuto esclarecia que: “(...) A solidariedade social exerce-se não só no setor da segurança social mas também em domínios como os da saúde (atividade hospitalar e serviços médicos ambulatoriais), da educação, da habitação e de outros em que as necessidades sociais dos indivíduos e das famílias encontram apoio e resposta na generosidade e capacidade de intervenção próprias do voluntariado social organizado”.

²⁵⁹ Para uma descrição mais detalhada do modelo operacional dos atuais acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS, ver Cláudia Joaquim, *ob. cit.*, pp. 17-22.

²⁶⁰ Decreto-Lei nº 172-A/2014, de 14 de novembro, e Lei nº 76/2015, de 28 de Julho. Sobre o sentido destas alterações e o seu impacto na ação das IPSS, ver Cláudia Joaquim, *ob. cit.*, pp. 47-51.

²⁶¹ Do preâmbulo.

Volvidos quatro anos de experiência e confirmada a forte implementação das IPSS nos territórios e nas comunidades, o Estado concedia-lhes mais autonomia e reforçava-lhes o raio de ação. A insuficiência da regulamentação incluída no Código Civil e a necessidade de adequar o estatuto das IPSS às disposições entretanto inseridas no Código Cooperativo de 1980 e em dois decretos regulamentares sobre as mutualidades publicados em 1981 completam as razões pelas quais o quadro de competências das IPSS foi alterado.

4.5. As misericórdias

Como sublinham José Pedro Paiva e Paulo Fontes, em 1974 a importância das misericórdias era imensa. Quando se deu a Revolução de 25 de Abril, à exceção dos hospitais centrais de Lisboa, Coimbra e Porto (o Santo António pertencia à Misericórdia) e salvo os hospitais militares, toda a restante rede hospitalar distrital e concelhia estava confiada às misericórdias²⁶².

Os anos do PREC foram especialmente difíceis para as Misericórdias na medida em essas instituições foram identificadas com o Estado Novo e com a natureza autoritária do corporativismo assistencialista. No tumulto revolucionário, muitas tiveram instalações ocupadas e outras viram as mesas directivas ocupadas por trabalhadores e pressionadas a assumirem, também elas, formas autogestionárias de governo. Com a institucionalização do salário mínimo e do direito a férias pagas, algumas Misericórdias queixaram-se de dificuldades financeiras e pediram subsídios ao Estado. Outras fecharam por pressão reorganizadora do próprio Estado ou decidiram optar pela extinção. No entanto, tal como salientou Mariano Cabaço, o actual responsável pelo Gabinete do Património Cultural da União das Misericórdias Portuguesas, o grande momento de viragem e de problemas para as misericórdias decorreu da nacionalização dos hospitais.

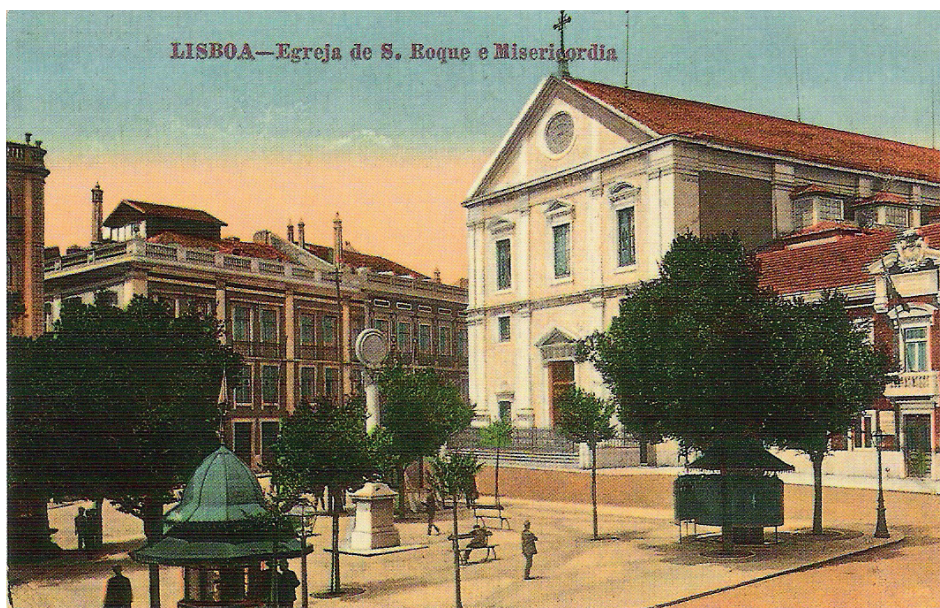
Através do referido Decreto-Lei nº 704/74, de 7 de dezembro de 1974, o Governo de Vasco Gonçalves decidiu que os hospitais centrais e distritais administrados pelas Misericórdias passavam a integrar a rede nacional de hospitais. Cerca de um ano depois, o Decreto-Lei nº 618/75 estendeu a medida aos hospitais concelhios. Confirmavam-se e aprofundavam-se as tendências de uniformização do sistema de saúde e de assistência já desenhadas no marcelismo²⁶³.

²⁶² J. Pedro Paiva e P. Fontes, “Introdução”, in *Portugaliae Monumenta Misericordiarum*, vol. 9, tomo I, Lisboa, União das Misericórdias Portuguesas, 2010, p. 8.

²⁶³ Especialmente os seguintes diplomas: Decreto-Lei 413/71, de 27 de Setembro (reor-

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Durante os tempos que se seguiram, a reação enérgica das Misericórdias e o compromisso de interesses que se estabeleceu com a hierarquia eclesiástica foi um processo decisivo na recomposição das relações com o Estado e de crescente aproximação das Misericórdias ao espaço organizativo da Economia Social. Ainda que atentas ao reconhecimento constitucional de um setor “cooperativo e social”, a convergência das Misericórdias com as demais entidades da Economia Social começou, porém, por ser reativa e nunca se mostrou incondicional.



Poucos meses depois da aprovação da Constituição democrática de 1976, em novembro, realizou-se em Viseu o V Congresso Nacional das Misericórdias, um acontecimento importante e cheio de significados políticos. Volvidas as anteriores tentativas para se criar uma federação das Misericórdias ou um organismo semelhante que as unisse, antecedentes que haviam conhecido uma proposta concreta no Congresso de Setúbal de 1932, um grupo de provedores de Misericórdias unidos pela indignação provoca-

organizou os serviços do Ministério da Saúde e Assistência, redefiniu a política de saúde e assistência social e criou o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge); Decreto-Lei 35/73, de 6 de Fevereiro (estabeleceu um regime uniforme para todos os novos hospitais distritais que viessem a ser entregues ao Ministério da Saúde e Assistência); Decreto-Lei 162/74 (Definiu as competências dos Ministérios das Corporações e Segurança Social e da Saúde em termos de tutela administrativa das instituições particulares de assistência, expressão muito comum durante os anos do marcelismo).

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Na verdade, lembram estes e outros protagonistas que, durante o PREC, os setores católicos temiam que o Estado privatizasse tudo, não apenas os hospitais. As misericórdias eram instituições muito respeitadas, nomeadamente porque, não obstante os múltiplos poderes que se interessaram por elas, a sua organização sempre pertenceu às pessoas e comunidades locais. Durante o Estado Novo, apesar das tropelias ditatoriais, as misericórdias haviam desempenhado um papel fundamental, sobretudo na área da saúde, dado que quase todos os hospitais concelhios eram geridos por misericórdias. Com as leis de nacionalização dos hospitais de 1974 e 1975, já referidas, as farmácias das misericórdias também desapareceram. O clima de indignação dos provedores, mesários e autoridades eclesiais fez-se ouvir e fez recuar o Estado.

A reparação política dos diplomas publicados durante o PREC surgiu em julho de 1979, por iniciativa do Governo presidido por Carlos Mota Pinto²⁶⁴. O processo foi difícil e sinuoso. Já no Governo de Sá Carneiro, em fevereiro de 1980, foi publicado um diploma que revogava a gratuidade da utilização de edifícios das misericórdias onde em 1974 se haviam instalado hospitais do Estado. O mesmo texto legal autorizava os ministros das Finanças e do Plano e dos Assuntos Sociais a aprovar a execução de verbas orçamentadas para a reparação dos prejuízos causados às misericórdias²⁶⁵. Previam-se doações de bens do Estado e outras transferências financeiras. Daí por diante e até hoje, as 389 misericórdias em funcionamento no país centram a sua atividade nos lares da terceira idade e infância.

4.6. As mutualidades

Relativamente ao mutualismo, o seu percurso foi cumprido de forma relativamente isolada e os cuidados governamentais foram outros. A consagração constitucional do conceito de “instituição privada de solidariedade social” (art. 63º da Constituição de 1976) abriu caminho a uma nova era de coabitação democrática do movimento mutualista com o Estado-Providência.

²⁶⁴ Resolução 233/79, de 18 de julho. Criava um grupo de trabalho destinado a propor as compensações que se entendem justas às Misericórdias. Essas compensações teriam como objetivo reparar as decisões resultantes da aplicação dos Decretos-Leis nº 704/74, de 7 de dezembro, e 618/77, de 11 de novembro, ambos sobre a nacionalização dos hospitais, já referidos neste texto.

²⁶⁵ Decreto-Lei 14/80, de 26 de fevereiro. Assinado, além do Primeiro-Ministro Sá Carneiro, por Aníbal Cavaco Silva (ministro das Finanças e do Plano), e por João Morais Leitão (ministro dos Assuntos Sociais).

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Em 1974 havia apenas 115 mutualidades em funcionamento no país. Na sua maioria eram associações de socorros mútuos e muitas delas montepios funerários, em regra sedeadas no norte do país. Na verdade, a explosão do movimento cooperativo e o papel de liderança institucional que os cooperativistas exerceram sobre o campo da Economia Social não deixou muito espaço ao movimento mutualista. Ainda assim, em 1975 já havia 128 mutualidades em plena atividade, mas em 1990 eram apenas 120.

A estagnação do movimento mutualista e a sua reduzida capacidade para alcançar uma implementação semelhante aos tempos da I República foram evidências contundentes. Entre outras razões, porque no contexto da Revolução o mutualismo não teve uma identificação clara com as forças políticas que mais se ligaram a movimentos sociais que exerceram real influência nas políticas públicas. Durante a década de oitenta, o número médio de mutualidades não excedeu as 116, praticamente as mesmas que havia em 1974.

Na verdade, depois do 25 de Abril o movimento mutualista não deixou de se reorganizar, mas ficou longe da vitalidade do movimento cooperativo e dos movimentos de sindicatos de trabalhadores a que estivera ligado nas suas origens. Logo em junho de 1975, *A Previdência Portuguesa* decidiu realizar um plenário de todas as mutualidades do país no sentido de debater formas de materializar a liberdade de associação que finalmente se vivia e de discutir problemas comuns. O Plenário Nacional realizou-se em Coimbra, em outubro desse mesmo ano, e aí nasceu o Secretariado Nacional das Associações de Socorros Mútuos que teria um papel importante na construção das novas leis mutualistas. A regulamentação das organizações e do funcionamento das associações de socorros mútuos foi traduzida no Decreto-Lei 636/76, de 28 de julho, que pouco alterou a legislação de 1932, a não ser no que dizia respeito à participação de sócios trabalhadores nas assembleias gerais, antes proibida²⁶⁷. Outra legislação se seguiu, mas de reduzido impacto na vida das associações²⁶⁸. Nos anos que se seguiram, apesar dos esforços de alguns dirigentes mutualistas e das associações de maior vulto, o movimento mutualista não deu sinais de recuperação. Em representações ao Estado, o Secretariado Nacional das Associações de Socorros Mútuos insistiu muito no reconhecimento de um papel de complementaridade entra a ação médico-social das mutualidades

²⁶⁷ Foi essa, também a interpretação de Vasco Rosendo, *ob. cit.*, p. 620.

²⁶⁸ Decreto-Lei 807/76, de 8 de novembro. Definia formas menos dispendiosas de convocação dos sócios para as assembleias gerais e previa a suspensão dos corpos gerentes por despacho do Ministro dos Assuntos Sociais quando a sua atividade afetasse o normal funcionamento da associação.

e o Serviço Nacional de Saúde²⁶⁹. Para isso seriam necessários subsídios públicos que permitissem às mutualidades reestruturar serviços e equipamentos. O combate persistiu, mas a publicação do Estatuto das IPSS, em 1979 e 1983, veio clarificar o curso das coisas.

O Estatuto das IPSS remetia as associações de socorros mútuos para legislação específica e complementar. Essa regulamentação foi definida no Decreto 347/81, de 22 de dezembro. Aí se reuniram disposições dispersas por vários diplomas e se reafirmou o papel das associações de socorros mútuos na complementaridade e melhoria dos esquemas oficiais de segurança social. Na prática, o novo regime jurídico das associações de socorros mútuos era redefinida em função do Estatuto das IPSS, que veio recompor todo campo solidário da Economia Social.

O referido Decreto, publicado por iniciativa do Governo de Francisco Balsemão, definia o campo de ação social que o próprio Estado reservava ao associativismo mutualista. A proteção à família (pensões de sobrevivência, subsídios por morte e de funeral), a proteção a pessoas atingidas por situações de incapacidade temporária para o trabalho e a proteção aos idosos e a pessoas com deficiência eram as atribuições mais salientes. Seguiam-se as atividades de assistência que o mutualismo sempre fizera, a exemplo da assistência médica e farmacêutica que confirmava a possibilidade de as mutualidades criarem estabelecimentos e equipamentos sociais destinados à concretização dos seus fins²⁷⁰. Por último, o Estado não inibia o funcionamento de caixas económicas anexas às mutualidades, dando assim continuidade a uma tradição associativa importante que tinha na Caixa Económica do Montepio Geral a sua principal expressão.

No universo mutualista os anos oitenta foram de estagnação e de reduzido dinamismo. Em 1980 eram 117 as mutualidades e em 1989 eram apenas 111. Se é certo que as oscilações eram mínimas de ano para ano, devido ao fecho ou reabertura desta ou daquela associação, não havia sinais de crescimento e revitalização do movimento mutualista.

A seguir ao 25 de Abril fora publicada alguma legislação sobre as associações mutualistas: em 1976, foi revista a legislação de 1932 que regulamentava a orgânica e funcionamento das associações no sentido de reforçar o controlo pelos associados. Em 1979, a lei das IPSS estabelece normas comuns aplicáveis às instituições privadas, depois particulares. Depois do 25

²⁶⁹ Para uma contextualização mais detida das reivindicações mutualistas, ver Vasco Rosendo, *ob. cit.*, pp. 616-620; Sílvia Ferreira, *ob. cit.*, vol. 1, pp. 173-174.

²⁷⁰ Ver Vasco Rosendo, *ob. cit.*, p. 621.

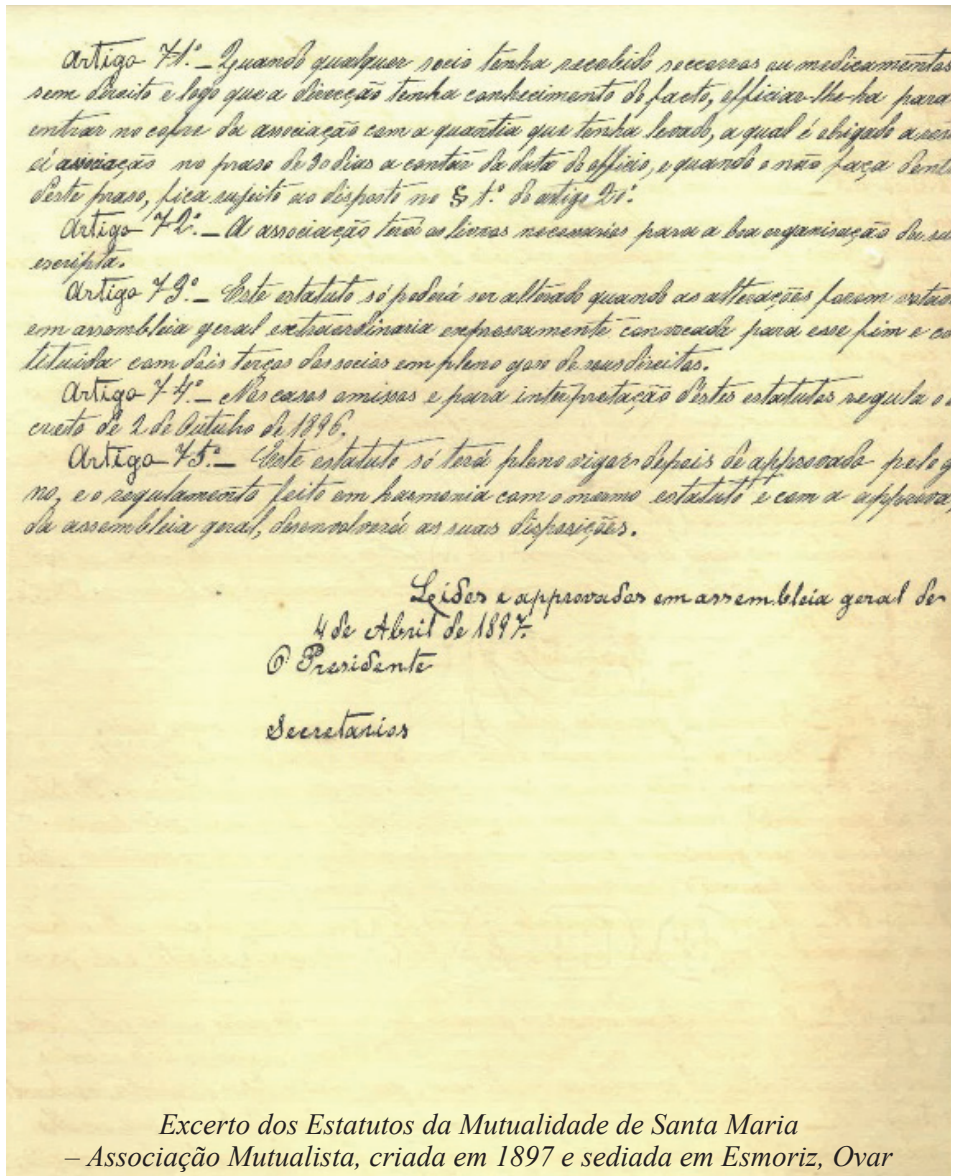
ta-se quase monopolizado, num quadro geral de atomismo organizacional. Como notou José Alberto Pitacas, uma só mutualidade, o Montepio Geral, representa mais de um terço dos associados e cerca de 90% do ativo líquido e dos proveitos totais. Muitas fazem apenas saúde; outras desenvolvem atividade na saúde, complementada com modalidades de previdência; outras dedicam-se à previdência complementar, com ou sem caixa económica anexa.

