



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

**Entre continuidade institucional e Estado Social democrático: IPSS,
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e Montepio Associação
Mutualista em Portugal (1974–1986)**

Miguel Roque Amaro

Mestrado em História Moderna e Contemporânea

Orientadora: Professora Doutora Ana Mónica Fonseca, Professora Auxiliar
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2026



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de História

**Entre continuidade institucional e Estado Social democrático: IPSS,
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e Montepio Associação
Mutualista em Portugal (1974–1986)**

Miguel Roque Amaro

Mestrado em História Moderna e Contemporânea

Orientadora: Professora Doutora Ana Mónica Fonseca, Professora Auxiliar
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2026

DEDICATÓRIA

A todos quantos, ao longo das últimas décadas, contribuíram silenciosamente para que as instituições de solidariedade social portuguesa pudessem continuar a cumprir a sua missão, independentemente das mudanças de regime.

Aos associados do Montepio Geral que, desde 1840, pagaram as suas quotas na esperança de proteger as suas famílias.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem o contributo, direto ou indireto, de um conjunto de pessoas e instituições a quem cumpre expressar o mais sincero reconhecimento.

Em primeiro lugar, à Professora Doutora Ana Mónica Fonseca, pela disponibilidade permanente, pelos ensinamentos partilhados e pelo rigor com que sempre acompanhou o desenvolvimento deste trabalho. As suas sugestões e críticas foram determinantes para apurar o argumento central da dissertação.

Ao ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, e em particular ao Departamento de História da Escola de Sociologia e Políticas Públicas, pela qualidade do ensino e pelo ambiente académico que tornaram possível esta investigação.

Um agradecimento muito especial é devido ao Montepio Associação Mutualista, pela abertura e transparência que sempre demonstrou relativamente à sua história, e em particular aos autores da obra *Sob o signo do pelicano*, José Eduardo Franco e António Castro Henriques, cuja investigação de fundo constituiu um apoio documental inestimável para os capítulos históricos deste trabalho.

À Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, instituição cuja história de mais de cinco séculos serviu de caso de estudo central para compreender as formas de continuidade institucional no Estado Social democrático português.

Por fim, uma palavra de gratidão à família e aos amigos, pelo apoio constante e pela paciência demonstrada ao longo de um percurso que, como toda a investigação histórica séria, se revelou tão exigente quanto enriquecedor.

RESUMO

Esta dissertação analisa a construção do Estado Social democrático português entre 1974 e 1986, centrando-se no modo como duas instituições históricas de solidariedade social e mutualismo, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (fundada em 1498) e o Montepio Associação Mutualista (fundado em 1840), foram integradas, reguladas e reconfiguradas no novo quadro constitucional. Constatando que a democratização produziu uma rutura normativa sem eliminar as estruturas preexistentes, defende-se que o Estado Social português se desenvolveu como um modelo híbrido, em que direitos sociais universais e centralidade pública coexistiram com instituições particulares sem fins lucrativos, misericórdias, mutualidades e regimes institucionais diferenciados.

A análise dos diplomas estruturantes do período, da Constituição de 1976 à Lei de Bases da Segurança Social de 1984, combinada com o estudo comparado dos dois casos, sustenta três conclusões. Primeira: o Estado Social português constituiu-se como modelo híbrido, que reconheceu, financiou e tutelou o setor particular em vez de o substituir. Segunda: essa integração seguiu dois padrões distintos, a exceção institucional, no caso da Santa Casa, excluída do Estatuto das IPSS e beneficiária da gestão dos jogos sociais, e o reenquadramento complementar, no caso do Montepio, integrado no regime geral das mutualidades. Terceira: a escolha do padrão explica-se pela proximidade histórica de cada instituição ao poder central, pela singularidade da sua função e financiamento, e pela sua escala. Conclui-se que esta configuração híbrida não foi imperfeição nem transição inacabada, mas o resultado deliberado de escolhas políticas que preservaram a pluralidade histórica do campo social português.

Palavras-chave: Estado Social; IPSS; mutualismo; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Montepio Geral; hibridismo institucional; proteção social; democratização portuguesa; Caixa Económica de Lisboa; pensões.

ABSTRACT

This dissertation analyses the construction of the Portuguese democratic Welfare State between 1974 and 1986, focusing on how two historical institutions of social solidarity and mutualism, the Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (founded in 1498) and the Montepio Associacao Mutualista (founded in 1840), were integrated, regulated and reconfigured within the new constitutional framework. Starting from the observation that democratisation produced a profound normative rupture without eliminating pre-existing institutional structures, the study advances the hypothesis that the Portuguese Welfare State developed as a hybrid model, in which universal social rights and public centrality coexisted with non-profit private institutions, misericórdias, mutual societies and differentiated institutional regimes.

The analysis of the structuring legislation of the period, from the 1976 Constitution to the 1984 Framework Law on Social Security, confirms this hypothesis and identifies two distinct patterns of democratic integration: institutional exception, in the case of the Santa Casa, expressly excluded from the IPSS Statute and entrusted with the management of social gaming; and complementary reframing, in the case of the Montepio, integrated into the general regime of mutual societies as a complement to the public system. The proposed explanation articulates three variables: historical proximity to central power, the singularity of function and funding, and institutional scale. Methodologically, the study combines legislative analysis, long-term historical contextualisation and case comparison, drawing, for the Montepio, on the work *Sob o signo do pelicano* (2015).

Keywords: Welfare State; IPSS; mutualism; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Montepio Geral; institutional hybridism; social protection; Portuguese democratisation; Caixa Económica de Lisboa; pensions.

ÍNDICE

Dedicatória.....	iii
Agradecimentos.....	v
Resumo.....	vii
Abstract.....	ix
Siglas e abreviaturas.....	xii
Introdução.....	11
Nota Metodológica sobre as Fontes de Arquivo.....	15
Capítulo 1 — Estado Social, Sociedade Civil e Hibridismo Institucional.....	19
Capítulo 2 — Construção Democrática do Estado Social Português, 1974–1986.....	32
Capítulo 3 — IPSS, Misericórdias e Mutualidades no Quadro Democrático.....	39
Capítulo 4 — Santa Casa da Misericórdia de Lisboa no Estado Social Democrático.....	43
Capítulo 5 — Montepio Geral: Fundação, Mutualismo e Proteção Familiar.....	49
Capítulo 6 — A Caixa Económica, as Pensões e a Governação do Montepio Geral (1844–1922).....	55
Capítulo 7 — O Reenquadramento Democrático do Mutualismo (1974–1986).....	59
Capítulo 8 — Comparação entre a SCML e o Montepio: Dois Padrões de Integração Democrática.....	63
Capítulo 9 — Discussão Final: Hibridismo Institucional e Estado Social Português.....	70
Conclusões.....	75
Fontes e Bibliografia.....	77
Anexos.....	80

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 — Quadro-síntese comparativo entre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Montepio Associação Mutualista (Anexo I).....	80
Quadro 2 — Quadro de verificação da hipótese central (Anexo II).....	81

INTRODUÇÃO

1. Contextualização da investigação

As instituições de solidariedade social portuguesas atravessaram o 25 de Abril de 1974 com uma longevidade que, à primeira vista, desafiava qualquer narrativa de rutura. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, fundada em 1498, tradicionalmente associada à iniciativa da rainha D. Leonor, continuou a prestar assistência aos mais vulneráveis. O Montepio Geral, fundado em 1840 por Francisco Manuel Álvares Botelho, continuou a pagar as pensões prometidas aos associados. E as centenas de misericórdias e mutualidades espalhadas pelo território continuaram a funcionar, sem que a chegada da democracia trouxesse a sua dissolução ou a substituição imediata por estruturas inteiramente públicas.