O Código Mutualista de 1990 atribuí o estatuto de IPSS a todas as mutualidades e regulamenta a atuação financeira das mutualidades na partilha dos riscos, segundo uma lógica de garantia. As mutualidades ficam a partir de então obrigadas a novas regras contabilísticas, ao equilíbrio dos balanços e a outras obrigações legais. Hoje as mutualidades dominam o setor financeiro da Economia Social e na saúde, o seu campo favorito de atuação, têm um peso significativo.

A aprovação e entrada em vigor do Código Mutualista, em 1990, foi muito importante para o revigoramento das mutualidades na medida em que funcionou como orientador de princípios e de práticas. Contou com o empenho do Governo de Cavaco Silva e em especial do ministro do Emprego e da Segurança Social José da Silva Peneda. Conhecedor das realidades da Economia Social e da sua importância para o poder local, em diversas intervenções públicas no III Congresso das IPSS defendeu um aprofundamento das dinâmicas privadas de solidariedade e das formas complementares de segurança social, invocando ainda “a tentativa de nacionalização das Misericórdias” e os inconvenientes de uma “intervenção totalitária do Estado” nesse domínio²⁷⁴. De lembrar que as associações mutualistas são constituídas com a finalidade de assumirem fins de proteção social complementar. Colocam à disposição dos seus associados serviços e modalidades de proteção ou de poupança garantindo ao associado, ou aos beneficiários por ele indicados, o pagamento de um benefício pela constituição de uma poupança ou pela cobertura de riscos de morte, invalidez ou velhice, conforme o plano subscrito. No essencial, do lado das mutualidades a iniciativa e as negociações políticas que conduziram à aprovação do Código foram obra do Padre Melícias e de dirigentes do Montepio.

Nesse contexto, a realização do primeiro congresso nacional do mutualismo, em 1991, foi um acontecimento importante, já impulsionado pela aprovação do novo Código (Decreto-Lei nº 72/90, de 3 de março). À época só em França havia um código das mutualidades. De forma explícita e detida, o Código articulava-se com as disposições do Decreto-Lei

²⁷⁴ *III Congresso das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Porto, ed. UIPSS, 1990, p. 5-7.



A segurança social tornara-se um espaço de competição e de complementaridades obrigando a definir o papel e os limites das organizações e iniciativas privadas, a exemplo do mutualismo. A dinamização do movimento mutualista dependeria da exploração dessas possibilidades, ou seja, de uma solidariedade não coletiva, assente em estatutos de âmbito

Social, Lei nº 28/84, de 14 de agosto, sobre os regimes de segurança social e de ação social. Ver *Código das Associações Mutualistas*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1990.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

territorial e não sócio-profissional. Dando expressão às negociações havidas com o Montepio Geral e com a União das Mutualidades Portuguesas, cujo presidente da Direção era o Padre Vítor Melícias, entidades que nessa época quase se confundiam, o preâmbulo do Código prometia esse ajustamento das mutualidades às formas complementares de segurança social e o exercício da solidariedade no âmbito de empresas e de grupos sócio-económicos. Nesse sentido, o Código reformulava a matriz dos esquemas de benefícios, “diversificando-os e adequando-os às aspirações de uma maior proteção de segurança social e de saúde da comunidade e dos grupos profissionais”. A principal novidade residia no Artigo 6º do Código no qual se previa o seguinte: “Podem ser constituídas associações mutualistas cujos objetivos sejam prosseguidos através de modalidades de benefícios coletivas, que abranjam trabalhadores do mesmo setor sócio-profissional, ramo de atividade, empresa ou grupo de empresas”²⁷⁶.

Essa diversificação dos benefícios implicou, naturalmente, uma reforma dos esquemas e métodos de financiamento das associações mutualistas deixando as quotizações dos associados de ser a fonte exclusiva do respectivo financiamento. A ideia fundamental do Governo e dos dirigentes mutualistas seria robustecer as associações e torná-las mais aptas a fazerem segurança social e solidariedade privadas dando plena expressão ao seu estatuto de instituições particulares de solidariedade social.

Seguindo a tendência de outros marcos legislativos anteriores, em particular da própria Constituição, as mutualidades foram sem dúvida o parente pobre da Lei de Bases da Segurança Social. Aberta a porta a uma cooperação sistémica entre o Estado e as organizações da Economia Social, havia que financiar infraestruturas, equipamentos e projetos para uma efetiva rede de proteção social complementar. Ainda que fosse de esperar um crescimento significativo das mutualidades depois de 1976, em especial devido às possibilidades abertas no campo da solidariedade e assistência social, tal não aconteceu.

Não deixando ser uma mutualidade fundada por funcionários do Estado, cuja vocação assentava na partilha solidária de riscos, o Montepio sempre crescera como entidade própria, mas nunca criara raízes no território nacional dado que a caixa económica estava em Lisboa.

Na segunda metade dos anos oitenta e na década de noventa o Montepio torna-se um financiador de primeiro plano de todo o “setor social”, em especial das misericórdias e das IPSS, precisamente as principais entidades do

²⁷⁶ Cf. *idem*, p. 10.

chamado setor solidário da Economia Social. Embora o Montepio fosse uma caixa económica, assumiu-se como um banco que está no mercado, que faz retalho e investimento e que, desse modo procurou deixar de estar limitado ao aforro dos seus associados e às flutuações da sua própria vida associativa, que sempre foi muito limitada. Não por acaso, nos anos noventa o crescimento da caixa económica acompanha a tendência de descida das taxas de juro, descrevendo um modelo de negócio que se traduz na diversificação da oferta de modalidades de capitalização do aforro e na tentativa de entrar nos serviços de saúde. Mais recentemente, o Montepio ressentiu-se da falta de uma verdadeira dimensão associativa, sempre invocada, mas frágil.

A Lei de Bases da Segurança Social, de 1984, já previra a possibilidade de os regimes profissionais complementares a criar no âmbito da Segurança Profissional serem geridos por associações de socorros mútuos, ou ainda “por outras pessoas coletivas criadas para o efeito e por empresas seguradoras”²⁷⁷. Essa possibilidade era enfim concretizada através de uma clara opção privatizadora.

Uma vez mais se confirmava que a Lei de Bases da Segurança Social viera desafiar as organizações da Economia Social, em especial as mutualidades, para um posicionamento competitivo na área da Segurança Social. Para o mutualismo chegara o momento de recuperar posições na sociedade portuguesa através de um incremento das organizações e da sua implementação no terreno. Neste como noutros marcos de evolução do setor associativo e do mutualismo, em particular, o impulso foi político e teve uma clara sedimentação ideológica. A esse propósito, quando vincou os propósitos do novo Código, o legislador não podia ser mais explícito: “(...) Revitalizar o movimento mutualista português, facultando-lhe adequado suporte jurídico à sua modernização e à sua inserção cada vez mais profunda no espaço da segurança social privada que lhe é próprio”²⁷⁸.

Recentemente, em 2018, foi aprovado um novo Código das Associações Mutualistas, que substitui o diploma de 1990. Basicamente, o novo Código foi redigido, discutido e aprovado a fim de regular os problemas que têm vindo a público relacionados com a administração do Montepio. No essencial, o diploma limita os mandatos da presidência do Conselho de Administração, assim como os cargos relacionados com as entidades representativas do setor, como a união de mutualidades. O diploma altera também as modalidades de supervisão, entregando essa responsabilidade à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões no caso das grandes associações.

²⁷⁷ Artigo 64º da Lei nº 28/84, de 14 de agosto.

²⁷⁸ *Idem*, p. 7.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

O novo diploma prevê a supervisão sobre as mutualidades cujo valor bruto anual resultante de quotas de modalidades de Segurança Social geridas em regime de capitalização excedam os cinco milhões de euros e em que o valor bruto dos fundos associados ao respectivo financiamento ultrapasse os vinte e cinco milhões de euros. Com os actuais critérios, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões compromete-se a supervisionar duas entidades: o Montepio Geral – Associação Mutualista e a Monaf – Montepio Nacional da Farmácia. Outras alterações contempladas são o reforço do direito à informação dos associados e dos princípios de sustentabilidade e autonomia financeira das associações mutualistas, bem como a melhoria das suas regras de funcionamento e representatividade.

4.7. As associações populares

Quanto ao universo multiforme do associativismo popular, em 1974 eram cerca de dez mil as associações, na sua maioria coletividades de recreio e desporto. Durante o Estado Novo, ainda que a Confederação nunca tenha sido extinta, limitava-se a cumprir fins de representação profissional.

O movimento associativo popular sobreviveu de forma discreta. As filarmónicas, os grupos de recreio excursionista e o teatro eram os setores mais representativos. Condicionado pelas organizações paramilitares do regime e pela prática desportiva enquadrada pelos sindicatos corporativos e pela FNAT, o desporto só conheceu um claro crescimento depois do 25 de Abril. De 1974 em diante, registou-se um crescimento fulgurante das associações. No início dos anos noventa já eram cerca de vinte mil. Muitas comissões de moradores criadas nos anos que se seguiram à Revolução foram transformadas em coletividades e, pouco depois, muitas evoluíram dos “melhoramentos” para as actuais IPSS.

No campo ainda mais vasto e plural das coletividades de cultura, recreio e desporto, em regra coincidente com o chamado associativismo popular, a alvorada democrática trouxe grandes ânimos e impulsionou um crescimento significativo. Assente numa relação dinâmica com o poder local, o associativismo popular conheceu grandes desenvolvimentos e exprimiu justas aspirações depois de abril de 1974, no contexto de afirmação constitucional do direito à liberdade associativa e de reconhecimento de poderes locais democráticos.

Foi importante o papel da Federação Portuguesa das Coletividades de Cultura e Recreio e, mais recentemente, da Confederação Portuguesa

das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto. A Federação, entretanto, transformada em Confederação, organizou o Congresso Nacional das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto, que teve lugar em Almada em 1993, e organizou o Congresso Nacional das Colectividades, Associações e Clubes, em Lisboa, em novembro de 2015. De permeio realizou-se em Loures, em 2001, o Congresso Nacional de Colectividades.

Fiel às suas raízes históricas populares e trabalhistas, o movimento associativo popular, hoje identificado na última Conta Satélite da Economia Social com as “Associações com fins altruísticos”, inclui mais de trinta mil associações, quase três milhões de associados com filiações profissionais muito diversas entre si. Tem um papel fundamental, embora muitas vezes pouco visível, nos movimentos sociais assentes em organizações vocacionadas para a prestação de serviços comuns relacionados com o lazer, a cultura e o bem-estar.

Em comum, as associações culturais, desportivas e de recreio têm os traços basilares do associativismo – a organização voluntária, auto-organizada e com fins altruístas –, o seu enraizamento nas comunidades locais e a prática generalizada do voluntariado. Apesar das dúvidas classificativas, jurídicas e instrumentais que persistiam, em 2013 o associativismo popular foi integrado por vontade própria nas entidades da Economia Social e reconhecido na respectiva Lei de Bases de 2013.

As “entidades do setor não lucrativo”, como são definidas na legislação de forma a terem um regime contabilístico e fiscal específico, representadas na Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto, evidenciam uma tremenda diversidade, mas por ordem de expressão, a maioria das suas unidades são bandas filarmónicas, clubes desportivos, associativas recreativas e/ou de desporto. Segundo dados fornecidos pela Confederação, actualmente ela conta com quatro mil associações filiadas, sendo de longe a entidade da Economia Social que inclui maior número de organizações e de pessoas. Recentemente, pela voz do Presidente da Direção, Augusto Flor, um operário formado entre o escutismo católico e o associativismo popular da margem sul do Tejo, a Confederação tem insistido na reparação das lacunas e incoerências legais que inibem a vida associativa.

A principal reivindicação, extensiva a outras entidades associativas, consistia no reconhecimento do estatuto de parceiro social, dado que a Confederação não tem assento no Conselho Económico e Social. A segunda aspiração relaciona-se com o apoio técnico, logístico e financeiro do Estado às associações populares através do orçamento de Estado, visto que a Confederação não beneficia de um modelo de apoio semelhante ao que

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

meira Conta Satélite da Economia Social, publicada em 2013 com dados referentes a 2010, reforçou muito a visibilidade da Confederação e deu a conhecer as realidades do associativismo popular. Advertindo que, desde o 25 de Abril, as diversas entidades da Economia Social foram tratadas pelo Estado de forma muito diferente, Augusto Flor considera que o reconhecimento do associativismo popular nas políticas públicas é escasso e tardio.

CAPÍTULO V

DINÂMICAS E IMPASSES DOS ANOS OITENTA E NOVENTA

5.1 Reconfigurações institucionais e compromissos com o Estado-Providência democrático

A publicação da Lei de Bases da Segurança Social, em 1984, foi um marco fundamental da evolução das políticas sociais no contexto da democracia portuguesa construída em abril de 1974 e traduzida no compromisso constitucional de 1976. Um dos aspetos mais estruturantes da Lei de Bases consistiu precisamente na forma explícita como ela veio subscrever e ampliar o papel complementar das organizações da Economia Social nas políticas sociais públicas.

A Lei de Bases, Lei nº 28/84, de 14 de agosto, foi obra do governo do “bloco central” presidido por Mário Soares e nela participaram especialistas e personalidades políticas de vários quadrantes ideológicos. O texto da lei e as negociações políticas que precederam a sua aprovação parlamentar colocam em evidência diversos consensos e um claro equilíbrio entre princípios e interesses dos setores católicos e a perspetiva de um certo humanismo laico, maioritariamente representado no Partido Socialista e em alguns setores do PSD.

A Lei de Bases definiu todo o sistema público de Segurança Social e estabilizou o papel das entidades da Economia Social na área abrangente da ação social. A participação das instituições particulares de solidariedade social e de “outras entidades interessadas no sistema” e nas instituições de segurança social mereceu um claro destaque (art. 61º).

A repartição de responsabilidades entre o Estado e o “setor cooperativo e social” definido na Constituição foi equilibrada e consequente. O artigo 66º, art. 1º, da Lei de Bases declara tal compromisso sem hesitações: “O Estado reconhece e valoriza a ação desenvolvida pelas instituições par-

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ticulares de solidariedade social na prossecução dos objetivos da segurança social”. E no artigo 67º, art. 1º, precisa-se o modelo dessa cooperação institucional: “O contributo das instituições particulares de solidariedade social para prossecução dos objetivos da segurança social e o apoio que às mesmas é prestado pelo Estado concretizam-se em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos”.

De fora dessa lógica de complementaridade ficava o setor da saúde. Criado em 1979, o Serviço Nacional de Saúde consagrou os direitos sociais de seguro público e cobertura universal. Subtraindo espaço às entidades da Economia Social que faziam saúde, as políticas públicas de saúde evoluíram de forma autónoma e muito mais vinculada ao Estado do que as áreas da ação social, da solidariedade e dos seguros sociais, uma lógica instituinte que em geral se mantém.

Na verdade, a Constituição de 1976 abriu caminho a um forte desenvolvimento do subsector solidário da Economia Social, em especial de uma rede de serviços e de equipamentos sociais²⁸¹. Numa opção clara e bastante explícita, a Lei de Bases da Segurança Social abandona o princípio do papel supletivo do Estado no domínio da assistência social e entrega boa parte dessas responsabilidades às IPSS.

Desenhado a traços largos o percurso de institucionalização do setor social nos primeiros anos de Democracia, importa notar a selectividade do sistema de apoios e acordos definidos entre o Estado e as principais entidades da economia social. A centralidade atribuída às IPSS resultou em boa medida do processo de transição para a democracia ou, na expressão mais contundente das esquerdas, do “refluxo contra-revolucionário”, ao passo que a perda de expressão do mutualismo resultou das dinâmicas sociais revolucionárias, de uma certa discriminação positiva – constitucional, desde logo – de que beneficiou o cooperativismo e, também, de erros próprios do movimento mutualista.

Na sequência dos entendimentos com a hierarquia eclesiástica e das negociações para a revisão da Concordata assinada com a Santa Sé, os governos constitucionais acabaram por beneficiar a rede de instituições sociais

²⁸¹ Para uma um panorama da evolução do número de equipamentos sociais de entidades sem fins lucrativos entre 1998 e 2014, ver Cláudia Joaquim, *ob. cit.*, p. 14. Para o período entre 2000 a 2016, a rede de serviços e de equipamentos e respostas sociais das instituições não lucrativas (em regra coincidentes com as IPSS e instituições equiparadas) existente no país pode ser acompanhada com detalhe no seguinte portal organizado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: <http://www.cartasocial.pt/relatorios.php>

pertencentes ou ligadas à Igreja Católica em detrimento dos movimentos sociais de base operária e das organizações enraizadas nos territórios urbanos e suburbanos. Assinale-se, porém, que o Protocolo Adicional à Concordata de 1940 assinado em 15 de fevereiro de 1975 incidiu sobretudo no direito ao divórcio dos casais católicos. Isso não quer dizer que as negociações e o entendimento diplomático alcançado não tenham diminuído as apreensões que a Revolução portuguesa criara em Roma abrindo um período de bom entendimento entre os governos constitucionais portugueses e a Santa Sé.

Nesse movimento de dupla expansão e de progressivo entendimento do Estado com a Igreja enquanto máxima representante das instituições particulares de solidariedade – ainda que não exclusiva –, desempenharam um papel muito dinâmico os centros sociais paroquiais.

Organizações criadas nos anos quarenta, em plena Guerra, por iniciativa das comunidades locais e paróquias para fazer distribuição de alimentos e apoio de emergência aos mais pobres, os centros sociais conheceram um grande incremento na segunda metade dos anos setenta e durante a década de oitenta, quer por iniciativa de leigos quer por impulso das paróquias e de uma pastoral diocesana muito empenhada em reposicionar a Igreja no terreno da assistência. Especialmente implantados a norte do país, dezenas de centros sociais evoluíram de associações de cultura e recreio que, entretanto, assumiram funções sociais mais amplas adquirindo muitos o estatuto de IPSS²⁸².

Outras organizações religiosas com estatuto especial no âmbito das IPSS equiparados a fundações de solidariedade social são as Cáritas paroquiais e diocesanas. As segundas dinamizam e coordenam os grupos sócio-caritativos das respetivas paróquias e dependem do bispo da diocese. De 1980 a 1999, aproveitando o papel e os benefícios fiscais que o estatuto das IPSS lhes concedeu, foram criadas mais de vinte²⁸³.

Mais volátil e incerto foi o crescimento dos centros sociais paroquiais cuja missão consiste fundamentalmente na assistência social. Na década de oitenta, anos houve em que foram criados mais de meia centena de centros sociais no âmbito das Paróquias, muitas vezes com apoio das Autarquias locais. De notar que o segundo estatuto das IPSS, aprovado em 1983, concedeu uma situação especial a todas as instituições da Igreja Católica – aquelas que são erigidas por Direito Canónico – aplicando-se-lhes o regime concordatário, quer os seus fins fossem predominantemente religiosos ou de assistência.

²⁸² Padre Lino Maia, entrevista semiestruturada, Porto, 2 de julho de 2018.

²⁸³ Cf. Sílvia Ferreira, *ob. cit.*, p. 279.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Embora tenham nascido de uma tradição assistencialista laica e católica de origens medievais, e ainda que a maioria das IPSS se tenha formado por iniciativa da Igreja Católica e não apenas por obra de cidadãos e de organizações civis, o estatuto das IPSS teve a sua origem no Decreto-Lei nº 594/74, de 7 de novembro que restabeleceu o direito à livre associação para “fins de interesse coletivo”. Esse importante diploma resultou da iniciativa política do Governo Provisório de Vasco Gonçalves e abriu caminho à liberdade associativa. Nele assentaram as primeiras possibilidades de desenvolvimento da Economia Social. Volvida a turbulência revolucionária, o primeiro diploma legal sobre a natureza e atividade das IPSS foi aprovado pelo Governo de Maria de Lurdes Pintassilgo em dezembro de 1979 (Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 29 de dezembro).

A Constituição de 1976, além de instituir um sistema unificado de segurança social que o país nunca conhecera na sua história, no seu artigo 63º definia também o regime jurídico das instituições privadas e não lucrativas de segurança social. O fato de a lei as definir como “instituições privadas de solidariedade social” supunha que o Estado reconhecia que prosseguiam fins solidários, sendo por isso merecedoras de apoios públicos. Já em 1979, o primeiro Estatuto das IPSS admitia que essas instituições se pudessem agrupar em uniões e federações, autorização legal que daria origem à actual Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), constituída em 2003.

O Estatuto das IPSS aprovado em 1979²⁸⁴ começara a ser preparado em meados de 1977 no âmbito de uma comissão nomeada pelo ministro dos Assuntos Sociais do I Governo Constitucional, Armando Bacelar. Elaborado um extenso projeto de lei sobre o estatuto da “assistência particular” – foi essa a designação original, certamente mais de acordo com a tradição e ainda longe do conceito ambíguo de “solidariedade” –, pronunciou-se a Conferência Episcopal Portuguesa. O projeto de lei conheceu aí profundas alterações e foi devolvido para consulta às dezoito maiores instituições de assistência²⁸⁵.

O processo legislativo foi lembrado no II Congresso das IPSS, realizado no Porto, com ampla participação das instituições de assistência do país e num clima de vivo entusiasmo, em 14-15 de junho de 1980. O Estatuto das IPSS aprovado em finais de 1979 mereceu o principal destaque e ocu-

²⁸⁴ Para a análise detalhada do conteúdo e implicações do Estatuto das IPSS, ver Sílvia Ferreira, *ob. cit.*, vol. 1, pp. 274-278.

²⁸⁵ Cf. *II Congresso das Instituições Privadas de Solidariedade Social*, Porto, ed. União das IPSS, 1980, pp. 67-74.

pou a maioria dos trabalhos. Pronunciou-se ainda a União das Misericórdias Portuguesas, cuja existência era recente, mas que se encontrava em pleno funcionamento. O equilíbrio entre o direito à liberdade associativa e os poderes de regulamentação e fiscalização do Estado, ou seja, a questão das relações entre o Estado e as instituições particulares foi o ponto quente do debate e de todo o processo legislativo. Durou cerca de dois anos e meio.

De certa forma, a lenta e delicada institucionalização das IPSS veio contrabalançar a força do associativismo popular e prevenir que as suas dinâmicas fossem monopolizadas pelo Partido Comunista. Nessa época, a proclamada transição para o socialismo que fora anunciada pelo Conselho da Revolução e traduzida em diversas políticas dos Governos Provisórios, nomeadamente nas nacionalizações de propriedade privada e na “reforma agrária”, podia ser um desígnio utópico, mas as outras forças políticas levaram-no a sério.

Nos anos da Revolução e nos anos difíceis que se lhe seguiram, marcados pelas intervenções do FMI, as aspirações e protestos populares em torno de direitos sociais básicos como a habitação, a saúde e a cultura tinham dado um impulso extraordinário ao movimento associativo. No entanto, desde logo no Congresso das Misericórdias de 1976 (o seu V Congresso em termos históricos), o campo da assistência particular posteriormente reunido no Estatuto das IPSS, reivindicou um reconhecimento especial do Estado e um espaço institucional autónomo²⁸⁶.

Se o movimento cooperativo laico cresceu como nunca nos centros urbanos, em especial no âmbito das lutas pelo direito à habitação, nos bairros e associações de moradores, o movimento social católico também despertou com a Democracia. No âmbito de uma pastoral mais aberta e por vezes inspirada em experiências sul-americanas, multiplicaram-se os centros sociais e paroquiais com funções de assistência, cujo crescimento foi consolidado nos anos oitenta. Em boa medida, a natureza dualista do associativismo português que se abrigou nas IPSS radica nestas dinâmicas históricas dos anos que se seguiram à Revolução.

As águas começavam a separar-se com nitidez, mas foi a política social do Estado democrático e, em concreto, o sistema público e universal de segurança social, que ofereceu às instituições particulares de assistência um papel de complementaridade difícil de substituir através de um sistema único no qual o Estado detivesse toda a responsabilidade sobre as diversas formas de “ação social direta”.

²⁸⁶ Ver atas do *II Congresso das Instituições Privadas de Solidariedade Social*, cit., pp. 60-61.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

No Congresso das IPSS realizado no Porto em junho de 1980, um protagonista avisado e com larga experiência nos dois lados dessa realidade sistémica alertou para o essencial. Carlos Diniz da Fonseca, alto funcionário da Direção-Geral de Assistência e provedor-adjunto da Misericórdia de Lisboa (nessa condição fez parte da comissão de estudo das indemnizações às Misericórdias) lembrou à audiência que, durante largos séculos “a assistência constituía o único sistema de proteção social do país” e que o importante seria “não esquecer que uma coisa são os sistemas de proteção social e outra são os equipamentos e serviços sociais de ação direta, mediante os quais esses sistemas concretizam os direitos que garantem e concedem os benefícios que prevêm”²⁸⁷.

Em resultado desse processo de consolidação e convergência das instituições particulares de solidariedade, herdeiras de uma variada tradição organizativa de assistência e beneficência, no II Congresso das IPSS foram lançadas as bases para a constituição da União das IPSS, o que sucedeu em janeiro de 1981. Dado que em 2000, a União já tinha cerca de duas mil IPSS associadas (a esmagadora maioria das existentes), a União daria lugar à Confederação (CNIS) em janeiro de 2003. Quando se realizou o II Congresso das IPSS e nasceu a União, em 1980, o discurso dos setores católicos ligados às IPSS era ainda muito contundente e reivindicativo.

Discursando no referido Congresso, o ministro dos Assuntos Sociais do VI Governo Constitucional liderado por Sá Carneiro e Freitas do Amaral, João Morais Leitão agitou os fantasmas recentes e exortou as IPSS a seguirem um caminho federativo de forma a terem “poder para combater a submissão do Estado” e para se poderem “defender das constantes incursões estatizantes, como aquelas que haviam sofrido nos primeiros cinco anos em que o País viveu em democracia”²⁸⁸. No âmbito dos Governos da coligação de centro-direita formados pelo PSD, CDS e PPM, a designada Aliança Democrática, essa crispação foi forte, mas amenizou-se nos anos seguintes.

Em 1983, através do Decreto-Lei nº 119, de 25 de fevereiro, o estatuto das IPSS foi revisto e clarificado. Subscrevendo um conceito de solidariedade mais amplo que incluía a educação, a formação profissional, a saúde e a habitação, o diploma promulgado pelo Governo de Francisco Balsemão reconhecia às IPSS o direito de participar nessas áreas de ação

²⁸⁷ *II Congresso das Instituições Privadas de Solidariedade Social*, cit., p. 78 (Comunicação intitulada “Actualidade da assistência particular”).

²⁸⁸ Ver Vítor M. Pinto e Pedro Vasco Oliveira, *UIPSS/CNIS 30 anos ao serviço da Solidariedade*, Porto, ed. CNIS, 2011, p. 21.

social. Além da mudança de perspectiva sobre o próprio Estado Social, o diploma afirmava com clareza a autonomia das IPSS em termos de organização interna e quanto às suas atividades sociais. Autonomia que um Decreto-Lei recente, de 2014, promulgado pelo Governo de coligação de direita liderado por Passos Coelho, limitou drasticamente em nome de uma lógica de parceria Estado-IPSS, cuja principal finalidade consistiu em oferecer respostas sociais assistencialistas capazes de dissimular os impactos da crise económica²⁸⁹. Além do forte estímulo que deu ao incremento de formas de solidariedade social construídas em parceria público-privada, o estatuto das IPSS trouxe uma singularidade importante ao ordenamento jurídico da Economia Social. Mais tarde, a própria Lei de Bases portuguesa, tal como a espanhola, não adoptou a forma jurídica das entidades como critério exclusivo de definição²⁹⁰.

A realidade organizativa das IPSS, os múltiplos acordos já celebrados e as dinâmicas de solidariedade implementadas nas comunidades com recurso a financiamentos públicos, obrigaram o legislador a reconhecer às IPSS um estatuto jurídico especial. Esse estatuto, já reconhecido em 1979 e 1983 e, como vimos, admitido na própria Constituição de 1976, intersecta diversas entidades e vai além da tradicional delimitação jurídica das famílias da Economia Social: cooperativas, mutualidades, associações e fundações. Dessa forma, a Lei de Bases reuniu definições incluídas em diplomas anteriores e enumerou com clareza os perfis organizativos que as IPSS podiam revestir: associações de solidariedade social, associações de voluntários de ação social, associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdia. O estatuto de entidades equiparadas a IPSS pode ainda ser atribuído a cooperativas e a casas do povo ou a outras entidades.

Se em 1983 o Estado reduzira os poderes de administração pública sobre a gestão das instituições de forma a fazer das IPSS parceiros ainda mais ativos das políticas sociais do Estado, em 2014 o Estado reforçou a sua ingerência nas instituições e determinou-lhes um prazo para alterarem os seus estatutos, ainda que lhes tenha confiado o essencial de uma política social que se tornou mais assistencialista do que nunca.

O modelo de cooperação assinado em 1996 foi objecto de significativas alterações. Instituições de vocação assistencialista como a Cáritas e o Banco Alimentar Contra a Fome ganharam então grande protagonismo na

²⁸⁹ Ver J. Bernardino, *art. cit.*, pp. 38-39.

²⁹⁰ Ver Deolinda Meira, “Lei de Bases da Economia Social: do projeto ao texto final”, *art. cit.*, p. 13.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

sociedade portuguesa e despertaram polémicas sobre a natureza ideológica das políticas sociais e seus princípios fundamentais²⁹¹.

O aprofundamento da natureza privada das IPSS foi uma evidência clara do segundo estatuto. Em 1983 o Governo afirmou com clareza a autonomia das IPSS no plano da organização interna e na definição das suas próprias atividades e missão. Cessaram então as exigências de aprovação governamental dos quadros de pessoal.

Por contraste, a mais saliente das mudanças introduzidas pela legislação de 2014 reside na possibilidade de as IPSS passarem a poder dinamizar atividades com fins lucrativos, alargando as suas fontes de financiamento. Como alertou com ironia o dirigente João Bernardino, as IPSS passaram assim a “ter o melhor dos dois mundos: financiamento estatal para prestar um serviço em nome do Estado e poder dinamizar, em simultâneo, uma atividade lucrativa” em nome próprio ou a título particular²⁹².

Nos anos oitenta e noventa, a realização dos congressos nacionais do mutualismo e das misericórdias – quebrando uma longa paralisia que coincidiu com a ditadura do Estado Novo – foram acontecimentos fundamentais de socialização de ideias e de práticas nos quais essas organizações começaram a assumir-se como “Economia Social”. Através dos congressos, das propostas aí apresentadas e das negociações com o Governo que os precederam ou que daí resultaram, a Economia Social conheceu um processo inédito de institucionalização que veio até hoje.

Até meados dos anos noventa, o pano de fundo não era de harmonia, mas de tensão. Havia, porém, um contexto político e de institucionalização muito favorável à cooperação crescente das diversas entidades da Economia Social e protagonistas fundamentais nesse trabalho de aglutinação e convergência. De entre esses mentores e práticos, destacou-se o frade franciscano Vítor Melícias, que foi sucessivamente Presidente da Administração do Montepio Geral (1983-1988), Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (1988-1992), presidente da União das Misericórdias Portuguesas (1991-2007) e presidente da União das Mutualidades (1986-1991).

Homem de pontes, numa alocução que apresentou ao II Congresso Internacional das Misericórdias, realizado em Setembro de 1985, Vítor Melícias chamou às Misericórdias “instituições da Economia Social” e fez um apelo assertivo e mobilizador que reflecte bem as batalhas em curso: “Movidos por este ideal e bem unidos (mutualismo, Misericórdias,

²⁹¹ Id., *ibidem*, pp. 23-54.

²⁹² Id., *ibidem*, p. 40.

IPSS, Cooperativismo), lutaremos pela institucionalização de estruturas da Economia Social, a começar pela criação de um verdadeiro Conselho Económico e Social (que não mero Conselho do Plano ou de Concertação Social) onde, pelas estruturas próprias de representação do setor da Economia Social tenham palavras e voz activa, ao lado do setor público e do setor privado, aqueles que legitimamente representem e defendam os direitos, aspirações e projetos das organizações associativas, mutualista e cooperativas em prol de um Portugal social, sociável e socializado”²⁹³.

Vindo do mutualismo e conhecendo bem o que se passava em França, onde a Economia Social já fizera o seu caminho de institucionalização, de forma pragmática Vítor Melícias defende então uma convergência das grandes famílias da Economia Social, considerando que o conceito não se enquadrava “nem na noção de economia liberal nem na ideia de economia estatizante e colectivista”²⁹⁴. Além de toda a expressão histórica que detinha em França e da vitalidade académica que os estudos mutualistas e de economia social exibiam desde finais dos anos setenta naquele país, em 1980 fora publicada em França uma Carta da Economia Social e em 1983 o conceito teve o seu reconhecimento legal na lei 83 657, de 23 de Julho.

O socialismo cristão e uma certa democracia-cristã inspirada na doutrina social da Igreja eram as referências ideológicas de um projeto federador que não escondia a sua crítica ao excessivo peso institucional do cooperativismo, nomeadamente na Constituição, inscrição que os cooperativistas sempre procuraram e souberam preservar. Interessado na modernização e reconhecimento das organizações do terceiro setor, pouco preso a formulações doutrinárias e muito assertivo na defesa de princípios organizativos de uma Economia Social liberta do paternalismo estatal e da excessiva ingerência das próprias autoridades eclesiásticas, o Padre Melícias antecipava realidades futuras. No mesmo Congresso das Misericórdias de 1985, propôs, por exemplo, uma Lei de Bases para a Economia Social²⁹⁵, diploma que só viria a existir em 2013.

Apesar dos sinais de convergência das diversas constelações organizativas da Economia Social, e apesar dos esforços de consolidação de princípios e de práticas que todas as entidades fizeram entre os anos oitenta e noventa, o conceito conheceu uma consolidação lenta. De forma paradoxal ou, pelo contrário, significativa da polissemia do conceito e da dificuldade

²⁹³ V. Melícias, “As Misericórdias, uma realidade de Economia Social”, in *As Misericórdias, Ontem, Hoje e Amanhã*, Lisboa, União das Misericórdias Portuguesas, 1986, pp. 244-245.

²⁹⁴ Id., *ibidem*, p. 238.

²⁹⁵ Cf. id., *ibidem*, p. 245.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

de harmonizar organizações, princípios e práticas distintas, o pacto social entre o Estado e as entidades representativas das organizações particulares de solidariedade foi o elemento mais decisivo nesse processo de sedimentação e convergência.

De certa maneira, foram as políticas sociais públicas e o curso das leis – da Constituição, em primeiro lugar, e da Lei de Bases da Segurança Social, em segundo lugar, como se viu – que incitaram as organizações a definirem as suas singularidades e traços comuns através de codificações próprias que clarificaram o que podiam e deviam fazer no âmbito desse pacto social e nos seus interstícios. Paradoxalmente, numa sociedade que não evidencia altos níveis de participação em dinâmicas e organizações da sociedade civil, a importância destas organizações e o seu protagonismo nas respostas sociais que integram as políticas sociais públicas é muito relevante.