Esta persistência poderia parecer, à superfície, um sinal de inércia ou de modernização incompleta. É, na verdade, um dos dados mais reveladores para se compreender o que teve de específico o Estado Social democrático português. A pergunta que orienta esta dissertação não é a de saber se estas instituições sobreviveram à democratização: isso é incontestável. É a de compreender como sobreviveram, em que condições, com que estatuto jurídico e com que relação com o novo Estado, e o que essa sobrevivência nos diz sobre a forma que o Estado Social português assumiu entre 1974 e 1986.

Justifica-se, neste contexto, estudar de perto a forma como o Estado democrático integrou, regulou e reconfigurou duas instituições históricas de solidariedade social e mutualismo: a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Montepio Associação Mutualista. A escolha dos dois casos assenta tanto naquilo que têm de representativo como naquilo que têm de distinto. Representam, respetivamente, a tradição assistencial das misericórdias, de raiz cristã e com mais de cinco séculos de história, e a tradição mutualista e previdencial, de inspiração liberal, nascida em 1840. Compará-los permite ver padrões e contrastes que o estudo de um só caso deixaria na sombra.

O período em estudo, entre 1974 e 1986, corresponde ao ciclo inicial da democratização e à consolidação dos principais instrumentos do Estado Social democrático. O 25 de Abril abriu um tempo de transformação política e social profunda, cujo documento fundador, a Constituição de 1976, consagrou direitos sociais de largo alcance. Nos anos seguintes, vários diplomas foram estruturando o sistema de proteção social: a Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, que criou o

Serviço Nacional de Saúde; o Decreto-Lei n.º 347/81, de 22 de dezembro, que reorganizou as associações de socorros mútuos; o Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprovou o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social; a Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, que fixou as bases gerais da segurança social; e o Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março, que confiou à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a gestão do Totobola e do Totoloto. O ano de 1986, com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, marca o fecho simbólico desta primeira fase: a partir de 1986, as políticas sociais portuguesas passam a sofrer a influência direta dos enquadramentos europeus, e o quadro legislativo estruturante que aqui se analisa, do SNS ao Estatuto das IPSS e à Lei de Bases, encontra-se, nessa data, já consolidado. O corte em 1986 não pretende sugerir uma rutura brusca relativamente aos anos seguintes, apenas delimitar o período em que os fundamentos institucionais do hibridismo democrático foram lançados; o aprofundamento da integração europeia e as reformas da segurança social dos anos 1990 ficam, por isso, fora do âmbito deste trabalho, ainda que possam constituir objeto de investigação futura.

Convém sublinhar que a investigação não se limita ao período democrático. Compreender como as instituições históricas foram integradas no Estado Social exige conhecer a fundo a sua trajetória anterior. A história do Montepio Geral, em particular, é reconstituída desde a fundação em 1840, porque é justamente a longa experiência da instituição, na gestão financeira, na sustentabilidade das pensões, na governação associativa e na gestão da confiança pública, que explica as condições em que veio a ser integrada na democracia. Nesse sentido, a dissertação apoia-se de forma central na obra *Sob o signo do pelicano: história do Montepio Geral (1840–2015)*, de José Eduardo Franco e António Castro Henriques, publicada pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda em 2015, a mais completa síntese disponível sobre a história do Montepio.

2. Metodologia e fontes

A metodologia é histórico-institucional e interpretativa. Como nota Paul Pierson, as instituições têm uma história que cabe reconstituir para se entenderem as condições em que se transformam¹. E, como mostraram Mahoney e Thelen, a mudança institucional raramente se faz pela substituição completa do que existia antes: faz-se mais por transformação gradual, pela sobreposição de elementos novos aos antigos, ou pela conversão das funções das instituições existentes a fins novos². É esta perspetiva de longa duração que orienta a análise. O capítulo 1

¹ Pierson, P. (2000). “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”. *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251–267.

² Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.) (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 15–16.

mobiliza, para este efeito, os quadros teóricos da subsidiariedade, do pluralismo de bem-estar (welfare mix), dos princípios de integração económica de Polanyi, da cidadania social e do isomorfismo institucional.

O corpus documental organiza-se em três grupos. O primeiro é a legislação estruturante de 1974–1986: a Constituição de 1976, os diplomas já mencionados e os respetivos preâmbulos, que deixam ver não só as opções consagradas mas também os argumentos com que foram justificadas. O segundo é o das fontes secundárias de natureza histórica e institucional, com destaque para a obra de Franco e Henriques (2015), que analisa em profundidade as Atas da Assembleia Geral do Montepio, os Relatórios e Contas anuais, os Estatutos e outros documentos do arquivo da instituição; as citações dela extraídas indicam sempre a página correspondente da obra. O terceiro grupo é a literatura académica sobre o Estado Social em Portugal, a economia social, o hibridismo institucional e a democratização.

No plano do método, a dissertação recorre à comparação para confrontar os dois casos. Como observou Marc Bloch a propósito do método comparativo em história, comparar não pressupõe que os casos sejam idênticos: permite antes identificar, pelas semelhanças e diferenças, os mecanismos que explicam os resultados observados³. Aqui, confrontar uma instituição assistencial de raiz medieval com uma associação mutualista oitocentista de inspiração liberal é o que torna visíveis as diferentes formas que a integração democrática assumiu em cada uma.

Cabe ainda reconhecer os limites deste trabalho. Um estudo de arquivo aprofundado, nos acervos da Santa Casa e do Montepio, permitiria enriquecer muito a análise das práticas concretas, que nem sempre coincidem com o que a lei estabelece ou com o que as fontes secundárias descrevem. Essa é uma via que fica em aberto, e que quem se dedique a estas instituições em contextos mais especializados poderá levar mais longe do que o permite uma dissertação de mestrado. A Nota Metodológica sobre as Fontes de Arquivo, que antecede os capítulos dedicados ao Montepio identifica os acervos concretos que essa investigação futura deveria explorar.

3. Hipótese e estrutura da dissertação

A hipótese que este trabalho sustenta desdobra-se em três proposições. Primeira: entre 1974 e 1986, o Estado Social português constituiu-se como um modelo híbrido, que combinou direitos

³ Bloch, M. (1928). “Pour une histoire comparée des sociétés européennes”. *Revue de Synthèse Historique*, 46, pp. 15–50.

sociais universais e centralidade pública com um setor de instituições particulares sem fins lucrativos juridicamente reconhecido, financiado e tutelado pelo Estado. Segunda: a integração das instituições preexistentes seguiu dois padrões distintos e identificáveis, a exceção institucional, de que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é o caso paradigmático, e o reenquadramento complementar, de que o Montepio é o exemplo mais completo. Terceira: a escolha entre um padrão e outro não foi aleatória, explica-se pela combinação de três variáveis, a proximidade histórica da instituição ao poder central, a singularidade da sua função e do seu financiamento, e a sua escala. As duas primeiras proposições são sustentadas por evidência primária direta, a análise da legislação estruturante do período (capítulo 2) e o estudo comparado dos dois casos (capítulos 4 a 9); a terceira é apresentada como hipótese explicativa plausível e coerente com os dados, mas não testada em sentido causal forte, pelas razões metodológicas discutidas no capítulo 9.