Essa evidência reflecte um percurso histórico curioso ou mesmo singular. Durante o longo período ditatorial que Portugal conheceu até 1974, o Estado assumira um papel apenas supletivo na protecção social; os apoios às pessoas e famílias e o combate à pobreza dependiam sobretudo das mutualidades e misericórdias e, em geral, da assistência católica. Construído o Estado Social de direito democrático, nos anos oitenta e noventa multiplicaram-se as IPSS e uma vasta rede de equipamentos sociais financiada por fundos comunitários, ao passo que as misericórdias e mutualidades estagnaram. Sobretudo porque a acção social que há muito praticavam passara a coincidir com áreas de protecção que o Estado definiu como direitos universais garantindo a sua gestão e provisão²⁹⁶.

No entanto, no terreno das organizações e das práticas regista-se por esses anos uma aproximação crescente e, lentamente, reconhecem-se princípios comuns a um “terceiro setor”, um campo vasto de organizações e de práticas a que poucos chamavam “Economia Social”. No início dos anos noventa, a Economia Social deixa, contudo, de ser apenas “a economia do Padre Melícias” – como ironicamente se lhe referiam alguns dirigentes das entidades e quadros políticos – e entrava no léxico das políticas sociais e económicas dotada de um estatuto cada vez mais reconhecido e convergente.

Embora no plano semântico a ideia de Economia Social ainda estivesse longe de vencer o predomínio da expressão “terceiro setor”, o próprio Estado tomou iniciativas importantes no sentido de promover a convergência das diversas entidades e uma efectiva subsidiariedade entre o papel das políticas sociais públicas e a acção das organizações que hoje situamos

²⁹⁶ P. Adão e Silva et alia, *art. cit.*, pp. 92-93.

no campo da Economia Social, um campo diverso, mas claramente definido na Lei de Bases de 2013.

Um marco fundamental nesse caminho de institucionalização de uma Economia Social reconhecida e dotada de um papel central nas políticas sociais do próprio Estado, reside no Pacto de Cooperação de 1996. A 19 de dezembro de 1996, por iniciativa do Governo de António Guterres, do ministro da Solidariedade e Segurança Social Eduardo Ferro Rodrigues e influência ativa do Padre Vítor Melícias, foi assinado o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, posteriormente renovado através de diversos protocolos.

Obra de um governo de centro-esquerda com maioria relativa, o Pacto foi um instrumento fundamental de desenvolvimento de uma dinâmica de cooperação entre o Estado e as diversas instituições do “setor social” que assumiam fins de solidariedade social. Dizia-se então que a Solidariedade chegara ao Governo, dada a mudança de nome do Ministério que antes se designava do Emprego e Segurança Social. A estabilização e o aprofundamento da cooperação entre o Estado e as IPSS fez parte de um conjunto mais vasto de medidas de política social do primeiro Governo de António Guterres que, entre outras iniciativas, nomeou uma Comissão do Livro Branco da Segurança Social, procurou reequilibrar os regimes contributivos e não contributivos do sistema público de proteção social, ampliou os instrumentos de garantia de “mínimos sociais” e aprofundou os dispositivos de combate à pobreza, nomeadamente através da criação, em 1996, do regime de Rendimento Mínimo Garantido como condição de cidadania.

A Comissão teve como presidente António Correia de Campos e como vice-presidente Fernando Maia. Composta por economistas e sociólogos, técnicos do sistema de segurança social, especialistas em cálculo atuarial e pessoas ligadas ao setor privado e aos regimes completos de previdência, a Comissão do Livro Branco teve dificuldades em chegar a conclusões convergentes relativamente à questão do estabelecimento de um limite, ou *plafond*, às contribuições sociais obrigatórias, a partir do qual se deixaria de descontar para o sistema público abrindo caminho a formas complementares de proteção social de iniciativa privada.

Já então se levantavam dúvidas sobre a sustentabilidade financeira do sistema público de segurança social e diversos membros do Governo defenderam uma maior participação do setor privado, admitindo a conjugação de um sistema público de repartição com esquemas privados de capitalização²⁹⁷.

²⁹⁷ Para uma análise detalhada destes discursos, ver Sílvia Ferreira, *ob. cit.*, vol. 1, 239-245.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Das mais de quarenta reuniões realizadas pela Comissão e das diversas audições a sindicatos, grupos profissionais e pessoas, saiu um diagnóstico seguro e convergente sobre a crise do sistema, mas não houve entendimento sobre os caminhos da reforma. Houve, porém, uma clara rejeição do modelo liberalizador induzido pelo Banco Mundial, mas manteve-se um sistema fortemente vinculado à sua componente contributiva no qual as mutualidades preservaram o seu papel complementar, que o Governo preferiu manter em vez de ceder abertamente aos interesses privados. Como salientou Sílvia Ferreira, reformas subsequentes “mantiveram a estrutura do sistema baseado no seguro social”²⁹⁸, conjugando mais e melhor essa lógica contributiva com uma lógica redistributiva. A reforma da segurança social teve de esperar até ao ano 2000²⁹⁹ e até lá o espaço concedido às entidades da Economia Social para garantirem formas complementares de segurança social e de ação social direta não deixou de aumentar. A dimensão solidária do sistema de segurança social e de diversos subsistemas de proteção social reforçou-se e aprofundou ainda mais o papel das entidades da Economia Social.

Cumprindo o que ficara definido na Lei de Bases da Segurança Social, já aqui referida, de então por diante as relações entre o Estado e as IPSS marcaram a natureza da Economia Social atribuindo-lhe uma “forte componente solidária”, expressão eloquente, mas não isenta de ambiguidades. Reafirmando equilíbrios político-sociais negociados no âmbito do I Governo Constitucional – sobretudo entre o Estado e a Igreja Católica – e denotando influência das ideias de “terceira via” inspiradas no “New Labour” britânico que se apresentava como alternativa moderna de centro-esquerda, mas que acabou por desconfigurar o socialismo democrático, o primeiro Governo de António Guterres reconhece que os protagonistas da ação social direta deveriam ser as IPSS.

De acordo com os termos do Pacto de Cooperação, o Estado limitava-se a exercer sobre as instituições sociais particulares uma ação tutelar e de fiscalização que tinha por objetivo promover a compatibilização dos seus fins com os propósitos do sistema de segurança social. Esta lógica de complementaridade já dera forma aos princípios da Lei da Segurança Social e de 1984 e fora acolhida nos diversos códigos das associações – desde logo no Código das Associações Mutualistas de 1990, já referido – cujos fins se relacionavam com a solidariedade social. Mais do que um campo de com-

²⁹⁸ Id., *ibidem*, pp. 243-244.

²⁹⁹ Sobre o processo que conduziu à reforma de 2000 e aos debates que a precederam, ver id., *ibidem*, pp. 249-252.

plementaridades e alianças, a segurança social tornara-se um espaço de competição que precisava de ser ordenado e equilibrado.

Foram subscritores e parceiros do Pacto o próprio Estado (Administração Central), a Administração Local e Regional e os três presidentes das organizações representativas do Setor Solidário: União das Instituições Particulares de Solidariedade Social/CNIS – Padre José Maia; União das Misericórdias – Padre Vítor Melícias; União das Mutualidades – Dr. António de Seixas da Costa Leal. Foi importante, também, o papel do presidente da Associação Nacional de Municípios, Eng.º Mário de Almeida.

Os protagonistas do Pacto foram vários, mas o papel decisivo coube ao ministro Ferro Rodrigues e ao primeiro ministro António Guterres. Decisivas foram as negociações informais conduzidas pelo Padre Vítor Melícias e o desafio lançado ao Governo pelo presidente da Direção Nacional da União das IPSS, Padre José Maia, no IV Congresso das IPSS realizado em Fátima em novembro de 1995. Discursando no encerramento do Congresso, o primeiro-ministro deu expressão a um amplo entendimento do Governo com os representantes das instituições particulares de solidariedade e com a Igreja Católica no sentido de se aprofundar a vertente solidária da Economia Social. Salientando o papel das IPSS na ação social de âmbito local, “rente aos problemas”, “junto das pessoas e das suas dificuldades”, António Guterres deixou claro que estava em preparação um “verdadeiro contrato social de cooperação” para o horizonte de uma legislatura entre o Estado, as IPSS e a sociedade civil³⁰⁰.

A iniciativa partira da União das IPSS e vinha sendo trabalhada pelo ministro da Solidariedade e Segurança Social Ferro Rodrigues. No seu discurso, o Secretário de Estado da Inserção Social já concretizara essa orientação política e abrira as portas a uma franca e inédita cooperação entre o Estado e as IPSS. Lembrando que em 1995 havia 2500 IPSS, a nível nacional, subsidiadas pelo Estado através de acordos de cooperação formalizados com os centros regionais de Segurança Social, Rui Cunha afirmou perante o congresso: “O Governo está absolutamente aberto a discutir com a União das IPSS todos os dossiers que estão em cima da mesa, e outros que eventualmente venham a surgir, e a rever aquilo que for entendido como desajustado, ou cuja dinâmica social imponha uma nova visão ou uma resposta mais adequada à latitude de problemas sociais com que a sociedade portuguesa se depara”³⁰¹.

³⁰⁰ Cf. *IV Congresso das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Porto, ed. UIPSS, 1996, pp. 6-9.

³⁰¹ *Idem*, p. 17.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

A assinatura do Pacto significou o reconhecimento da capacidade de realização das organizações sociais de iniciativa particular e das próprias comunidades. O apoio a idosos foi praticamente transferido para as IPSS. Na verdade, os acordos de cooperação já eram uma prática desde 1983 (ao abrigo do referido Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de fevereiro, que definiu o estatuto das IPSS), mas o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social aprofundava esse compromisso, definia as obrigações recíprocas e estendia a prática. Como recorda o Padre Lino Maia, actual presidente da CNIS, a universalização dos direitos sociais e a ampliação das respostas exigia a contratualização de responsabilidades solidárias entre o Estado e as IPSS³⁰². Em 1996 o Estado reconheceu múltiplas iniciativas da sociedade situadas na área da ação social direta, transferiu respostas sociais para essas instituições particulares e comprometeu-se a apoiá-las financeiramente e por meio da construção de equipamentos sociais.

Os objetivos fundamentais do Pacto consistiam em desenvolver “uma rede de apoio social integrado, contribuindo para a cobertura equitativa do país em serviços e equipamentos sociais” e a “optimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar melhores prestações sociais”³⁰³. Abria-se um tempo novo na cooperação entre o Estado e as instituições sociais. De então em diante, de 1996 até hoje, o Pacto garantiu a estabilidade das relações entre os principais protagonistas das políticas sociais, o Estado e as IPSS.

Embora todas as disposições do Pacto tenham estabelecido um maior envolvimento das organizações da Economia Social (especialmente do subsector solidário) nas políticas sociais do Estado, em particular no subsistema de Ação Social, a agenda mais concreta do documento residiu no compromisso de formalização de um modelo de relacionamento entre o Estado e as IPSS para a implementação de um conjunto de respostas sociais em parceria.

O crescimento do número de IPSS – umas nascidas de raiz, outras já existentes, mas que beneficiaram desse estatuto legal – foi um efeito direto da estabilidade oferecida pelo Pacto e das possibilidades abertas pelo seu instrumento fundamental, os acordos de cooperação. Em 2014, por exemplo, segundo Cláudia Joaquim estavam em vigor 16 413 acordos de cooperação, uma rede imensa de instituições e de equipamentos que abrangia mais de meio milhão de pessoas em estreita cooperação com o sistema

³⁰² Padre Lino Maia, entrevista semi-estruturada, Porto, 2 de julho de 2018.

³⁰³ Cf. *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social*: <http://www.solidariedade.pt/site/detalhe/12856>, fl. 2.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

público de segurança social³⁰⁴. As respostas sociais mais representativas são hoje a assistência aos idosos (lares e serviços de apoio domiciliário), creches e ensino pré-escolar em geral.

No desenvolvimento que conheceram posteriormente, as questões mais delicadas do Pacto estiveram sempre na comparticipação financeira do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (a sua designação actual), em concreto no apoio financeiro da Segurança Social às Misericórdias, IPSS e Mutualidades que, em regra evidencia atrasos e incumprimentos dos acordos.

As demais questões sensíveis continuam a ser o investimento em equipamentos sociais e o crédito às instituições, além das transferências dos Ministérios da Saúde e da Educação para as instituições do setor social e solidário. Vale a pena recordar que, em junho de 2012, em plena crise financeira e intervenção externa, foram criadas Linhas de Crédito de Apoio à Economia Social através de dois protocolos celebrados entre o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, a Caixa Económica Montepio Geral, a Confederação das Instituições de Solidariedade Social, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades. Ao abrigo dessas linhas de crédito (LCAES I e LCAES II) foram concedidos empréstimos a diversas IPSS e a outras instituições com esse estatuto empréstimos a prazo e a juro bonificado.

O clima de emergência social e a inclinação assistencialista das políticas do Estado nesse período enquadraram estas medidas. Significativamente, a CNIS assume uma posição convergente com a CASES na tentativa de contrariar a eventual empresarialização das organizações da Economia Social que pode resultar da adoção generalizada da forma jurídica de sociedade comercial³⁰⁵.

Relativamente às opções do Estado para o setor solidário da Economia Social, o posicionamento dos partidos políticos encontra-se relativamente estabilizado.

Mentor do Pacto de Cooperação e Solidariedade, o PS evita agitar a questão e mantém-se fiel aos compromissos com as instituições públicas e da sociedade civil que nele se encontram envolvidas direta e indiretamente.

A visão do PSD tende a valorizar a importância do poder local e das IPSS enquanto protagonistas da ação social direta, bem como das mutualidades, de forma a salientar a rede de práticas solidárias que não surge da “mão visível” do Estado.

³⁰⁴ Cf. Cláudia Joaquim, *ob. cit.*, p. 19.

³⁰⁵ Padre Lino Maia, entrevista semi-estruturada, Porto, 2 de julho de 2018.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

Por seu turno, o CDS, ainda que não todo, entende que o Estado deve transferir a maioria dos serviços de ação social para o setor solidário e para as IPSS em concreto, valorizando as dinâmicas assistencialistas e de entreajuda que existem nas comunidades e que têm na Igreja Católica a sua principal instituição.

Este entendimento tem suscitado críticas e receios, nomeadamente dos próprios dirigentes das instituições particulares de solidariedade. O Padre Lino Maia entende que essa opção teria um grande risco: a provável empresarialização das próprias IPSS e a mercantilização dos serviços que prestam³⁰⁶.

O PCP, em regra não levanta reservas relativamente à contratualização de serviços de ação social entre o Estado e as instituições.

Já o Bloco de Esquerda exprime regularmente uma visão hostil à lógica do Pacto e dos acordos de cooperação entre o Estado e o subsetor solidário da Economia Social na medida em que defende uma estatização plena dos serviços de ação social e porque identifica a prática dos acordos e a transferências de recursos públicos com uma cedência a interesses privados e forças políticas interessadas na destruição do Estado Social.

De acordo com os dados da última Conta Satélite da Economia Social, das 61268 entidades registadas em 2013, 9,1% são IPSS. O peso destas instituições de solidariedade é tanto mais significativo quanto representam 43% do VAB gerado pelo conjunto das organizações da Economia Social e 60% do emprego remunerado.

A atividade das 5584 entidades com o estatuto de IPSS consistiu sobretudo na Ação e Segurança Social (76,4%). Os Cultos e Congregações ocuparam cerca de 8% das instituições e a Cultura, Desporto e Recreio foi a atividade dominante de 6,4% das IPSS³⁰⁷. Um estudo realizado pela CNIS em 2017 concluiu que o nível de comparticipação da segurança social representa 40,8% do total de receitas das IPSS e que a comparticipação dos utentes é de 30%. O restante vem da filantropia, sobretudo de doações particulares.

5.2. Da criação da CASES à Lei de Bases da economia social

Nos anos noventa o movimento cooperativo mantinha uma expressão considerável. No domínio da solidariedade e da educação, sobressaía o papel das CERCIS, cooperativas de educação e reabilitação de crianças inadaptadas. Em 1990 ainda havia 3412 cooperativas, mas a tendência foi

³⁰⁶ Idem.

³⁰⁷ Cf. *Conta Satélite da Economia Social*, INE/CASES, 2016, pp. 49-50.

de queda até 1997, ano em que se contavam 2820 cooperativas. Iniciou-se depois uma ligeira recuperação.

Como lembra Canaveira de Campos, um bom exemplo da cooperação entre o Estado e o setor cooperativo, mas igualmente das tensões e ambiguidades dessa relação histórica, encontra-se já nessa altura nas cooperativas de solidariedade social, em particular na ação das CERCIS. Estas cooperativas estavam inscritas no Instituto António Sérgio, que lhes dava apoio técnico, mas pediam apoio financeiro à Segurança Social³⁰⁸.

Se as cooperativas de consumo já haviam começado a diminuir, sobretudo devido à generalização dos hipermercados e à proliferação de outras empresas de distribuição, os principais obstáculos que se colocaram ao movimento cooperativo vieram da crise financeira do novo milénio que inibiu as cooperativas de estarem no mercado de habitação.

O caso das CERCIS é muito significativo do modo como as dinâmicas da sociedade civil conduziram a um processo de reconhecimento e de institucionalização que culminou no Código Cooperativo aprovado pela Lei nº 51/96, de 7 de setembro, no qual foi instituído o ramo das cooperativas de solidariedade social. O Decreto-Lei nº 7/98, de 15 de janeiro, definiu, entretanto, o regime jurídico das cooperativas de solidariedade social.

Este processo de reconhecimento e de institucionalização dava expressão jurídica aos esforços de dinamização federativa das próprias CERCIS que, em abril de 1985, tinham constituído a FENACERCI, instituição de utilidade pública cujo papel foi muito importante na formação profissional dos técnicos e educadores e que integra a Confederação Nacional das Federações de Cooperativas (CONFECOOP).

Em 1996 havia em Portugal cinquenta e duas CERCIS em pleno funcionamento. De acordo com o Artigo 2º do novo Código Cooperativo, “são cooperativas de solidariedade social as que através da cooperação e entreadjuva dos seus membros, em obediência aos princípios cooperativos, visem, sem fins lucrativos, a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração”, nomeadamente no “apoio a grupos vulneráveis, em especial a crianças e jovens, pessoas com deficiência e idosos” (*alínea a*) e no “apoio a famílias e comunidades socialmente desfavorecidas com vista à melhoria da sua qualidade de vida e inserção sócioeconómica” (*alínea b*). Competia ao INSCOOP, enquanto interlocutor público do setor cooperativo, credenciar as CERCIS. Por iniciativa do ministro Ferro Rodrigues

³⁰⁸ Entrevista semi-estruturada a Manuel Canaveira de Campos, Lisboa, 22 de Maio de 2016.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

(primeiro governo de António Guterres), o movimento cooperativo inspirou a criação pública de mais um instrumento a que os cidadãos e comunidades podiam recorrer para dar combate à pobreza e exclusão social.

A transformação do INSCOOP, um instituto público, na CASES, uma *régie* cooperativa, que assumiu plenamente as atribuições e competências do INSCOOP em 2010, foi uma decisão ousada e uma inovação institucional³⁰⁹. Confrontado com os problemas internos do INSCOOP e com a carência de recursos com que o Instituto se debatia, o Governo decidiu atuar.

Os protagonistas principais dessa decisão e do modelo institucional que foi encontrado foram o ministro Vieira da Silva e o secretário de Estado Fernando Medina. O cooperativista Manuel Canaveira de Campos, um humanista cristão que presidiu ao INSCOOP de 1990 a 2008, foi um discreto, mas decisivo protagonista dessa mudança institucional. Oriundo do Ministério do Planeamento e bom conhecedor do fenómeno cooperativo, Canaveira de Campos foi desafiado a colaborar com o Governo na transformação do Instituto numa *régie* cooperativa.

Embora fosse evidente que a tutela das cooperativas não deveria pertencer a um instituto público – essa contradição era flagrante e suscitava algumas críticas –, a extinção do INSCOOP e a sua transformação na CASES resultou sobretudo do emagrecimento da administração pública. Mas é certo que também houve alguma ousadia e originalidade nesse processo. Na Conferência Internacional da Economia Social, que teve lugar em Lisboa em 1992, os setores cooperativo, mutualista e associativo sentaram-se à mesma mesa e começaram a construir uma plataforma comum. Começou-se então a falar da extinção do INSCOOP e da criação de um instituto público para a Economia Social. Seguiu-se um período menos dinâmico, que coincidiu com a hibernação da estrutura comunitária que acompanhava a Economia Social na Comissão Europeia. Já no século XXI foi constituída a CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social.

A criação da CASES significou uma mudança de atitude do Estado relativamente à Economia Social, embora ainda hoje o subsector solidário veja a CASES como um braço de coordenação do Estado sobre as organizações da Economia Social, mais Estado do que sociedade civil. Como nota João Salazar Leite, de uma atitude de tutela, “(...) o Estado passou a parceiro do

³⁰⁹ Decreto-Lei 282/2009, extingue o INSCOOP e cria a CASES. O Decreto-Lei nº 39/2017 introduziu alterações nas atribuições da CASES, nomeadamente no sentido de adequar essas atribuições à Lei de Bases da Economia Social e ao novo Código Cooperativo, aprovado em 2015.

próprio setor, juntando capital público ao das Confederações cooperativas e Uniões associativas, numa cooperativa de interesse público”³¹⁰.

Apesar das dificuldades internas e de algumas tensões no relacionamento com a Segurança Social, o INSCOOP desempenhara um papel importante na convergência das organizações e entidades da Economia Social. Embora não se tratasse de uma confederação, assumira a missão de construir um tecido comum, nomeadamente através de iniciativas convergentes, capazes de unificar todo um setor.

Fora do campo institucional, mas contando com a participação empenhada dos seus principais protagonistas e entidades, em 1992 teve lugar no recém-inaugurado Centro Cultural de Belém, a referida III Conferência Internacional da Economia Social (a primeira havia sido em Paris e a segunda em Roma). A conferência foi um marco fundamental de institucionalização do conceito de Economia Social e de convergência das principais entidades que a compunham ou que se reviam no conceito. Do ponto de vista das entidades que participaram no congresso e que mais contribuíram para a unificação do conceito, a Economia Social que ali se apresentava era aquela que a União Europeia difundia nos seus documentos e iniciativas: as Cooperativas, as Mutualidades, as Associações e as Fundações (CMAF). De modo a incluir o setor católico, eram esses os quatro pilares institucionais da Economia Social. Em pleno cavaquismo, a adesão das diversas entidades do setor social ao conceito de Economia Social conheceu grandes progressos.

Se nos anos oitenta a noção de Economia Social colhe poucas adesões em Portugal, nos anos noventa essa socialização conheceu grandes avanços institucionais, sobretudo graças aos efeitos do Pacto de Cooperação e Solidariedade, devido às iniciativas do INSCOOP e aos esforços de convergência das principais entidades.

No plano académico, o conceito abriu-se a novas práticas e formas de ação coletiva, basicamente reunidas no conceito de Economia Solidária cujo principal entusiasta sempre foi, em Portugal, o economista Rogério Roque Amaro.

Era essa também a composição organizativa que a Economia Social exibia nos países onde o conceito já fizera mais caminho e já conquistara algum reconhecimento. Em Portugal, também nesse ponto o papel do INSCOOP foi importante. Canaveira de Campos lembra que a ideia de uma confederação da Economia Social já se murmurava nesses tempos, mas

³¹⁰ J. Salazar Leite, “Relações entre cooperativas e Estado em Portugal”, cit.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

havia a consciência de que só se poderia avançar nesse sentido se as pessoas e organizações se unissem. Para isso havia que convencer as entidades da Economia Social a fazerem parte da CASES. A criação da CASES também resultou desse processo: primeiro entraram as cooperativas e as mutualidades, mas a CASES só foi criada quando lá estavam todos³¹¹. As Misericórdias e as IPSS também entraram, mas estavam no Congresso como “Associações”.

O Decreto-Lei n.º 282/2009, publicado em *Diário da República* a 7 de outubro de 2009 (Governo de José Sócrates, tendo como ministro do Trabalho e Solidariedade Vieira da Silva) extingue o INSCOOP – Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, I. P., e cria a CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social – Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada.

O preâmbulo do diploma criador da CASES invoca a inscrição constitucional do “setor cooperativo e social”, exprime com clareza uma intenção de reforço do papel da Economia Social nas políticas públicas e destaca assim as vantagens da sua diversidade interna: “Independentemente da diversidade de estatutos jurídicos que podem adoptar, as organizações da economia social partilham princípios e valores comuns, designadamente o espírito de iniciativa e de ajuda, determinantes para o fortalecimento da democracia participativa e para a construção de uma sociedade mais solidária, para além de apresentarem um forte denominador comum ao combinarem a atividade económica sem fins lucrativos, com a prossecução de fins de declarado interesse público”³¹².

No plano das ideias e das formas de articulação entre sistemas de provisão de bens e serviços sociais, a formulação é ainda mais eloquente: ainda que relacionada com a reorganização (emagrecimento) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, a criação da CASES era coerente com a recente Resolução do Parlamento Europeu sobre a Economia Social. Aí se reafirmava que a “aliança entre o Estado e as organizações da economia social é crucial face à sua capacidade de desenvolver, no interior das economias de mercado, redes de solidariedade, dinâmicas e espaços de resolução de problemas, numa base de proximidade, revitalizando novos modelos de interação entre o Estado a sociedade civil organizada e o mercado”³¹³. O artigo 4 do Decreto-Lei define bem as atribuições da CASES:

³¹¹ Manuel Canaveira de Campos, entrevista semi-estruturada, Lisboa, 22 de maio de 2016.

³¹² *Diário da República*, Iª série, n.º 194/2009, 7 de outubro de 2009, Decreto-Lei n.º 282/2009 (do preâmbulo).

³¹³ *Diário da República*, Iª série, n.º 194/2009, 7 de outubro de 2009, Decreto-Lei n.º

entre outras, “dinamizar a atividade económica e social do setor da economia social”; “Fomentar o reconhecimento e capacitação institucional das organizações da economia social”³¹⁴.

O papel da CASES confirmou-se fundamental para as dinâmicas convergentes das diversas entidades da economia social, para o conhecimento e socialização das suas realidades e princípios e para a estabilidade das relações com o Estado. Assentando numa parceria entre o Estado e as entidades representativas da Economia Social, a CASES tem contribuído muito para o fortalecimento, dinamização e qualificação das entidades e das práticas de Economia Social. Foi decisivo o papel da CASES na criação de condições para a provação de uma lei basilar da Economia Social, necessariamente plural, mas vertebrada sobre os princípios cooperativos inscritos numa longa tradição histórica e consagrados pela Aliança Cooperativa Internacional. A seguir à Espanha, que o fizera em 2011, Portugal foi o segundo país europeu a aprovar uma lei de bases para a Economia Social.

A Lei de Bases da Economia Social (LBES) foi aprovada por unanimidade pela Assembleia da República em 15 de março de 2013, após uma longa discussão na especialidade do projeto de lei que a precedeu. A LBES foi um marco jurídico fundamental para o amadurecimento da Economia Social na medida em que foi completada por diversos decretos de desenvolvimento e porque, tal como notou Deolinda Meira, expressou de forma inequívoca um “reconhecimento institucional e jurídico explícito do setor da Economia Social”³¹⁵.

A Lei deu uma sequência coerente e sistémica a um longo percurso de reconhecimento e de institucionalização da Economia Social, que aqui acompanhamos. A delimitação do “âmbito subjectivo” das entidades e dos princípios comuns que as unem, a definição de políticas de fomento e de qualificação das práticas mutualistas, cooperativistas e outras e a identificação das formas de relacionamento das entidades com os poderes públicos constituem o escopo da LBES.

A definição de economia social consagrada na Lei de Bases, de natureza subjectiva e jurídica, dá forma aos critérios que definem e delimitam as entidades que a compõem, de acordo com a atividade desenvolvida e o fim prosseguido. Como nota Deolinda Meira, “de fato o legislador associa a noção de Economia Social a um específico objetivo social, traduzido numa

282/2009 (do preâmbulo).

³¹⁴ Alíneas c) e d), respetivamente, do ponto 2 do artigo 4º.

³¹⁵ Deolinda A. Meira, “Lei de Bases da Economia Social: do projeto ao texto final”, *art. cit.*, p. 4.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

atividade económico-social, a qual terá por finalidade a prossecução de um interesse geral”³¹⁶. Na explicitação desses critérios de pertença à Economia Social, a Lei de Bases representa as entidades como parceiros do Estado Social ou, na expressão do Conselho Nacional para a Economia Social, uma “parceria público-social”.

Por detrás das classificações jurídicas e conceituais inscritas na Lei de Bases, encontra-se a realidade funcional das entidades e organizações da Economia Social que permitem perceber algumas tensões actuais cujas raízes históricas são mais ou menos conhecidas.

Uma dessas evidências contraditórias encontra-se no mutualismo: se é certo que as mutualidades dominam o setor financeiro da Economia Social devido ao papel do Montepio, na saúde também imperam as mutualidades – porque o mutualismo, hoje, faz sobretudo saúde –, mas boa parte desse peso e desse papel pertence às misericórdias.

Outra evidência paradoxal, igualmente inscrita na história portuguesa, reside no peso diminuto do chamado “setor mercantil” da Economia Social, basicamente constituído pelas cooperativas e mutualidades.

5.3. Novos sentidos, velhas tradições. Que futuro?

Ontem como hoje, a questão mais decisiva que se pode levantar em torno do mutualismo relaciona-se com o alcance do próprio conceito, com o seu perímetro e as suas fronteiras.

Sempre que se invoca o conceito de economia social, referimo-nos a uma realidade organizativa variada que já existe no terreno e cujo trajecto histórico se enraíza, fundamentalmente, no mutualismo, mas que precisa de enquadramento jurídico e concetual. Foi esse, precisamente, o esforço empreendido pela Lei de Bases, de resto explicitado no projeto de lei que lhe deu origem³¹⁷. Havia que definir com clareza os princípios comuns e os limites do espaço socio-económico correspondente às diversas formas de economia social, ou seja, que entidades lhe pertencem e quais as que estão fora do seu universo.

Sabendo que o conceito não abrange exatamente as mesmas realidades daqueles que com ele concorrem, importa lembrar que historicamente nunca deixou de ser assim, mesmo quando a ideia de economia social era

³¹⁶ Deolinda Meira, “Lei de Bases da Economia Social: do projeto ao texto final”, *art. cit.*, p. 9.

³¹⁷ Ver Deolinda Meira, “Lei de Bases da Economia Social: do projeto ao texto final”, *art. cit.*, p. 7.

embrionária, quando a sua expressão mais contundente se limitava ao mutualismo e a outras formas de associação.

Uma perspetiva mais alarmada que tenha em conta alguns debates que correm e as tendências de cooptação das práticas e organizações associativas pela lógica mercantil do capitalismo global, é inevitável notar que existe “um aproveitamento político da noção de economia social que ameaça a sua essência e que perverte as suas origens e admitir que a sua singularidade está em causa, dadas as tendências de cooptação deste setor – que se define como não lucrativo – pelo modo de gestão capitalista.

Não parecem fantasia os cenários de instrumentalização semântica e político-institucional que amiúde se insinuam. O conflito entre os que defendem a “essência histórica” da economia social – leia-se, a preservação de princípios intocáveis nas leis que regem a vida associativa das organizações, em especial aqueles que garantem a sua democraticidade – e os que apelam a uma renovação de práticas e de princípios em nome de uma indefinida competitividade é um debate surdo, mas intenso.

Muito recentemente, em novembro de 2017, o Congresso Nacional da Economia Social realizado em Lisboa na sequência de quatro sessões preparatórias realizadas em Lisboa, Póvoa de Varzim, Mangualde e Évora, desenhou perspetivas de futuro bastante ousadas e comprometidas com um projeto de confederação das entidades e organizações da Economia Social. Nunca se realizara um congresso nacional de todas as entidades da economia social – aliás muito participado e intensamente acompanhado –, nem tão pouco se chegara perto da uma ideia confederativa cuja ambição e vantagens têm sido defendidas com insistência pelo próprio ministro do Trabalho e Solidariedade.

As recomendações saídas do Congresso exprimem essa abertura das diversas entidades que integram o Conselho Nacional de Economia Social (CNES) – Animar, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), Confederação Nacional de Cooperativas Agrícolas e de Crédito Agrícola de Portugal (CONFAGRI), Confederação Cooperativa Portuguesa CCRL (CONFECOOP), Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto, Centro Português de Fundações, União das Misericórdias Portuguesas e União das Mutualidades Portuguesas) – à ideia de criar, em breve, a Confederação da Economia Social Portuguesa que, entretanto, nasceu.

A principal recomendação do Congresso Nacional da Economia Social, aquela que mais interseta o enunciado concreto dos vinte objetivos que saíram das cinco sessões temáticas ali realizadas, aponta para o refor-

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

ço do setor social nos planos institucional, legal e organizativo. Esta é uma batalha de sempre da Economia Social, mas nunca vencida por completo. Outro apelo insistente e transversal às recomendações apresentadas em comum relaciona-se com a representatividade da Economia Social perante os poderes públicos e, particularmente, com a sua institucionalização enquanto parceiro económico e social.

Em pouco tempo, foi feito um debate interno, no âmbito do CNES e nas sessões preparatórias do Congresso, sobre as vantagens da ideia de uma confederação. Num prazo relativamente curto, passou-se de uma fase em que a maioria das entidades resistiam ou se opunham a um desenho confederativo, em especial as misericórdias e as colectividades de desporto e recreio popular, para uma posição mais aberta e favorável à ideia de criar uma confederação da Economia Social.

As principais vantagens desse caminho relacionam-se com o lugar e a representatividade das organizações e entidades da Economia Social na concertação social. Se é verdade que a Economia Social já está no Conselho Económico e Social – o que é visto por alguns observadores como mais um sintoma de neocorporativismo –, é certo que não tem assento nem voz na concertação social. Resta saber que desfecho terá este processo, conhecidas que são as reservas de alguns setores católicos, nomeadamente do Patriarcado, relativamente à existência de uma confederação geral, e conhecida que é a prudência do PCP relativamente à eventual perda de autonomia do setor associativo popular (maioritariamente concentrado na margem sul do Tejo).

Outra vantagem, aliás sublinhada nas recomendações do Congresso Nacional, diz respeito às perspetivas de programas de fomento da Economia Social no âmbito das políticas públicas de emprego e inclusão, de acordo com os princípios enunciados no artigo 5º da Lei de Bases da Economia Social. Neste mesmo sentido, uma das recomendações mais incisivas do Congresso apela a que “(...) cessem os impedimentos ao desenvolvimento de atividades financeiras próprias à Economia Social e que sejam implementadas soluções financeiras destinadas a responder às necessidades específicas dessas entidades”. Outra recomendação saliente do Congresso diz respeito ao conceito de “empresa social” assente na forma jurídica de sociedade comercial, noção que as entidades signatárias declararam não subscrever, propondo que a definição e clarificação do conceito se concretizem no quadro da Lei de Bases da Economia Social.

A posição dos principais protagonistas e dirigentes das diversas entidades que a Lei de Bases inclui na Economia Social acabou por ser favorá-

vel à ideia de constituir uma confederação, ainda que essa estrutura, criada em 2018, ainda precise da prova do tempo e de resolver o problema da sua liderança natural fazendo prova de um inequívoco dinamismo.