A dissertação divide-se em duas partes. A primeira (capítulos 1 e 2) fixa o quadro teórico e o contexto histórico-legislativo. A segunda (capítulos 3 a 9) desenvolve os estudos de caso e a comparação: o enquadramento geral das IPSS, misericórdias e mutualidades (capítulo 3); a Santa Casa (capítulo 4); o Montepio, da fundação (capítulo 5) à Caixa Económica, às pensões e à governação associativa (capítulo 6); o reenquadramento democrático do mutualismo (capítulo 7); a comparação sistemática dos dois casos (capítulo 8); e a discussão final, onde se propõe a explicação dos dois padrões (capítulo 9).

NOTA METODOLÓGICA SOBRE AS FONTES DE ARQUIVO

A reconstituição da história do Montepio Geral desenvolvida no capítulo 6 deste trabalho assenta, de forma predominante, na obra *Sob o signo do pelicano: história do Montepio Geral (1840–2015)*, de José Eduardo Franco e António Castro Henriques (2015), bem como na legislação e na bibliografia académica disponível. Importa, por razões de honestidade intelectual e de rigor metodológico, explicitar as implicações desta opção e sinalizar o trabalho de investigação de fontes primárias que a complementaria e que fica, em larga medida, em aberto para desenvolvimento futuro.

A obra de Franco e Henriques constitui a síntese histórica mais completa e mais bem documentada sobre o Montepio Geral, baseando-se numa análise aprofundada das Atas da Assembleia Geral, dos Relatórios e Contas anuais, dos Estatutos sucessivos e de outros documentos do arquivo histórico da instituição. Trata-se, portanto, de uma fonte secundária de elevada qualidade, que mobiliza e interpreta fontes primárias de forma rigorosa. No entanto, uma fonte secundária, por mais sólida que seja, não dispensa, numa investigação histórica de nível académico, o confronto direto com as fontes primárias, por três razões principais.

Cabe, por isso, explicitar o que os capítulos dedicados ao Montepio acrescentam a essa obra, e não apenas o que lhe devem. O acréscimo não está nos factos, que são retirados de Franco e Henriques, mas em três operações analíticas que a obra de referência não realiza. Primeira, a leitura crítica de episódios que a fonte apresenta em registo predominantemente celebratório, de que a crise atuarial das pensões, discutida no capítulo 6, é o exemplo mais desenvolvido: os mesmos dados são lidos aqui não como prova da capacidade de autocorreção da instituição, mas como evidência da vulnerabilidade estrutural do mutualismo enquanto forma de proteção social. Segunda, a inserção sistemática da história do Montepio no quadro conceptual do capítulo 1, hibridismo institucional, recomposição, isomorfismo, quadro que Franco e Henriques não mobilizam e que permite tratar o caso como instância de um fenómeno mais geral, e não como uma biografia institucional isolada. Terceira, a comparação sistemática com a Santa Casa, que a obra de referência, dedicada exclusivamente ao Montepio, não empreende, e que é o que permite formular e discutir os dois padrões de integração democrática que constituem o argumento central desta dissertação. Nenhuma destas três operações substitui o trabalho de arquivo que uma investigação futura deveria realizar, mas todas ultrapassam a mera contextualização de factos já estabelecidos.

Em primeiro lugar, a consulta direta das fontes primárias permitiria verificar e, eventualmente, matizar as interpretações propostas pelos autores da obra de referência. A história institucional é frequentemente objeto de leituras divergentes, e o investigador que acede diretamente às fontes está em condições de formular as suas próprias interpretações, em diálogo crítico com a historiografia existente. Em segundo lugar, a consulta das Atas da Assembleia Geral e dos Relatórios e Contas do período 1974–1986, que é o período central desta dissertação e que a obra de Franco e Henriques cobre de forma necessariamente sintética, dada a amplitude cronológica do seu objeto, permitiria documentar com maior detalhe o processo concreto de adaptação do Montepio ao Estado Social democrático. Em terceiro lugar, a distância entre a norma e a prática, entre o que a legislação estabelecia e o que as instituições efetivamente faziam, só pode ser captada através do confronto entre as fontes legislativas e as fontes institucionais internas.

Para uma investigação futura que pretenda aprofundar a análise aqui desenvolvida, identificam-se os seguintes acervos documentais como prioritários. No Arquivo Histórico do Montepio Geral: as Atas da Assembleia Geral, os Relatórios e Contas anuais e a correspondência institucional do período 1974–1986, que permitiriam reconstituir as decisões internas relativas à adaptação ao novo enquadramento democrático e ao Decreto-Lei n.º 347/81. No Arquivo da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: a documentação relativa à negociação do seu regime de exceção e à atribuição da gestão dos jogos sociais. No Arquivo Histórico do Ministério do Trabalho e da Segurança Social e no Arquivo Nacional da Torre do Tombo: os processos legislativos preparatórios do Decreto-Lei n.º 119/83 e do Decreto-Lei n.º 347/81, incluindo pareceres, projetos e correspondência, que permitiriam reconstituir o processo político de negociação que precedeu a aprovação destes diplomas estruturantes.

Complementarmente, a consulta da imprensa periódica do período, designadamente o *Expresso*, o *Diário de Lisboa* e o *Jornal Novo*, permitiria documentar a receção pública e o debate em torno do enquadramento legal das instituições de solidariedade social, captando dimensões do processo que as fontes oficiais não registam. Os debates parlamentares, parcialmente mobilizados nos capítulos 2 e 3 desta dissertação a partir do acervo digitalizado disponível, poderiam ser explorados de forma mais exaustiva, em particular no que respeita à discussão do Estatuto das IPSS e da Lei de Bases da Segurança Social.

Em síntese, este trabalho deve ser entendida como um estudo de natureza interpretativa e comparativa, que mobiliza a melhor síntese histórica disponível sobre o Montepio Geral e a legislação do período para sustentar um argumento sobre o hibridismo institucional do Estado Social democrático português. O argumento central, a identificação de dois padrões distintos de

integração democrática das instituições históricas, é sustentável com base nas fontes mobilizadas. O aprofundamento empírico através do trabalho de arquivo, que ultrapassa o âmbito e os meios de uma dissertação de mestrado, constituiria o passo natural seguinte para a consolidação e o eventual desenvolvimento das interpretações aqui propostas.