Vítor Melícias viu com entusiasmo a ideia de uma confederação da Economia Social. Considera que esse projeto, há muito em perspectiva, é fundamental para o robustecimento das dinâmicas organizativas da Economia Social e do seu papel decisivo no âmbito das políticas sociais do Estado democrático. Adverte, porém, que no primado do princípio da subsidiariedade, e na sua concretização efectiva, reside a chave do robustecimento institucional da Economia Social, um conceito tão plural quanto a diversidade das suas organizações e práticas. Reconhece ainda que a ideia de confederação pode consolidar ainda mais o contrato social estabelecido entre o Estado e as instituições de solidariedade e sucessivamente renovado no sentido de reforçar o protagonismo das organizações solidárias na fruição de direitos sociais.

Na opinião de Canaveira de Campos, protagonista do setor cooperativo durante mais de duas décadas e bom conhecedor das políticas sociais públicas, a ideia de uma confederação da Economia Social sempre fez sentido e não é nova. Considera que há entidades que estarão dentro da futura confederação com uns valores e outras entidades participarão com os princípios e práticas diferentes.

No entender de Eduardo Graça, presidente da CASES desde fevereiro de 2010, a constituição de uma confederação da Economia Social correspondeu a um compromisso histórico que traduz um amadurecimento das relações entre as próprias entidades e organizações e o Estado. Se é certo que a ideia da confederação também significa uma resposta convergente às ameaças que impendem sobre a Economia Social – a estatização absoluta das políticas sociais, por um lado, e as pressões privatizadoras de serviços e bens sociais, por outro –, salienta-se que o ganho fundamental está na defesa do setor social como um setor autónomo, legalmente reconhecido e consciente do papel que tem a desempenhar na consolidação do Estado social. Ainda que o património histórico das organizações associativas seja importante para a posicionar como um todo que produz respostas para os grandes problemas sociais do nosso tempo (o envelhecimento, as diversas formas de exclusão, as desigualdades e os desafios da sustentabilidade ambiental), importa socializar mais e melhor o papel da economia social como tecido constituinte do próprio Estado Social.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

A CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, é uma entidade de natureza associativa, de âmbito nacional, que prossegue fins não lucrativos e confedera, atualmente, 2960 Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), sendo 2 Federações, 17 Uniões Distritais – UDIPSS, 2 Uniões Regionais – URIPSS, 1 Delegação Distrital e as restantes instituições de base. Tendo como principal missão estar ao serviço das populações que se encontram em situação de maior fragilidade social, as associadas da CNIS apoiam mais de 500.000 utentes em áreas tão fundamentais como a saúde, educação, ação social e desenvolvimento local, empregam mais de 180.000 trabalhadores e contam com o importante trabalho voluntário de mais de 25.000 dirigentes³¹⁸.

Resolvida a questão dos hospitais e amenizadas as tensões entre a hierarquia católica e as misericórdias em torno da propriedade dos bens das Santas Casas, que alguns bispos quiseram considerar bens da Igreja, a União das Misericórdias viu a ideia da Confederação da Economia Social com prudência. Lembram os seus responsáveis que o setor cooperativo (em especial a CONFAGRI), talvez seja o mais interessado na ideia confederativa por considerar que o setor solidário, constituído pelas Misericórdias e IPSS, tem vantagens fiscais e beneficia dos acordos de cooperação estabelecidos com o Estado.

Luís Alberto Silva, presidente da União das Mutualidades Portuguesas desde 2012, apesar da situação que as mutualidades enfrentam devido à cisão que ocorreu em 2016, quando o mutualismo se dividiu entre a União e a Associação, considera que a confederação tem a vantagem de defender causas comuns às diversas entidades que historicamente se identificam com o actual conceito de economia social. Vendo na confederação uma oportunidade de reforço e legitimação do papel da União das Mutualidades, o seu presidente espera que a solução confederativa incite os dirigentes a deixarem de defender não apenas a entidade organizativa que representam, mas também os princípios e práticas que são comuns às diversas entidades, no respeito pelo papel insubstituível do mutualismo, cujo património histórico é seguramente o mais robusto.

Num quadro de interações mais vasto que remete para os modos de inserção da Economia Social na economia global e nas políticas macroeconómicas da União Europeia, há evidências paradoxais, em especial quanto às políticas e práticas de emprego. É reconhecido e aceite que as organizações da Economia Social têm como objetivo fundamental “satisfazer as

³¹⁸ Ver *Relatório do Programa de Ação e Contas 2017*, Porto, CNIS, 2018, p. 5.

necessidades das pessoas e não tanto remunerar os investidores capitalistas”, assim consta da Carta de Princípios da Economia Social publicada pela Conferência Europeia Permanente das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações.

No espaço jurídico português, a Lei de Bases da Economia Social, no seu artigo 5º, reitera o princípio do “primado das pessoas e dos objetivos sociais”, ou seja, da primazia do indivíduo e do objecto social sobre o capital. Sucede que, como nota Margarida Antunes, em Portugal e noutros países da União a Economia Social acaba por ser envolvida em políticas de emprego que obedecem a uma lógica que tende a mobilizar um conjunto de subsídios e de mínimos sociais de modo a facilitar a criação de emprego ou de ocupação de postos de trabalho, em regra de baixa qualidade e mal remunerado cujos subsídios acabam por beneficiar o empregador³¹⁹. No âmbito das políticas de emprego apela-se à Economia Social para que as suas organizações colaborem ativamente numa conceção limitada de Estado Social, demasiado circunscrita à luta contra a exclusão, cujo objetivo fundamental reside no incremento da competitividade.

Neste quadro de valorização das causas subjectivas do desemprego e da exclusão social, a própria Comissão Europeia apela a uma “economia social de mercado” competitiva e inovadora, destinada a esbater ou a disfarçar problemas socioeconómicos graves. A participação das organizações e entidades da Economia Social neste modelo de “novo Estado social” destina-lhes um papel limitado e instrumental que não admite, ou pelo menos desvaloriza, as responsabilidades do modelo económico europeu.

O fato de o número de organizações ter crescido e adquirido maior visibilidade pública no contexto da crise europeia das dívidas soberanas e das políticas de austeridade que procuram combatê-la acabou por resultar numa maior integração das organizações nas políticas europeias de regulação do mercado de trabalho cujas linhas fundamentais consistiram em programas de inserção de grupos específicos no mercado de trabalho e em programas de criação de emprego próprio³²⁰.

Perante o retrato breve que fizemos da realidade organizativa da Economia Social, importa salientar alguns aspetos e identificar persistências. É muito claro que, a realidade histórica da Economia Social coloca em evidência o sentido utilitarista das suas organizações e práticas, desde sempre

³¹⁹ Margarida Antunes, “A Economia Social e o mercado de trabalho...”, p. 37.

³²⁰ Pierre Marie, “A ofensiva capitalista à Economia Social”, in *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, março de 2018, pp. 10-11.

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

orientadas para a satisfação de necessidades básicas através de formas alternativas de alocação de bens e serviços. Embora reclamassem um certo anticapitalismo, as organizações que identificamos com o conceito de Economia Social nunca deixaram de estabelecer fortes sinergias com o mercado, com o Estado e de igual modo com diversas formas de redistribuição.

As IPSS, em geral, e as Misericórdias, em particular, são importantes empregadores de comunidades rurais e de muitos municípios do interior do país. Além dos serviços que prestam, que são de inegável valia, nos apoios sociais têm uma componente económica relevante. Na tragédia dos incêndios que atingiu Portugal em 2017 as organizações do subsector solidário da Economia Social fizeram um trabalho notável de ajuda e recuperação, aliás muito reconhecido pelas populações. Se evitar alguns excessos de retórica, os dirigentes dessas entidades costumam lembrar que as instituições particulares de solidariedade estão perto das comunidades e dos problemas, ao contrário dos serviços da Segurança Social que se encontram em Lisboa.

Se a base legal e a expressão constitucional da Economia Social são robustas e globalmente equilibradas, esse recurso pode não ser suficiente para travar eventuais desconfigurações ou mudanças de identidade que tornem o setor social menos autónomo em relação ao Estado e às empresas capitalistas. Não quer isto dizer, porém, que as organizações e entidades da Economia Social devam permanecer demasiado presas a mitologias de resistência ou de alternatividade capitalista que caem por terra diante do primeiro exame que se lhes faça em especial no plano das práticas e dos princípios associativos que seguem.

Tal como sucedeu noutros países e em especial na história europeia da Economia Social, em Portugal o século XIX foi um período chave no jogo de escalas dessa “nova economia” cujo tecido organizativo se ergueu contra a economia liberal colocando em prática formas admiráveis de democracia económica e formas particulares de seguro social.

A história das organizações associativas e mutualistas no século XIX coloca em evidência a evolução de pequenas iniciativas locais (cooperativas e associações de socorro mútuo, fundamentalmente) para um plano nacional e mesmo internacional. Essa crescente internacionalização traduz um amplo movimento associativo que precisou de instrumentos legais, da aprovação do Estado para garantir a sua ação concreta.

No essencial, o setor social do século XIX era constituído por organizações voluntárias, não-lucrativas e de cooperação, setores formalmente independentes dos poderes públicos. Na prática, a atividade dessas múlti-

plas entidades também assumia uma natureza mercantil, ainda que os seus fins fundamentais fossem altruístas e empenhados no progresso social. Na verdade, a característica mais persistente do mutualismo e do setor associativo no seu conjunto talvez seja a sua resiliência ou a sua adaptabilidade. Se alguma lição podemos retirar da História, uma delas estará relacionada com essa evidência de “inovação social” persistente.

Significa que a miríade de organizações mutualistas e outras que podemos incluir no conceito jurídico de economia social demonstram uma permanente invenção de mecanismos sociais que combinam economia de mercado, intervenção estatal e formas de organização coletiva ligada a movimentos sociais assentes em aspirações de solidariedade e cooperação. Na sua formulação actual, o conceito de inovação social assenta num cânone empresarialista e schumpeteriano, cujo modelo oferece grandes oportunidades de financiamento. Há, porém, uma evidente contradição entre esse modelo de inovação social que a União Europeia consagra e difunde e as realidades organizativas da Economia Social.

A própria percepção científica e social da Economia Social enquanto campo apela a uma visão dinâmica e aberta. Recentemente, o subsector solidário da economia social tem insistido na mobilização de novos actores sociais. A ideia consiste em valorizar mais a expansão das iniciativas das organizações em concreto do que a consolidação estrutural ou organizativa da Economia Social enquanto campo ou setor. Esta perspectiva atribui prioridade às dinâmicas de inclusão nos territórios e comunidades locais e ao reforço das relações interpessoais. Crê-se que essas dinâmicas solidárias incrementam mais o papel da reciprocidade interna e da redistribuição do que a expansão das estruturas organizativas e a qualificação individual dos actores.

A última crise económica mundial, iniciada em 2008 e cujo impacto na zona euro foi persistente até 2013, suscitou novas interrogações sobre a natureza e as bases institucionais do sistema económico associado à globalização. A grande crise colocou em evidência a fragilidade da auto-regulação dos mercados e confirmou que o capitalismo global, eminentemente financeiro, veio agravar as desigualdades económicas e sociais tal como acentuou os problemas de insustentabilidade ambiental. Nos anos da crise, a redução da despesa pública destinada a políticas sociais foi sentida em todos os países da União Europeia e repercutiu-se, em particular, nas áreas do emprego e da proteção social.

O aprofundamento das desigualdades, o crescimento do desemprego e o recuo das funções sociais do Estado criaram condições favoráveis à ação

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

das organizações que compõem o chamado setor solidário da Economia Social: Misericórdias, IPSS e algumas mutualidades. Os efeitos da crise e o seu clima de emergência, trouxeram um aumento do número de organizações que podemos incluir no conceito de Economia Social. Ficou demonstrada a resiliência das práticas de inclusão e de redistribuição dessas organizações de cooperação e solidariedade e, em diversos casos, ficou claro o sentido alternativo dos seus princípios e iniciativas.

No entanto, tal como têm alertado diversos especialistas e vozes críticas do retrocesso das políticas sociais do Estado, a Economia Social não pode ser objecto de uma visão estritamente assistencialista e filantrópica e não se lhe deve reservar um papel substitutivo ou compensatório do Estado na provisão de serviços e de bens apenas porque não oferecem perspectivas de lucro.

O contributo das organizações da economia social para o Estado-providência é inerente à natureza da ação social que assumem e concretizam. As mutualidades, em geral, desenvolvem uma ação reconhecida-mente importante de “segurança social complementar”; as misericórdias e algumas mutualidades centram a sua ação social na área da saúde.

O problema das relações entre o campo da economia social e os sistemas públicos de provisão social não é de incompatibilidade ou de conflito, mas de compromisso. Trata-se de estabelecer novas articulações entre um Estado-Providência consolidado e instituições de solidariedade actantes, incrustadas na vida económica e social das comunidades. Da renovação desse modelo de cooperação entre o Estado e o mundo associativo sairá uma responsabilidade pública e coletiva reforçada em torno do bem-estar social, a tradução contemporânea da ideia oitocentista de “progresso social”.

Nos nossos dias, a privatização do risco e a “mercadorização” dos direitos de proteção social são tendências em curso na União Europeia. Em lugar da produção pública de bens e serviços sociais tem-se afirmado um discurso que apela à produção privada de bens públicos (*contracting out*) para fins lucrativos. Beneficiando do consentimento da opinião comum, a prática tem seguido os passos da doutrina. A aliança histórica entre *welfare state*, democracia e economia de mercado corresponde actualmente à imagem de uma sociedade ideal, algures perdida no século passado. Esse triângulo parece quebrado, ou enfraquecido. Quer por efeito do capitalismo global, quer por impacto das doutrinas económicas neoliberais e da debilitação do chamado “modelo social europeu”.

Em Portugal, seja porque o Estado-Providência surgiu tardiamente, seja porque a crise económica associada à “intervenção externa” de 2011 agravou

as desigualdades de rendimento e ampliou os riscos sociais, essas tendências têm implicado o recuo da cidadania social. A erosão dos direitos sociais tem sido acompanhada – ou compensada – pela afirmação de um assistencialismo de emergência, talhado à medida de circunstâncias económicas que se apresentam de exceção, mas que podem tornar-se regra, dados os seus efeitos persistentes e o consentimento de opinião de que têm beneficiado as sentenças de morte dos sistemas públicos de proteção social. A *insegurança social* chega a ser convertida num princípio de organização coletiva, por se crer que será capaz de criar agentes económicos mais produtivos e eficazes.

A escassa provisão de recursos financeiros destinados ao cumprimento das funções sociais do Estado traduz, também, a crescente desresponsabilização dos poderes públicos no domínio da proteção social dos cidadãos. Trata-se de uma relação de causa e efeito. Dados de publicação recente, que comparam a despesa social executada pelos atuais vinte e oito países da União Europeia, colocam Portugal numa posição modesta³²¹. Ao retirar-se da organização e gestão dos bens sociais, cedendo parte do lugar ao mercado ou promovendo a mercantilização de direitos de seguro social garantidos na Constituição, o Estado afasta-se de todo um caminho de construção solidária de respostas coletivas a necessidades de proteção social³²².

A caracterização que fizemos das organizações mutualistas e de economia social, em sentido amplo, que existiram em Portugal desde a segunda metade do século XIX colocam em evidência dois grandes movimentos: i) o associativismo livre, composto por uma larga maioria de pequenas e grandes associações de natureza laica e auto-organizada, fortemente enraizadas no mundo do trabalho e nas cinturas urbanas de maior expressão demográfica, largamente coincidente com o mutualismo; ii) o assistencialismo católico, de tradição muito recuada no tempo, composto por organizações resilientes e bem consolidadas. Se no primeiro afluentes de organizações relevam as mutualidades e cooperativas, no segundo destacam-se as misericórdias e algumas cooperativas de solidariedade social e fundações.

Visto este património de outros ângulos e descontando as limitações dos dados estatísticos e da informação classificativa que reunimos, importa notar que em Portugal o chamado “setor mercantil” da economia

³²¹ Cf. Pedro Hespanha, Sílvia Ferreira e Vanda Pacheco, “O Estado Social, crise e reformas”, in José Reis (coord.), *A Economia Política do Retrocesso. Crise, Causas e Objetivos*, Coimbra, Almedina/CES, 2014, p. 248.

³²² Ver Renato Miguel do Carmo e André Barata (org.), *Estado Social de todos para todos*, Lisboa, Tinta-da-China, 2014, em especial, pp. 23-49 (“Conceber o Estado Social”, capítulo de André Barata).

BREVE HISTÓRIA DO MUTUALISMO EM PORTUGAL

social, basicamente constituído pelas cooperativas e mutualidades, tem um peso relativamente baixo quando comparado com outros países europeus. Juntas, as mutualidades e cooperativas não significam atualmente mais de um quinto do emprego remunerado e do VAB gerados pela Economia Social portuguesa no seu conjunto³²³. Essa fragilidade histórica do subsector de mercado, ou o reduzido número de organizações que se dedicam à produção de bens e serviços e que se distinguem claramente do “setor solidário” (IPSS e Misericórdias) é um problema tanto maior quanto as políticas europeias para a Economia Social privilegiam os desenvolvimentos das organizações de natureza mercantil.

Terminado este percurso de análise, importa debater em que medida esta breve história do mutualismo centrada no espaço-tempo do Portugal contemporâneo confirma a intuição teórica de que a história das ideias e práticas mutualistas exige, quase invariavelmente, uma “história do pensamento” e uma “história das práticas”. Uma história constantemente renovada e, tanto quanto possível, articulada com o percurso da economia social no seu todo. Em rigor, historicamente o mutualismo nunca deixou de ser uma forma de fazer solidariedade.

³²³ Cf. *Conta Satélite da Economia Social...*, cit., 2017, p. 41.

BIBLIOGRAFIA

Geral

- ASHFORD, Douglas, *The Emergence of the Welfare State*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- BEAUD, Michel, *Histoire du Capitalisme – 1500-1980*, Paris, Éditions du Seuil, 1981.
- BECK, Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage, 1992.
- BERGER, Claude, *Pour l'abolition du salariat*, Paris, Spartacus/René Lefevre, 1977.
- BLAIS, Marie-Claude, *La Solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007.
- BOIVIN, Louise; FORTIER, Mark, *L'économie sociale, l'avenir d'une illusion*, Québec, FIDES, 1998.
- BOUCHARD, Marie J.; RICHEZ-BATTESTI, Nadine, “L'évaluation de l'économie sociale et solidaire: une perspective critique et internationale”, in *Économie et Solidarités*, vol. 39, n° 1, 2008.
- BOURGEOIS, Léon, *Essai d'une philosophie de la solidarité*, Paris, Félix Alcan, 1902.
- *La politique de la prévoyance sociale*, 2 vols., Paris, Charpentier, 1914-1918.
- *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896.
- BRIGGS, Asa, “The Welfare State in Historical Perspective”, in *European Journal of Sociology*, vol. 11, 1961, pp.221-258.
- CALLE VELASCO, María Dolores de la; ESTEBAN DE VEJA, Mariano, “Los orígenes del Estado Social en España”, in *Ler História*, n° 37, 1999, pp. 22-43.
- CASTEL, Robert, *Les metamorfoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 2012.
- CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inacio.; HESPANHA, Pedro (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra, Almedina/CES, 2009.
- CHEYSSON, Émile, *Les assurances ouvrières: leçon d'ouverture de l'École Libre des Sciences Politiques*, 15 Novembre 1892, Paris, Librairie Guillauminet Cie, 1894.
- COMÍN, Francisco, “Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español”, in AAVV, *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argentina-Visor Distribuciones, 1996, pp. 29-57.
- DEFOURNY, Jacques; NYSSSENS, Marthe (dir.), *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3e secteur*, Bruxelles, De Boeck, 2017.

- DEFOURNY, Jacques ; MONZÓN CAMPOS, José Luis, *Économie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique*, Paris, De Boeck, 1992.
- DEMOUSTIER, Danièle; ROUSSELIÈRE, Damien, *Social economy as a social science and practice: historical perspectives on France*, Eleventh World Congress of Social Economics, Social Economics: a Paradigm for a Global Society, Albertville, 8-11 Juin 2004, [documento online].
- DESROCHE, Henri, *Histoires d'économies sociales. D'un Tiers État au tiers secteur, 1971-1991*, Paris, Syros/CJDES, 1991.
- *Le Project Coopératif*, Paris, Éditions Ouvrières, Paris, 1976.
- DONZELOT, Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Éditions du Seuil, 1994.
- DORING, Ralph; KEGLER, Harald; ZIMMERMAN, Kartin, *People's Economy. Approach Towards a New Social Economy in Europe*, Berlin, Fund. Bahons, 1996.
- DRAPERI, Jean-François, "Utopies et pratiques coopératives au fil de l'histoire", in *Economie & Humanisme*, n° 354, octobre 2000, pp. 27-30.
- DREYFUS, F.-G; MARX, Roland; PIDEVIN, Raymond, *História Geral da Europa. A Europa de 1789 aos nossos dias (3)*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1987 (trad. do Francês).
- DREYFUS, Michel, *La Mutualité: une histoire maintenant accessible*, Paris, Mutualité Française, 1988.
- DROZ, Jacques, *O socialismo democrático, 1864-1960*, Luanda, Edições Mulemba/ Edições Pedagogo, 2014 (Trad. do Francês).
- ENGELS, Friedrich, *Do socialismo utópico ao socialismo científico*, Lisboa, Editorial Estampa, 1978.
- ENGELS, Friedrich, *The Condition of the Working Class in England*, London, Penguin Books, 1987 [1887].
- ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- FARIA, Maurício Sardá de, *Autogestão, Cooperativa, Economia Solidária: avatares do trabalho e do capital*, Florianópolis, Editoria Em Debate, 2011.
- FERREIRA, António Casimiro, *Émile Durkheim: o social, o político e o jurídico*, Porto, Vida Económica, 2018.
- FOHLEN, Claude, *Le Travail au XIXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.
- FRÉMEAUX, Philippe, *La Nouvelle Alternative? Enquête sur l'économie sociale et solidaire*, Paris, Alternatives Économiques/Les Petits Matins, 2011.
- FRIEDDEN, Jeffrey, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York, Norton & Company, 2006.
- GIDE, Charles, *Économie sociale*, Paris, Sirey, 1905.
- *Quatre écoles d'économie sociale*, Paris, Fischbacher, 1890.
- *Rapport sur le Palais de l'économie sociale*, Paris, Exposition Universelle, 1900.

- GIDE, Charles; RIST, Charles, *Histoire des doctrines économiques, depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, Paris, Dalloz, 2000 [1902].
- GORZ, André, *Métamorphoses du Travail: enquête du sens*, Paris, Galilée, 1998.
- GORZ, André, *Adeus ao proletariado, para além do socialismo*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1982.
- GUESLIN, André, *L'Invention de L'Économie Sociale. Idées, pratiques et imaginaires coopératifs et mutualistes dans la France du XIXe siècle*, Paris, Economica, 1998.
- GUESLIN, André; GUILLAUME, Pierre (orgs.), *De la charité médiévale à la Sécurité Sociale*, Paris, Éditions Ouvrières, 1992.
- GURVITCH, Georges, *Proudhon e Marx*, Lisboa, Editorial Presença, Brasil, Livraria Martins Fontes, 1980.
- HARDY, Dennis, *Alternative Communities in Nineteenth Century England*, Londres, Longman, 1979.
- HAMON, Georges, *Histoire générale de l'assurance en France et à l'étranger*, Paris, Assurance Moderne, 1896.
- HÉLY, Matthieu; MOULÉVRIER, Pascale, *L'économie sociale et solidaire: de l'utopie aux pratiques*, Paris, La Dispute, 2013.
- HENRI, Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, Paris, 1989.
- HIEZ, David; LAVILLUNIÈRE, Eric (dir.), *Vers une théorie de l'Économie Sociale et Solidaire*, Bruxelles, Larcier, 2013.
- HIRST, Paul; BADER, Veit (eds.), *Associative Democracy: The Real Third Way, Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 4 (1), special issue, 2001.
- HOLYOAKE, George-Jacob, *Histoire des Équitables Pionniers de Rochdale*, Paris, Éditions du Commun, 2017.
- HOSBSBAWM, Eric, *Marx, Engels y el socialismo marxiano*, in *História del Marxismo*, vol. I, Barcelona, Editorial Bugrera, 1979, pp. 39-82.
- HORNE, Janet, *Le Musée Social. Aux origines de l'État Providence*, Paris, Belin, 2004.
- JEANTET, Thierry, *Économie sociale. La solidarité au défi de l'efficacité*, Paris, La Documentation Française, 2009.
- *L'économie sociale en action. Rapport au Comité consultatif de l'économie sociale*, Paris, CIEM, Fév. 1995.
- JONES, Gareth Stedman; CLAEYS, Gregory (eds.), *The Cambridge History of Nineteenth-Century Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- KATZ, Michael, *The mixed economy of social welfare. Public/private relations in England, Germany and the United States, 1870-1930*, Baden-Baden, Nomos, 1996.
- LAVERGNE, Bernard, *Le socialisme à visage humain (l'ordre coopératif)*, Paris, PUF, 1971.
- LAVILLE, Jean-Louis, *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Hachette, 2007.

- LAVILLE, Jean-Louis; SAINSAULIEU, Renaud (dirs.), *Sociologie de l'Association – Des Organisations à l'Épreuve du Changement Social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
- LE PLAY, Frédéric, *La method sociale: Abrégé des ouvriers européens*, Tours, Marne, 1879.
- *La paix sociale après le desastre*, Tours, Marne, 1871.
- *La Réforme sociale en France déduite de l'observation comparée des peuples européens*, 2 vols., Paris, Plon, 1864.
- LIPIETZ, Alain, *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire: pourquoi et comment*, Paris, la Découverte/ La Documentation française, 2001.
- MACHTAN, Lothar, “A construção do Estado Social alemão e a política social de Bismarck”, in *Ler História*, n° 37, 1999, pp. 7-22.
- MALON, Benoît, *Manuel d'économie sociale*, Paris, Dervieux, 1883.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich, *Manifesto do Partido Comunista*, São Paulo, Martin Claret, 2002 [1848].
- MONTERO GARCÍA, Feliciano; CUESTA BUSTILLO, Josefina; SAMANIEGO BONEU, Mercedes, *Los seguros sociales en la España del siglo XX*, 3 vols., Madrid, Ministerio del Trabajo, 1988.
- MONZÓN CAMPOS, José Luis; CHAVES ÁVILA, Rafael, *Evolución reciente de la Economía Social en la Unión Europea*, Bruselas, Unión Europea, Comité Económico y Social Europeo, 2017.
- MOSES, Julia, *The First Modern Risk: Workplace Accidents and the Origins of European Social States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- MOULAERT, Frank; AILENEI, Oana, “Social Economy, Third Setor and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present”, in *Urban Studies*, vol. 42, n. 11, October 2005, pp. 2037-2053.
- PAUL, Abrahamson, “European Welfare States Beyond Neoliberalism: Towards the Social Investment State”, in *Development and Society*, n° 39, 2010, pp. 61-95.
- PERROUX, François, *Capitalisme et communauté de travail. Corporatisme et capitalisme, corporatismes réalisés, communauté de travail, déclarations des droits du groupe, révolution française*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1938;
- PIKETTY, Thomas, *Le capital au XXIe Siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013
- PROUDHON, Pierre-Joseph, *De la Capacité Politique des Classes Ouvrières*, Paris, 1865.
- *L'idée générale de la Révolution au XIXe siècle*, Paris, Ed. Rivière, 1851.
- *Système des Contradictions Économiques ou Philosophie de la misère*, Paris, Guillaumin et C.ie, 1846.
- RIFKIN, Jeremy, *La fin du travail*, Paris, la Découverte, 1996.
- ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1992.
- *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 1990.

- SAINT-SIMON, Henri de, *Œuvres complètes*, 6 vols., Paris, Anthropos, 1955.
- SKOCPOL, Theda, “Bringing the State Back in: Retrospect and Prospect”, in *Scandinavian Political Studies*, nº 31 (2), 2008, pp. 109-124.
- SIBERTIN-BLANC, Guillaume, *Philosophie politique (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008.
- SINGER, Paul, *Ensaio sobre Economia Solidária*, Coimbra, Almedina, 2018.
- THOMPSON, Edward P., *The Making of the English Working Class*, New York, Vintage Books, 1966 [1963].
- TOPALOV, Christian, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, EHESS, 1999.
- TOURAINÉ, Alain, *La Conscience Ouvrière*, Paris, Seuil, 1966.
- VANEK, Jaroslav, *Self-Management. Economic Liberation of Man*, Londres, Penguin Education, 1975.
- VIENNEY, Claude, *L'économie sociale*, Paris, Éditions La Découverte, 1994.
- WALRAS, Léon, *Études d'économie sociale: théorie de la répartition de la richesse sociale*, Paris, Economica, 1990 [1896].
- WINOCK, Michel, *Le socialisme en France et en Europe, XIXe-XXe siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 1992.

Portugal

- II Congresso das Instituições Privadas de Solidariedade Social*, Porto, ed. UIPSS, 1980.
- III Congresso das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Porto, ed. UIPSS, 1990.
- IV Congresso das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Porto, ed. UIPSS, 1996.
- AA. VV., *A Reforma do Código Cooperativo Português*, Congresso – ISCAP/IPP, 16 de Março de 2016, Separata da *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, nº 27, 2016.
- AA. VV., *Cooperativismo, Emprego e Economia Social* (edição de Carlos Pestana Barros e J. C. Gomes Santos), Lisboa, Vulgata, 1999.
- AA. VV., *Cooperativismo e Socialismo*, Coimbra, Centelha, 1973.
- AA. VV., “Economia Social. Quem é quem na Economia Social”, in *Revista Dirigir*, nº 109, Janeiro-Fevereiro-Março 2010.
- AA. VV., *Parlamentares e Ministros da 1ª República (1910-1926)*, Lisboa, Edições Afrontamento, Coleção *Parlamento*, nº 5, 2000.
- Atas do Congresso Nacional de Colectividades, Associações e Clubes*, Lisboa, edição CPCCRD, 2015.

- ÁGOAS, Frederico; NEVES, José (orgs.), *O Espectro da Pobreza*, Lisboa, Mundos Sociais, 2016.
- ALMEIDA, Bruno José Machado de, “O setor cooperativo em Portugal: aspetos económicos”, in *Rev & Emprego*, n.º 28, 2005, pp. 58-63.
- ALVES, Jorge Fernandes e CARNEIRO, Marinha, “Estado Novo e discurso assistencialista (1933-1944)”, *Estudos do Século XX*, n.º 13, 2013, pp. 335-353.
- AMARO, António Rafael, “O modelo de previdência social do Estado Novo (1933-1962)”, in Luís Reis Torgal e Heloísa Paulo (coord.), *Estados Autoritários e Totalitários e suas Representações*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008, pp. 65-79.
- AMARO, António Rafael, “The Late Construction of Portugal Welfare State: The Failure of the Social Corporatist State (1933-1974)”, in *Memoria y Civilización. Anuario de História*, Universidad de Navarra, n. 21, 2018, pp. 1-18.
- AMARO, Rogério Roque, *A Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza*, Lisboa, OIT, 2003.
- ANDRADE, António Manuel; FRANCO, Raquel Campos, *Economia do Conhecimento e Organizações Sem Fins Lucrativos*, Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação, 2007.
- ANDRADE, Inácio Rebelo de, *O Instituto António Sérgio e a Formação Cooperativa*, Lisboa, Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, 1978.
- ANDRADE, Inácio Rebelo de, *O Itinerário Cooperativo Português*, Évora, Universidade de Évora, 1990.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira, *A Política Agrária do Estado Novo*, Porto, Edições Afrontamento, 1993.
- BAPTISTA, Virgínia, “Participação feminina no movimento mutualista – do final da Monarquia ao Estado Novo”, in *Ler História*, n.º 62, 2012, pp. 31-51.
- BARBOSA, Raul Tamagnini, *Modalidade e aspetos do cooperativismo*, Porto, Imprensa Social, 1930.
- BARRETO, António, *Anatomia de uma Revolução. A Reforma Agrária em Portugal, 1974-1976*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2017.
- BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena (coord.), *Dicionário de História de Portugal*, vols. VII-IX, Suplemento, Porto, Figueirinhas, 1999-2000.
- BARRETO, José, “Comunistas, católicos e os sindicatos sob Salazar”, in *Análise Social*, vol. XXIX, n.º 125-126, 1994, pp. 287-317.
- “Os tipógrafos e o despontar da contratação coletiva em Portugal (I)”, in *Análise Social*, vol. XVII, n.º 66, 1981-2º, pp. 253-291.
- BARROS, Carlos Pestana; SANTOS, José C. Gomes (orgs.), *As Instituições Não-Lucrativas e a Ação Social em Portugal*, Lisboa, 1997.
- BARROS, Henrique de Cooperativismo: *Discursos Políticos*, Lisboa, INSCOOP, 1978.

- *Cooperação Agrícola*, Lisboa, Livros Horizonte, 1979.
- BARROS, Henrique de; COSTA, Fernando Ferreira da, *António Sérgio: uma nobre utopia*, Lisboa, Edições “O Jornal”, 1983.
- BASTIEN, Carlos (dir.), José Frederico Laranjo, *Princípios de Economia Política*, Lisboa, Banco de Portugal, 1997.
- BASTOS, João Carlos Pereira, *Cooperativas depois de Abril – uma força de trabalhadores*, Coimbra, Centelha, 1977.
- BERNARDINO, João, “As IPSS e o seu papel na sociedade”, in *Análise Associativa, Revista da Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto*, nº 2, 2015.
- Boletim Cooperativista* (coord. António Sérgio), Lisboa, n.º 1-252, 1951-1975.
- Boletim da Previdência Social*, n.º 1-23, Lisboa, Imprensa Nacional, 1916-1932.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima, *O século XIX português*, 2.^a edição, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- BOTTO-MACHADO, Fernão, *No Parlamento. Discursos e Projetos*, Lisboa, Tipografia Torres, 1929.
- BRANDÃO, Francisco Maria de Sousa, *Economia Social. O Trabalho*, Lisboa, Typographia do Progresso, 1857.
- BRANDÃO, Maria de Fátima da Silva (dir.), José Ferreira Marnoco e Sousa, *A Ciência Económica. Prelecções Feitas ao Segundo Ano Jurídico no ano de 1909-1910 (1910)*, Lisboa, Banco de Portugal, 1997.
- CABRAL, Manuel Villaverde, *O Operariado nas Vésperas da República (1909-1910)*, Lisboa, Presença/ GIS, 1977.
- CAMPOS, Ana; ROCHA, Maria Manuela, “Corporativismo e assistência social: natureza e produção do Estatuto de Assistência Social”, in *Ler História*, nº 64, 2013, pp. 11-29.
- CARDOSO, José Luís (coord.), *Dicionário Histórico de Economistas Portugueses*, Lisboa, Temas & Debates, 2001.
- CARDOSO, José Luís; ROCHA, Maria Manuela, “Corporativismo e Estado-providência (1933-1962)”, in *Ler História*, nº 45, 2003, pp. 111-135.
- “O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928): ação e limites de um Estado providente”, in *Análise Social*, vol. XLIV, nº 192, 2009, pp. 439-470.
- CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André, *Estado Social de todos para todos*, Lisboa, Tinta-da-China, 2014.
- CAROLO, Daniel, *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-providência em Portugal*, Lisboa, 2006 (Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social apresentada ao ISEG/UTL).
- CARQUEJA, Bento, *O Povo Português*, Porto, 1916.
- CARREIRA, Henrique Medina, *Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva, 1996.
- CARVALHO, Lino de; DUARTE, Gorjão (org.), *As cooperativas em questão*, Lisboa, Seara Nova, 1972.