CAPÍTULO 1

Estado Social, Sociedade Civil E Hibridismo Institucional

1.1. O Estado Social como construção histórica: perspectivas comparadas

O conceito de Estado Social, Estado-Providência, ou welfare state na literatura anglófona, não designa uma realidade uniforme ou imutável, mas uma forma historicamente variável de organizar a relação entre Estado, mercado, família e cidadania no domínio da proteção social. A sua emergência histórica na Europa ocidental resultou de um conjunto de transformações convergentes que se desenvolveram de forma diferenciada em cada contexto nacional: a industrialização e a urbanização em larga escala, o crescimento da chamada questão social, a mobilização operária e sindical, a progressiva expansão do sufrágio universal e a necessidade política de dar resposta à insegurança produzida pelo mercado de trabalho capitalista moderno. Os sistemas que daí resultaram foram, contudo, muito diferentes entre si, refletindo as trajetórias históricas nacionais, as coligações políticas que sustentaram as reformas e as estruturas institucionais preexistentes em cada contexto⁴.

A obra de Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, publicada em 1990, propôs uma tipologia que se tornou incontornável no debate académico internacional. Esping-Andersen distinguiu três regimes principais: o liberal, característico dos países anglo-saxónicos; o conservador-corporativo, característico da Alemanha e da França; e o social-democrata, característico dos países escandinavos. Esta tipologia foi amplamente criticada e desenvolvida nas décadas seguintes, mas conservou uma influência duradoura. Maurizio Ferrera identificou um quarto regime, o mediterrânico ou do Sul da Europa, caracterizado por consolidação tardia do Estado Social, forte peso da família como produtora de bem-estar, dualismo entre insiders bem protegidos e outsiders excluídos, presença significativa de instituições da sociedade civil no campo social, e papel central das redes de clientelismo na distribuição de benefícios⁵. Portugal, a par de Espanha, Itália e Grécia, é frequentemente classificado neste regime.

Para o caso português, estas tipologias são úteis como ponto de partida, mas têm limitações evidentes quando aplicadas ao período de construção democrática inicial. O Estado Social

⁴ Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

⁵ Ferrera, M. (1996). “The Southern Model of Welfare in Social Europe”. *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17–37.

democrático português de 1974–1986 não era um sistema consolidado que pudesse ser classificado num regime: era um sistema em construção, cujas características estruturais estavam a ser definidas nesse mesmo período pelas escolhas políticas e pelas negociações entre atores. Importa, por isso, abordá-lo com instrumentos analíticos que privilegiem a dinâmica histórica concreta em detrimento da classificação estática. É esta a perspetiva que orienta este trabalho.

1.2. A historiografia portuguesa sobre proteção social e instituições de solidariedade

A historiografia portuguesa sobre a proteção social, as misericórdias e o mutualismo tem vindo a desenvolver-se de forma significativa nas últimas décadas, embora de forma desigual no que respeita aos períodos cobertos. A história das misericórdias na Época Moderna encontra-se relativamente bem estudada, graças sobretudo aos trabalhos pioneiros de Laurinda Abreu, de Maria Antónia Lopes, de Isabel Guimarães Sá e de Maria Marta Lobo de Araújo. Como sublinhou Laurinda Abreu, «a história das misericórdias no século XX está por fazer», apesar de algumas tentativas de traçar as suas linhas gerais⁶. Esta lacuna historiográfica é particularmente relevante para este trabalho, que se ocupa de um período, o da construção democrática, que ainda aguarda trabalho monográfico sólido.

Maria Antónia Lopes, na sua síntese sobre as misericórdias desde D. José ao final do século XX, publicada no primeiro volume dos *Portugaliae Monumenta Misericordiarum* em 2002, demonstrou a complexidade das transformações que as misericórdias sofreram ao longo de um período marcado por profundas convulsões políticas. O seu trabalho sobre pobreza, assistência e política social em Portugal nos séculos XIX e XX estabeleceu o quadro historiográfico no qual qualquer estudo sobre as instituições de solidariedade social portuguesa tem de se inscrever⁷. A principal conclusão que ressalta dos seus estudos é a de que a relação entre as misericórdias e o Estado foi sempre de uma ambivalência constitutiva: as misericórdias dependiam do patrocínio público, mas mantinham uma identidade institucional própria que as tornava irredutíveis a simples agências do Estado.

⁶ Abreu, L. (2008). “O papel das Misericórdias na sociedade portuguesa de Antigo Regime”. In V. Serrão (Ed.), *Misericórdias, gentes e poderes*. Lisboa: Caleidoscópio, p. 45. A citação «a história das misericórdias no século XX está por fazer» é da mesma autora em texto posterior, acessível no repositório académico da Universidade de Évora.

⁷ Lopes, M. A. (2002). “As Misericórdias de D. José ao final do século XX”. In J. P. Paiva (Dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum*, vol. 1. Lisboa: Universidade Católica/UMP; Lopes, M. A. (2000). “Pobreza, assistência e política social em Portugal nos sécs. XIX e XX: perspectivas historiográficas”. In *A Cidade e o Campo*. Coimbra: Centro de História da Sociedade e da Cultura, pp. 63–83.

Para o mutualismo, a referência fundamental é o trabalho de Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal: Dois séculos de história*, publicado em 1996, que constitui a síntese histórica mais completa sobre o movimento mutualista português. Rosendo documentou como o mutualismo português se desenvolveu de forma mais limitada do que em outros países europeus, condicionado pelo caráter tardio da industrialização e pela fraqueza da classe operária organizada, e como sobreviveu ao Estado Novo num contexto de subordinação política que limitava a sua autonomia sem o eliminar⁸. Para o Montepio Geral especificamente, a obra de Franco e Henriques (2015) constitui, como referimos, a síntese histórica mais completa e documentada.

No campo mais vasto da transformação social portuguesa, os trabalhos de António Barreto, em particular *A situação social em Portugal, 1960–1999*, oferecem o quadro quantitativo e interpretativo indispensável para contextualizar o período de construção democrática. Barreto demonstrou que a democratização de 1974 produziu, em poucos anos, uma das mais rápidas transformações sociais da história portuguesa moderna: a extensão da cobertura da segurança social, a melhoria dos indicadores de saúde, o alargamento do acesso à educação. Estas transformações ocorreram sobre um terreno institucional densamente ocupado por organizações históricas, misericórdias, mutualidades, caixas de previdência, cuja absorção pelo Estado democrático foi sempre parcial e negociada, nunca total⁹.

Esta historiografia permite concluir que a análise do Estado Social democrático português exige uma perspetiva de longa duração que não comece em 1974 mas inclua a trajetória histórica das instituições com que o Estado democrático se confrontou. A democratização não encontrou um campo social vazio: encontrou um campo densamente ocupado, com hierarquias estabelecidas, interesses consolidados e legitimidades históricas que não podiam ser simplesmente ignoradas ou varridas. Esta constatação é o ponto de partida do quadro analítico que proponho.

1.3. Sociedade civil, economia social e o lugar das instituições não estatais

Para compreender o papel das misericórdias, das mutualidades e das IPSS no Estado Social português, afigura-se indispensável clarificar o quadro conceptual em que estas organizações se inserem. Os conceitos de sociedade civil, economia social e setor não lucrativo referem-se a realidades parcialmente sobrepostas, mas com origens intelectuais e âmbitos analíticos

⁸ Rosendo, V. (1996). *O Mutualismo em Portugal: Dois Séculos de História*. Lisboa: Montepio Geral.