- Código das Associações Mutualistas*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1990.
- CORVO, Andrade, “Do preâmbulo à proposta de lei – 1867”, in *Doutrinadores Cooperativistas Portugueses*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978.
- COSTA, Américo Fernando da Silva, *Associativismo, mutualismo e movimento operário em Guimarães nas primeiras décadas do século XX*, Guimarães, ed. Associação Fúnebre Familiar Vimaranesse, 2006.
- COSTA, Afonso, *Estudos de Economia Nacional*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1911 (Dissertação de concurso à cadeira de Economia Política na Escola Politécnica de Lisboa).
- COSTA, Fernando Ferreira da (org.), *António Sérgio. Sobre o Sistema Cooperativista*, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1984.
- *Doutrinadores Cooperativistas Portugueses. Subsídios para o estudo do setor cooperativo português*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978.
- (introd. e seleção), *O pensamento de António Sérgio*, Porto, Breviário Cooperativo, 1979.
- COSTA, F. Ramos da, *O Plano Beveridge Criticado*. Lisboa, Cadernos Seara Nova, 1943.
- COSTA, Leonor Freire; LAINS, Pedro; MIRANDA, Susana Münch, *História Económica de Portugal (1143-2010)*, Lisboa, A Esfera dos Livros, 2011.
- COSTA, Ramiro da, *Elementos para a História do movimento operário em Portugal*, 2º vol., Lisboa, Assírio & Alvim, 1979.
- CRUZ, Domingos da, *A Mutualidade em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933.
- CUNHA, Francisco de Almeida Carmo. “Manifestações do serviço de Providência. O mutualismo” in, *Economia e Finanças. Anais do ISCEF*, Vol.I, 1, 99-120, 1933.
- DELICADO, Ana (ed.), *Associations and other groups in science: an historical and contemporary perspective*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2003.
- Dez Anos de Política Social, 1933-1943*. Lisboa: Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, 1943.
- Diario da Camara dos Senhores Deputados*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1867.
- Diário da República*, I série, Lisboa, Imprensa Nacional, 1976-2018.
- Diário do Governo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1869-1913.
- Diario do Governo*, I série, Lisboa, Imprensa Nacional, 1914-1976.
- ESTANQUE, Elísio; COSTA, Hermes Augusto (orgs.), *O Sindicalismo português e a nova questão social. Crise ou renovação?*, Coimbra, Almedina/CES, 2011.
- FERNANDES, Luís Santos, “Bases Atuariais da providência social portuguesa” in *Economia e Finanças. Anais do ISCEF*, Vol. XVII, 1949, pp.151-158.
- FERREIRA, Ana Rita; CAROLO, Daniel; PEREIRA, Mariana Trigo; SILVA, Pedro Adão e, “Fundamentos constitucionais da proteção social – continuidades e rupturas”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº especial, 2016.

- FERREIRA, António Casimiro, *Política e Sociedade – Teoria Social em Tempo de Austeridade*, Porto, Vida Económica, 2014.
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro, *Projeto de Associação para o Melhoramento da Sorte das Classes Industriais*, Paris, Oficina de Fain et Thunot, 1840.
- *Projeto de um Banco de Socorro e Seguro Mútuo*, Paris, Rey et Gravier, 1836.
- FERREIRA, Sílvia, “A invenção estratégica do terceiro setor como estrutura de observação mútua: uma abordagem histórico-conceitual”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 84, 2009, pp. 169-192.
- FERREIRA, Sílvia, *O papel das organizações do terceiro setor na reforma das políticas públicas de proteção social. Uma abordagem teórico-histórica*, Coimbra, Tese de Mestrado em Sociologia apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000.
- FONSECA, Carlos da, *História do Movimento Operário e das Ideias Socialistas em Portugal*, 4 vols., Lisboa, Publicações Europa-América, 1979.
- FONSECA, Inês; FREIRE, Dulce; GODINHO, Paula (org.), *Mundo Rural – Transformação e Resistência na Península Ibérica (século XX)*, Edições Colibri, Lisboa, 2004.
- FRANCO, Raquel Campos et al., *O Setor Não Lucrativo Português numa Perspetiva Comparada*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa/The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2005.
- FREIRE, Dulce, *Produzir e Beber. A Questão do Vinho no Estado Novo*, Lisboa, Âncora Editora, 2011.
- FREIRE, João, *Anarquistas e Operários: Ideologia, Ofício e Práticas Sociais – O Anarquismo e o Operariado em Portugal, 1900-1940*, Porto, Edições Afrontamento, 1992.
- *Economia e Sociedade: contributos para uma sociologia da vida económica em Portugal na viragem do século*, Lisboa, Celta, 2008.
- GARRIDO, Álvaro, “A institucionalização do social no Estado Novo português. Previdência corporativa e seguros sociais voluntários”, in *Estudos Históricos*, nº 64, 2018, pp. 21-44.
- “Assistência e previdência no mar português. A ação social das Casas dos Pescadores (1933-1968)”, in *Ler História*, nº 62, 2012, pp. 7-29.
- *Cooperação e Solidariedade. Uma história da Economia Social*, Lisboa, Tinta da China, 2016.
- *Mútua dos Pescadores – Biografia de uma Seguradora da Economia Social*, Lisboa, Âncora Editora, 2012.
- GARRIDO, Álvaro; PEREIRA, David, *A Economia Social em Movimento. Uma História das Organizações*, Lisboa, Tinta da China, 2018.
- GIDE, Charles, *O Programa Cooperativista*, Lisboa, Seara Nova, 1937.
- GOMES, Mário de Azevedo; BARROS, Henrique; CALDAS, Eugénio Castro, “Traços principais da agricultura portuguesa entre as duas guerras mundiais”, in *Revista do Centro de Estudos Económicos do INE*, nº2, Lisboa, INE, 1945.

- GOODOLPHIM, Costa, *A Associação – História e Desenvolvimento das Associações Portuguesas*, Lisboa, Seara Nova, 1974 (ed. Original de 1876).
- *As Misericórdias*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1888.
- *A Previdência*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1889.
- GRANADO, Cristina, *Cooperativas de Consumo em Portugal. O percurso para a Integração Económica*, Lisboa, Edições Colibri, 1998.
- GRILO, João Francisco, *Mutualismo rural e crédito agrícola*, Lisboa, Livraria Férrin, 1912.
- GUEDES, Armando Marques, 1942. *O plano Beveridge*. Lisboa: Editorial Século, 1942.
- GUIBENTIF, Pierre, “Génese da Providência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e suas ligações com o corporativismo, in *Ler história*, nº 5, 1985, pp. 27-28.
- HERCULANO, Alexandre, *Da Instituição das Caixas Económicas*, Lisboa, 1844.
- HESPANHA, Pedro, *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das Instituições de Proteção Social em Portugal*, Coimbra, Quarteto, 2000.
- HESPANHA, Pedro; NAMORADO, Rui (orgs.), “Os Desafios da Economia Solidária”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 84 (nº especial), 2009.
- Introdução ao Cooperativismo*, Lisboa, Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, 4.^a edição, 1980.
- JOAQUIM, Cláudia, *O terceiro setor e a proteção social: Que modelo para Portugal?*, Lisboa, Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas apresentada ao ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, 2015.
- JESUS, Ronaldo Pereira de, “Historiografia sobre mutualismo (1875-1914) em Portugal e no Brasil”, in *Estudos Ibero-Americanos*, vol. 42, n. 3, set.-dez. 2016, pp. 1144-1167.
- LEAL, António Silva, *Organização da Previdência*, Lisboa, Lições do Instituto de Estudos Sociais, 1967.
- *Temas de Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1998.
- LEITE, João Salazar, *Boletim Cooperativista. António Sérgio e discípulos*, Lisboa, CASES, 2012.
- *Enquadramento Histórico-Social do Movimento Cooperativo*, Lisboa, INSCOOOP, 1994.
- LIMA, José Lobo de Ávila, *Socorros mútuos e seguros sociais*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1909.
- LOPES, Maria Antónia, *Pobreza, assistência e controlo social em Coimbra (1750-1850)*, 2 vols., Viseu, Palimage, 2000.
- “Pobreza, asistencia y política social en Portugal en los siglos XIX y XX. Perspectivas historiográficas”, in Mariano Esteban de Veja (ed.), *Pobreza, Beneficencia e Política Social*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 211-240.

- “Os socorros públicos em Portugal, primeiras manifestações de um Estado-Providência (séculos XVI-XIX)”, in *Estudos do Século XX*, nº 13, Coimbra, 2013, pp. 257-280.
- LUCENA, Manuel de, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, 2 vols., Lisboa, Perspetivas & Realidades, 1976.
- “A herança de duas revoluções: continuidade e rupturas no Portugal post-salazarista”, in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal, O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1989, pp.505-555.
- MADUREIRA, Nuno Luís, *A Economia dos Interesses. Portugal entre as Guerras*, Lisboa, Livros Horizonte, 2002.
- MAIA, Fernando. *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*. Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985.
- MARIE, Pierre, “A ofensiva capitalista à Economia Social”, in *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, Março de 2018, pp. 10-11.
- MARQUES, A. H. de Oliveira Marques (org.), *Afonso Costa. Discursos Parlamentares. 1911-1914*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976.
- *A Primeira República Portuguesa – para uma visão estrutural*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978.
- MARQUES, Fernando Pereira (coord.), *O Socialismo e o PS em Portugal*, Lisboa, Âncora Editora, 2017.
- MARTINS, Guilherme D’Oliveira (coord.), *Apontamentos das Preleções do Dr. Afonso Costa sobre Ciência Económica e Direito económico português editados pelos seus discípulos*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2015.
- MEIRA, Deolinda Aparício, “A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa; do projeto ao texto final”, in *Revista Jurídica*, nº 24, 2013, pp. 1-32.
- MELÍCIAS, Vítor, “As Misericórdias, uma realidade de Economia Social”, in *As Misericórdias, Ontem, Hoje e Amanhã*, Lisboa, União das Misericórdias Portuguesas, 1986, pp. 237-245.
- MÓNICA, Maria Filomena, *Artesãos e Operários. Indústria, Capitalismo e Classe Operária em Portugal (1870-1934)*, Lisboa, Edições do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1986.
- MOREIRA, Vital, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1997.
- MOURO, Helena, *Solidariedade e Mutualismo: um espaço partilhado*, Lisboa, Quarteto, 2001.
- MOZZICAFREDDO, Juan, *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta, 1997.
- NAMORADO, Rui, *O essencial sobre Cooperativas*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2013.
- *O Mistério do Cooperativismo. Da Cooperação ao Movimento Cooperativo*, Coimbra, Almedina, 2013.

- “Para uma economia solidária – a partir do caso português”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 84, 2009, pp. 65-80.
- NAMORADO, Rui (coord.), *Economia Social em Ação*, Coimbra, Almedina, 2014.
- NUNES, Francisco; RETO, Luís; CARNEIRO, Miguel, *O Terceiro Setor em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades*, Lisboa, INSCOOP, 2001.
- O mutualismo em Portugal, 1987* (coord. Jorge Silveira), Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1988.
- O mutualismo em Portugal, 1990* (coord. Jorge Silveira), Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1990.
- O mutualismo em Portugal, 1994* (coord. Jorge Silveira), Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas,
- OLIVEIRA, César (org.), *A Comuna de Paris e os Socialistas Portugueses*, Porto, Brasília Editora, 1971.
- *O Operariado e a República Democrática (1910-1914)*, Porto, Afrontamento, 1972.
- *O socialismo em Portugal, 1850-1900*, Porto, Afrontamento, 1973.
- PAIVA, José Pedro (coord.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum*, 8.º e 9.º volumes, Lisboa, União das Misericórdias Portuguesas/CEHR-UCP, 2010.
- PATRIARCA, Fátima, *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*, Lisboa, Imprensa Nacional, Casa da Moeda (2 vols.), 1995.
- PEREIRA, David, *As Políticas Sociais em Portugal (1910-1926)*, Lisboa, Dissertação de Doutoramento em História apresentada à FCSH da Universidade Nova de Lisboa, 2012 (policopiada).
- PEREIRA, Joana Dias, *Associativismo Livre. Uma História de Fraternidade e Progresso (1834-1928)*, Coimbra, Almedina, 2020.
- “O espaço associativo como objecto de estudo histórico: o caso da Península de Setúbal (1890-1930)”, in *Análise Associativa, Revista da Federação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto*, nº 3, 2016.
- *A produção social da solidariedade operária. O caso de estudo da Península de Setúbal (1890-1910)*, Lisboa, Dissertação de Doutoramento em História apresentada à FCSH da Universidade Nova de Lisboa, 2013 (policopiada).
- PEREIRA, Joana Dias; HENRIQUES, Rui, *Origens do Mutualismo em Portugal*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 2021.
- PEREIRA, Miriam Halpern, “As origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre o público e o privado”, in *Ler História*, nº 37, 1999, pp. 45-61.
- “O associativismo popular no primeiro quartel do século XX”, in *Análise Associativa, Revista da Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura. Recreio e Desporto*, nº 3, 2016.
- PEREIRA, Pedro Teotónio, *A Batalha do Futuro. Organização Corporativa*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1937.

- PEREIRINHA, José António, *Política social: fundamentos da atuação das políticas públicas*, Lisboa, Universidade Aberta, 2008.
- PIMENTEL, Irene, “A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40”, in *Análise Social*, vol. XXXIV, nº 151-152, 1999, pp. 477-508.
- PINTO, António Costa; GONÇALO, Nuno Gonçalo (dir.), *História Contemporânea de Portugal*, Madrid/Lisboa, MAPFRE/Objectiva, 2013.
- PINTO, Vítor; OLIVEIRA, Pedro Vasco, *UIPSS/CNIS 30 anos ao serviço da Solidariedade*, Porto, ed. CNIS, 2011.
- PITACAS, José Alberto, *Utilidade Social e Eficiência no Mutualismo*, Lisboa, Tese de Mestrado em Economia e Política Social apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, 2009.
- PISTOLA, Renato José Bugalho, *Entre Mutualismo e Capitalismo. Os caminhos do Montepio Geral (1840-1930)*, Dissertação de Doutoramento apresentada à FLUL, Lisboa, 2018.
- PRÍNCIPE, João, *Novos Estudos sobre António Sérgio*, 4, Lisboa, Caleidoscópio, 2012.
- Quem somos nas Misericórdias*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 2009.
- REIS, António (coord.), *Portugal, Vinte Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994.
- REZOLA, Maria Inácia, *O Sindicalismo Católico no Estado Novo, 1931-1948*, Lisboa, Editorial Estampa, 1999.
- RODRIGUES, Cristina, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Porto, Edições Afrontamento, 2013.
- RODRIGUES, Maria Cristina Simões, *Movimento CERC em Portugal: 40 anos de vida, do movimento social à institucionalização*, Lisboa, Tese de Mestrado em Serviço Social apresentada à Universidade Lusíada de Lisboa, 2015.
- ROSAS, Fernando, *O Estado Novo (1926-1974)*, Lisboa, Círculo de Leitores (vol. VII da *História de Portugal* dirigida por José Mattoso), 1994.
- *Portugal – Século XX (1890-1976). Pensamento e Ação Política*, Lisboa, Editorial Notícias, 2004.
- ROSAS, Fernando; BRITO, J.M. Brandão (eds.), *Dicionário de História de Estado Novo*, 2 vols., Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.
- ROSAS, Fernando; GARRIDO, Álvaro (coord.), *Corporativismo, Fascismos e Estado Novo*, Coimbra, Almedina, 2012.
- ROSAS, Fernando; SAMARA, Maria Alice, *Ministério do Trabalho 100 Anos, 1916-2016*, Lisboa, Tinta da China, 2017.
- ROSENDO, Vasco, *Montepio Geral: 150 anos de história, 1840-1990*, Lisboa, Montepio Geral, 1990.
- *O mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*, Lisboa, Montepio Geral/Multinova, 1996.
- SÁ, Isabel dos Guimarães; LOPES, Maria Antónia, *História Breve das Misericórdias Portuguesas*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008.

- SANTA-RITA, Guilherme Augusto de, *O Socorro Mútuo em Lisboa. Relatório-Estudo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1901.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *O Estado e a Sociedade em Portugal: 1974-1988*, Porto, Edições Afrontamento, 1990.
- SANTOS, Dina Maria Serrano, *Do Mutualismo ao Mercado. A Banca Mutualista em Portugal. Estudo de caso: o Crédito Agrícola Mútuo*, Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à FCSH da Universidade Nova de Lisboa, 2012 (policopiada).
- SANTOS, José Hipólito, *Maneiras cooperativas de pensar e agir. Contributo para a história do cooperativismo*, Lisboa, Ed. Universitárias Lusófonas, 2009.
- SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. de Oliveira, *Nova História de Portugal*, Lisboa, Editorial Presença, 1987-2002.
- SÉRGIO, António, *Confissões de um cooperativista*, Lisboa, Editorial Inquérito, 1948.
- *Sobre o Sistema Cooperativista*, introdução e notas de Fernando Ferreira da Costa, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1984.
- SILVA, Fernando Emygdio da, *Acidentes de Trabalho*, Lisboa, 1913.
- SILVA, Filipe Carreira da, *O Futuro do Estado Social*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.
- SOUSA, Jorge Pais de, *Bissaya Barreto. Ordem e Progresso*, Coimbra, Minerva, 1999.
- SOUSA, José Ferreira Marnoco e, *Lições de Economia Social*, Coimbra, Typographia França Amado, 1901.
- TAMAGNINI, Raúl, *Direito Cooperativo*, Porto, Imprensa Social, 1935.
- VAZ, Maria João; RELVAS, Eunice; PINHEIRO, Nuno (orgs.), *Exclusão na História. Atas do Colóquio Internacional sobre Exclusão Social*, Oeiras, Celta Editora, 2000.

ISBN 978-989-33-3227-6



9 789893 332276 >