⁹ Barreto, A. (Org.) (2000). *A Situação Social em Portugal, 1960–1999* (2 vols.). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

distintos. O conceito de sociedade civil designa o conjunto de organizações que atuam entre o Estado e o mercado, defendendo interesses coletivos ou produzindo bens e serviços de interesse geral. O conceito de economia social tem uma genealogia ligada às tradições do cooperativismo e do mutualismo que se desenvolveram no século XIX como resposta aos problemas sociais da industrialização, designando as organizações, cooperativas, mutualidades, associações e fundações, que se distinguem das empresas capitalistas pela primazia dos objetivos sociais sobre o lucro e pela governação democrática ou participativa¹⁰.

Para os propósitos desta dissertação, o que cabe é que todas estas categorias designam, de formas diferentes, o espaço institucional entre o Estado e o mercado em que atuam as misericórdias, as mutualidades e as IPSS portuguesas. Este espaço não é homogéneo: é atravessado por lógicas distintas, a lógica da assistência caritativa, a lógica da solidariedade mutualista, a lógica do associativismo laico, e por relações muito variáveis com o Estado. A Constituição de 1976 reconheceu, desde o texto originário, a coexistência de um setor cooperativo distinto dos setores público e privado e admitiu expressamente as instituições particulares de solidariedade social (artigo 63.º do texto original). A designação «setor cooperativo e social», hoje inscrita no artigo 82.º, foi introduzida pela revisão constitucional de 1989, e a inclusão expressa das entidades mutualistas nesse setor ocorreu apenas com a revisão de 1997. Esta consagração constitucional, progressivamente alargada, foi determinante: forneceu a base jurídica para o desenvolvimento do quadro legislativo que, nos anos seguintes, veio enquadrar as IPSS, as misericórdias e as mutualidades, e demonstrou que a pluralidade do sistema de proteção social português era uma opção consciente e constitucionalizada, e não um estado transitório a superar.

No contexto português, Rui Namorado e Sílvia Ferreira contribuíram para a reflexão sobre a especificidade do setor social português. Ferreira demonstrou, em particular, que o terceiro setor em Portugal se desenvolveu em estreita relação com o Estado democrático, numa lógica de parceria que é ela própria uma expressão desta combinação de lógicas que este trabalho procura analisar¹¹. A coexistência entre responsabilidade pública e provisão privada sem fins lucrativos não é, no caso português, uma curiosidade histórica ou um resíduo a eliminar: é uma característica estrutural do sistema que resulta de escolhas políticas deliberadas e que tem raízes históricas profundas.

1.4. Hibridismo institucional: fundamentos e limites do conceito

¹⁰ Evers, A., & Laville, J.-L. (Eds.) (2004). *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

¹¹ Ferreira, S. (2009). “A invenção estratégica do terceiro sector em Portugal”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, pp. 169–192.

O conceito de hibridismo institucional, tal como é utilizado nesta dissertação, designa a coexistência e articulação de lógicas institucionais diferentes no mesmo sistema de proteção social ou, a um nível mais micro, dentro da mesma organização. O conceito tem raízes em diferentes tradições analíticas. Na teoria das organizações, designa entidades que combinam lógicas diferentes, a lógica da missão social e a lógica financeira, a lógica associativa e a lógica do mercado, criando tensões e dinâmicas específicas que não podem ser compreendidas a partir de nenhuma das lógicas isoladamente. Na sociologia histórica, designa sistemas políticos e institucionais que resultam da sobreposição de ordens institucionais diferentes, sem que as mais antigas sejam simplesmente substituídas pelas mais novas¹².

O conceito tem, contudo, limites que há que reconhecer antes de o aplicar ao caso em estudo. Uma primeira linha de crítica, desenvolvida por autores como Battilana e Lee¹³, sublinha que esta configuração híbrida pode produzir tensões organizacionais que levam, em certas condições, à diluição da missão social em favor de lógicas comerciais ou de eficiência, o que estes autores designam por mission drift. No caso das misericórdias e das mutualidades portuguesas, esta tensão é empiricamente observável: a gestão de grandes hospitais ou de operações financeiras sofisticadas pode, ao longo do tempo, criar pressões no sentido da profissionalização da gestão e da subordinação da missão social às exigências da viabilidade financeira. O caso do Montepio, em que a Caixa Económica coexistiu durante mais de 150 anos com a Associação Mutualista, é um exemplo paradigmático desta tensão: os estudos de Daniel Augusto da Silva sobre a sustentabilidade das pensões no século XIX revelam o momento em que a lógica financeira começou a impor limitações à lógica da solidariedade.

Uma segunda linha de crítica, mais relevante para a dimensão sistémica do carácter híbrido do sistema, questiona se a pluralidade institucional não produz, afinal, desigualdade de cobertura e de tratamento. A universalidade afirmada pela Constituição de 1976 coexiste, no sistema português, com regimes diferenciados que podem tratar de forma diferente cidadãos com necessidades semelhantes. A exceção institucional da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, com a sua menor sujeição às regras gerais de transparência e de prestação de contas que se aplicam às IPSS em geral, é um exemplo concreto desta tensão entre pluralidade e igualdade. Reconhecer este limite não significa rejeitar o conceito de hibridismo como ferramenta analítica; significa usá-lo com consciência das suas implicações normativas.

¹² Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies*, 44(5), pp. 936–957; Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

¹³ Battilana, J., & Lee, M. (2014). "Advancing research on hybrid organizing: insights from the study of social enterprises". *Academy of Management Annals*, 8(1), pp. 397–441.

São identificáveis dois níveis distintos de hibridismo no Estado Social português. O primeiro nível é esta combinação de lógicas do sistema: o Estado Social português combina um sistema público universal de segurança social com um setor social privado sem fins lucrativos, com regimes especiais para certas instituições históricas e com um setor mutualista regulado. O segundo nível é o hibridismo interno de certas organizações: o Montepio Geral articula, ao longo de toda a sua história, a lógica mutualista com a lógica financeira da Caixa Económica e com os compromissos de longo prazo das pensões. A Santa Casa articula a tradição assistencial cristã com a função pública de facto e com a operação comercial dos jogos sociais. Estes dois níveis de hibridismo são analiticamente distintos e requerem instrumentos de análise diferentes, embora se condicionem mutuamente.

1.5. Continuidade institucional, dependência de trajetória e recomposição

O quadro conceptual deste trabalho inclui ainda um conjunto de conceitos relacionados com a questão da continuidade e da mudança institucionais. A teoria neo-institucionalista histórica oferece uma primeira resposta através do conceito de dependência de trajetória (*path dependence*): as escolhas institucionais passadas criam constrangimentos e incentivos que tornam certas trajetórias mais prováveis do que outras, e que dificultam a adoção de alternativas radicalmente diferentes mesmo quando o contexto político muda¹⁴. Esta perspetiva é útil para explicar a sobrevivência das misericórdias e das mutualidades no período democrático, pois estas instituições tinham recursos, capacidade operacional e redes de beneficiários que tornavam a sua eliminação politicamente custosa e operacionalmente difícil.

Mahoney e Thelen identificaram vários mecanismos de mudança institucional que não implicam substituição completa das estruturas anteriores: a estratificação, em que novos elementos são acrescentados sobre os antigos sem os eliminar; a conversão, em que as funções das instituições são reinterpretadas para novos fins; e o deslocamento, em que novas instituições crescem à sombra das antigas¹⁵. Estes mecanismos são todos observáveis no caso português. As misericórdias não foram substituídas pelo Estado democrático: foram enquadradas no novo sistema de IPSS (estratificação), e as suas funções foram reinterpretadas no quadro dos direitos sociais e da solidariedade democrática (conversão). O Montepio não foi estatizado: foi reenquadrado como mutualidade complementar ao sistema público (conversão), preservando a sua identidade associativa enquanto redefinindo o seu papel no sistema mais amplo.

¹⁴ Pierson, P. (2000), op. cit. (v. nota 1).

¹⁵ Mahoney, J., & Thelen, K. (2010), op. cit. (v. nota 2), pp. 15–16.

Para sintetizar este processo, utilizo o conceito operativo de recomposição institucional: o processo pelo qual as instituições preexistentes são integradas num novo sistema democrático não pela sua eliminação ou substituição, mas pelo seu reposicionamento e pela reinterpretação da sua legitimidade e das suas funções no novo contexto. Os diplomas legislativos do período 1974–1986 são documentos de recomposição, definem as condições em que as instituições históricas podem continuar a existir no novo sistema, os seus direitos e obrigações, os mecanismos de controlo e as fontes de financiamento. A análise destes diplomas, combinada com a reconstituição das trajetórias históricas das instituições em estudo, constitui o núcleo metodológico da dissertação.

1.6. O princípio da subsidiariedade e a matriz católico-social

A opção do Estado democrático português por reconhecer e financiar as instituições particulares de solidariedade social, em vez de as substituir por estruturas inteiramente públicas, não se explica apenas por razões pragmáticas, ligadas à escassez de meios e à necessidade de aproveitar a capacidade instalada. Tem também um fundamento doutrinário, que cabe explicitar para se compreender plenamente o consenso político que a sustentou: o princípio da subsidiariedade. Segundo este princípio, as funções sociais devem ser asseguradas pela instância mais próxima do cidadão e da comunidade, cabendo às instâncias de nível mais alto, e em última análise ao Estado, apenas aquilo que as instâncias mais próximas do cidadão não conseguem realizar por si. A proteção social não é, nesta perspetiva, uma prerrogativa natural do Estado, mas uma responsabilidade que se distribui por uma escala de instâncias, da família e da comunidade local às associações intermédias e, só no topo, ao poder público. diversificadas

A formulação clássica do princípio encontra-se na encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, publicada em 1931, segundo a qual constitui uma injustiça transferir para uma sociedade maior e mais elevada aquilo que comunidades menores e inferiores podem realizar. Esta doutrina, central no pensamento social católico, teve em Portugal uma influência que não pode ser ignorada na análise da construção do Estado Social democrático. Ela informou diretamente a posição do Centro Democrático Social (CDS) e de setores do Partido Social-Democrata (PSD) na discussão do enquadramento das instituições de solidariedade, e ajuda a compreender por que razão o reconhecimento das misericórdias e das demais instituições de raiz cristã reuniu um apoio que transcendia a clivagem entre esquerda e direita.

A marca do princípio da subsidiariedade é visível na própria letra dos diplomas estruturantes. Quando o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 119/83 define as instituições particulares

de solidariedade social pelo propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, mobiliza uma linguagem cuja matriz é inequivocamente subsidiarista: a solidariedade é primeiramente um dever das pessoas e das comunidades, que o Estado reconhece, valoriza e apoia, mas não monopoliza. Defendo que o princípio da subsidiariedade fornece a chave doutrinária do padrão de integração que designo por reenquadramento. Contudo, registar criticamente que a invocação da subsidiariedade nem sempre foi isenta de ambiguidade, podendo servir tanto um ideal genuíno de pluralismo social como uma justificação para a contenção da despesa pública, e que essa dupla face acompanha o conceito ao longo da sua história.¹⁶

1.7. O pluralismo de bem-estar (*welfare mix*) como quadro analítico

Antes de o convocar, importa distinguir este quadro do princípio da subsidiariedade, exposto no ponto anterior, com o qual partilha o interesse pela partilha de funções entre Estado e sociedade civil, mas que responde a uma pergunta diferente. A subsidiariedade é um princípio normativo: estabelece quem deve agir, determinando que a instância mais próxima do cidadão tem prioridade e que o Estado só deve intervir supletivamente. O pluralismo de bem-estar é, pelo contrário, uma categoria descritiva: não prescreve como o bem-estar deveria ser produzido, apenas descreve como é, de facto, produzido num dado sistema, através da combinação observável de Estado, mercado, comunidade e terceiro setor. Um sistema pode ser descritivamente plural sem que essa pluralidade decorra de um compromisso normativo com a subsidiariedade, e pode invocar a subsidiariedade sem que o *welfare mix* resultante corresponda ao que o princípio prescreveria. No caso português, os dois quadros são complementares: a subsidiariedade ajuda a explicar por que o legislador de 1983 escolheu não estatizar as instituições particulares; o *welfare mix* descreve o resultado concreto dessa escolha, o sistema efetivamente plural que emergiu.

O conceito de hibridismo institucional, que organiza esta dissertação, encontra na literatura sobre os sistemas de proteção social um quadro teórico afim que cabe convocar: o do pluralismo de bem-estar, ou *welfare mix*. Esta linha de análise parte da constatação de que a produção social de bem-estar nunca é tarefa exclusiva do Estado, mas se reparte por uma pluralidade de polos, habitualmente identificados como quatro: o Estado, o mercado, a comunidade e a família, e o terceiro setor das organizações sem fins lucrativos. Os sistemas concretos de proteção social

¹⁶ Pio XI (1931). *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*, n.º 79. Sobre a receção do princípio da subsidiariedade no pensamento político português, cf. a bibliografia sobre a doutrina social da Igreja e as correntes democratas-cristãs.

distinguem-se não pela presença ou ausência de algum destes polos, mas pela proporção e pela forma como os combinam.

A obra de Adalbert Evers é particularmente útil para a análise aqui desenvolvida, ao conceber o terceiro setor não como um bloco homogêneo situado entre o Estado e o mercado, mas como um espaço de tensão atravessado pelas lógicas dos três polos que o rodeiam: a redistribuição estatal, a troca mercantil e a reciprocidade comunitária. Esta conceção tensional é especialmente fecunda para compreender instituições como o Montepio, em que a lógica associativa e a lógica financeira coexistem, ou a Santa Casa, em que a tradição assistencial, a função pública e a operação comercial dos jogos se entrecruzam. O contributo de autores como Norman Johnson e Martin Powell consolidou o *welfare pluralism* como instrumento de análise comparada, atento às fronteiras móveis entre os setores.

Ancorar o conceito de hibridismo no quadro do pluralismo de bem-estar tem uma dupla vantagem. Por um lado, evita que a noção de hibridismo apareça como uma construção solitária e ad hoc, inscrevendo-a num debate teórico internacional consolidado. Por outro, permite precisar em que sentido o caso português é particular: não por ser híbrido, pois todos os sistemas o são em alguma medida, mas pela configuração específica do seu *welfare mix*, em que o terceiro setor de raiz histórica, as misericórdias e as mutualidades, ocupa um lugar de relevo sem paralelo direto noutros contextos europeus. Proponho, assim, ler o Estado Social democrático português como um *welfare mix* de configuração historicamente determinada, em que o peso do terceiro setor não resulta de uma opção recente de política social, mas da sedimentação secular de instituições que a democracia herdou e reconfigurou.¹⁷

1.8. Os princípios de integração económica: a reciprocidade em Karl Polanyi

O quadro do pluralismo de bem-estar, exposto no ponto anterior, descreve os polos entre os quais se reparte a produção social de bem-estar, mas não esclarece, por si só, a natureza dos princípios económicos que cada um encarna. Para esse aprofundamento, a obra de Karl Polanyi, e em particular *A Grande Transformação*, publicada em 1944, oferece um instrumento de notável fecundidade. Polanyi recusa a redução da economia ao mercado e sustenta que as sociedades humanas organizaram historicamente a produção e a distribuição segundo três princípios distintos de integração: a reciprocidade, assente em trocas simétricas entre grupos ligados por obrigações sociais; a redistribuição, em que os bens afluem a um centro que depois

¹⁷ Powell, M. (Ed.) (2007). *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Bristol: Policy Press; Johnson, N. (1987). *The Welfare State in Transition*. Brighton: Wheatsheaf; Evers, A. (1995). “Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area”. *Voluntas*, 6(2), pp. 159–182.

os reparte, princípio próprio do Estado; e a troca de mercado, em que a afetação dos recursos é governada pelo sistema de preços.

A pertinência deste esquema para este trabalho é direta. Os três polos desta configuração híbrida do Estado Social português correspondem, com notável aproximação, aos três princípios polanyianos. A redistribuição é o princípio do sistema público de segurança social, que recolhe contribuições e impostos e os reparte segundo critérios de cidadania. A troca de mercado é o princípio que governa a dimensão financeira das instituições em estudo, da Caixa Económica do Montepio à exploração comercial dos jogos sociais pela Santa Casa. E a reciprocidade é o princípio que o mutualismo encarna: a proteção que os associados de um montepio asseguram uns aos outros não é nem caridade unilateral nem troca mercantil, mas uma forma de reciprocidade organizada, em que cada um contribui na expectativa de uma proteção mútua simétrica. Ler o mutualismo à luz de Polanyi permite, assim, afirmar que ele não constitui uma forma imperfeita de mercado nem um arremedo de Estado, mas a expressão institucional de um princípio económico autónomo, tão antigo quanto as próprias sociedades humanas.

O caso português, contudo, sugere uma inflexão crítica ao esquema polanyiano. Polanyi tende a associar cada princípio a um tipo de sociedade ou a uma época histórica, num movimento em que a troca de mercado se torna dominante na modernidade. A análise das instituições aqui estudadas mostra antes a coexistência dos três princípios no interior de uma mesma organização: o Montepio articula, ao longo de toda a sua história, a reciprocidade mutualista das pensões e a troca de mercado da Caixa Económica, enquanto, no período democrático, ambas passam a coexistir com a redistribuição do sistema público em que a instituição é reenquadrada. O que o caso português ilustra não é, pois, a sucessão histórica dos princípios de integração, mas a sua articulação simultânea e institucionalizada, o que constitui mais um plano em que o conceito de hibridismo se revela operativo.¹⁸

1.9. Da caridade à cidadania social: o eixo da transição democrática

A transformação operada pela democratização no campo da proteção social pode ser lida, no seu núcleo, como uma mudança de fundamento: a passagem de uma lógica assistencial, em que o apoio aos vulneráveis é entendido como caridade ou benevolência, para uma lógica de direitos, em que a proteção social decorre da condição de cidadania. Esta distinção, central para o argumento aqui desenvolvido, encontra a sua formulação teórica canónica na obra de Thomas

¹⁸ Polanyi, K. (2012 [1944]). *A Grande Transformação: As Origens Políticas e Económicas do Nosso Tempo*. Lisboa: Edições 70. Para o prolongamento das categorias polanyianas à análise do terceiro setor contemporâneo, cf. Laville, J.-L. (2010). “Plural economy”. In K. Hart et al. (Eds.), *The Human Economy*. Cambridge: Polity Press.

Humphrey Marshall, *Citizenship and Social Class*, publicada em 1950, que propôs entender a cidadania como um feixe de direitos historicamente sedimentados em três camadas sucessivas: os direitos civis, afirmados sobretudo no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX; e os direitos sociais, no século XX.

A pertinência do esquema de Marshall para o caso português é simultaneamente forte e problemática, e é nessa ambivalência que reside o seu interesse analítico. Forte, porque a Constituição de 1976, ao consagrar um amplo elenco de direitos sociais fundados na cidadania, realiza aquilo que Marshall descreve como a terceira vaga de afirmação da cidadania, com a particularidade de Portugal comprimir num curtíssimo espaço de tempo, após 1974, uma sequência que noutros países se estendeu por gerações. Problemática, porque o esquema de Marshall, de inspiração evolutiva e linear, tende a sugerir que a afirmação da cidadania social substitui as formas anteriores de proteção, ao passo que o caso português mostra precisamente o contrário: a consagração dos direitos sociais de cidadania não eliminou as instituições e as lógicas da fase assistencial anterior, mas coexistiu com elas e reconfigurou-as.

É este o ponto em que este trabalho se distancia criticamente de uma leitura linear da cidadania social. A democratização portuguesa não aboliu a caridade para a substituir pelos direitos; sobrepôs a lógica dos direitos à lógica assistencial preexistente, gerando um sistema em que ambas convivem. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, instituição cuja matriz é a caridade cristã das obras de misericórdia, continua a operar no interior de um Estado Social fundado na cidadania, sem que a contradição entre os dois princípios tenha sido resolvida, mas antes gerida e institucionalizada. O hibridismo do Estado Social português é, também neste plano, um hibridismo de fundamentos: a coexistência, no mesmo sistema, do princípio da caridade e do princípio do direito. Compreender esta coexistência é indispensável para compreender por que razão a transição democrática integrou, em vez de eliminar, as instituições históricas de solidariedade social.¹⁹

1.10. Isomorfismo institucional: a transformação das instituições integradas

Os conceitos expostos até aqui permitem caracterizar o modo como as instituições históricas foram integradas no Estado Social democrático, mas deixam em aberto uma questão decisiva: o que aconteceu a essas instituições depois de integradas? A integração foi apenas um enquadramento jurídico externo, ou transformou as próprias instituições por dentro? Para abordar esta questão, recorro ao conceito de isomorfismo institucional, proposto por Paul

¹⁹ Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

DiMaggio e Walter Powell num ensaio de 1983 que se tornou referência do neoinstitucionalismo sociológico. A tese central destes autores é a de que as organizações que operam num mesmo campo institucional tendem, ao longo do tempo, a tornar-se progressivamente semelhantes entre si, não necessariamente por se tornarem mais eficientes, mas por efeito de pressões para a conformidade.

DiMaggio e Powell distinguem três mecanismos de isomorfismo. O isomorfismo coercivo resulta de pressões formais e informais exercidas por entidades de quem as organizações dependem, designadamente em matéria de recursos. O isomorfismo mimético decorre da imitação de organizações tidas como bem-sucedidas, sobretudo em contextos de incerteza. E o isomorfismo normativo difunde-se através da profissionalização, isto é, da partilha de normas e modelos por parte de quadros com formação e trajetórias semelhantes. Aplicados ao caso português, estes mecanismos iluminam dimensões da integração que a análise puramente jurídica não capta. A tutela do Estado sobre as instituições particulares de solidariedade social, com os seus poderes de inspeção e de fiscalização consagrados na Lei n.º 28/84, e a sujeição aos requisitos dos acordos de cooperação, constituem pressões isomórficas de tipo coercivo. A progressiva profissionalização da gestão das misericórdias e das mutualidades, com a entrada de técnicos e de quadros formados segundo padrões comuns, corresponde ao isomorfismo normativo. Por esta via, a integração no Estado Social democrático não preservou as instituições tal como eram: tendeu a homogeneizá-las, aproximando as suas formas de organização e de prestação de contas de um modelo comum.

Este conceito permite, por fim, fechar uma das questões centrais deste trabalho. Se as pressões isomórficas tendem a homogeneizar as instituições de um mesmo campo, como explicar que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa tenha conservado uma singularidade tão acentuada? A resposta que proponho é a de que a exceção institucional de que a Santa Casa beneficiou constitui uma resistência bem-sucedida ao isomorfismo, possibilitada pela sua escala, pela sua proximidade histórica ao poder e pelo seu poder de negociação. Enquanto as demais instituições eram progressivamente homogeneizadas pelo enquadramento comum das IPSS, a Santa Casa negociou um regime próprio que a subtraiu a parte significativa dessas pressões. O isomorfismo institucional e a sua exceção articulam-se, assim, com a explicação dos dois padrões de integração que adiante se desenvolve: o reenquadramento é, também, submissão às pressões isomórficas do campo; a exceção é a capacidade de lhes resistir.²⁰

²⁰ DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147–160.

1.11. Hierarquia dos quadros teóricos: o que explica e o que contextualiza

Os dez quadros teóricos expostos neste capítulo não têm todos o mesmo estatuto na economia argumentativa da dissertação, e importa explicitar essa hierarquia antes de avançar para a análise empírica. Dois quadros fazem o trabalho explicativo central, no sentido de que fornecem os mecanismos que a explicação causal do capítulo 9 efetivamente mobiliza: o isomorfismo institucional (1.10), que explica por que a integração no regime geral tende a homogeneizar as instituições e por que a exceção institucional pode ser lida como resistência bem-sucedida a essa homogeneização; e a dependência de trajetória e a recomposição institucional (1.5), que explicam por que instituições preexistentes não são eliminadas mas reposicionadas, e fornecem a categoria, a recomposição, que percorre os capítulos de caso.

Os restantes oito quadros desempenham uma função de contextualização, não de explicação direta. As perspetivas comparadas sobre o Estado Social (1.1) e a historiografia portuguesa (1.2) situam o objeto de estudo no debate internacional e nacional, sem gerar, por si sós, previsões sobre os dois padrões de integração. Sociedade civil e economia social (1.3) e hibridismo institucional (1.4) fornecem o vocabulário conceptual em que o argumento é formulado, mas o conceito de hibridismo é descritivo do fenómeno a explicar, não um mecanismo explicativo autónomo. A subsidiariedade (1.6) e o welfare mix (1.7) enquadram o caso português no debate normativo e comparado sobre a partilha de funções entre Estado e sociedade civil, mas não distinguem, por si sós, por que uma instituição obtém exceção e outra reenquadramento. Polanyi (1.8) e Marshall (1.9) oferecem leituras de fundo sobre a natureza económica do mutualismo e sobre a transição da caridade à cidadania, enriquecendo a interpretação sem constituir, também eles, a explicação dos dois padrões.

Esta hierarquização não diminui o valor dos quadros de contextualização: sem eles, o argumento central perderia densidade histórica e comparativa, e o hibridismo institucional que a dissertação documenta pareceria uma idiossincrasia portuguesa em vez de uma variante de um fenómeno mais geral. Mas a explicação propriamente dita, a resposta à pergunta de por que a Santa Casa obteve exceção e o Montepio reenquadramento, repousa essencialmente no isomorfismo institucional e na recomposição institucional, e é a estes dois quadros que o capítulo 9 regressa.

CAPÍTULO 2

Construção Democrática Do Estado Social Português, 1974–1986

2.1. O 25 de Abril e a questão social: herança e rutura

A revolução de 25 de Abril de 1974 inaugurou uma fase de transformação política e social sem precedentes na história contemporânea portuguesa. A queda do regime autoritário de quase meio século criou um espaço de mobilização social intensa, de afirmação de direitos e de disputa política que teve implicações profundas para o campo da proteção social. Num contexto de instabilidade política intensa, o Processo Revolucionário em Curso, que se desenvolveu sobretudo a partir de 11 de março de 1975 e se prolongou até novembro do mesmo ano, as questões sociais tornaram-se centrais: o direito ao trabalho, a saúde, a habitação, a segurança social e a proteção contra a pobreza foram temas de intensa mobilização popular.

Portugal era, em 1974, um dos países mais pobres da Europa Ocidental, com um sistema de proteção social fragmentado, desigual e incompleto. Como documentou António Barreto, em 1975 a esperança de vida à nascença para os portugueses encontrava-se muito abaixo da de qualquer outro país europeu, e a mortalidade infantil, de 38,9 por mil, situava-se acima de Espanha (19,6 por mil), em contraste gritante com a Suécia (9,2 por mil). As Caixas de Previdência do Estado Novo cobriam apenas os trabalhadores por conta de outrem em determinados setores, com benefícios modestos e irregulares. A assistência social dependia em larga medida de misericórdias e de outras instituições privadas. A emigração massiva dos anos 1960 e início dos 1970 tinha aliviado algumas pressões sociais, mas criado novas vulnerabilidades²¹.

Esta situação foi amplamente documentada e debatida no Parlamento durante a discussão do projeto de lei do Serviço Nacional de Saúde, em maio de 1979. O deputado Acácio Barreiros (UDP) descreveu o estado da saúde em Portugal como «talvez aquele campo de maior miséria e degradação que o fascismo nos legou», acrescentando que «para o povo, a medicina ficou não como um serviço a que legitimamente tem direito, mas como uma grande máquina de negócios montada para enriquecer uma reduzida casta de privilegiados». A diferença entre distritos era

²¹ Barreto, A. (Org.) (2000), op. cit. (v. nota 9), vol. I, pp. 71–72. Os dados demográficos são reproduzidos no debate parlamentar sobre o SNS de 16 de maio de 1979 (DAR, I série, n.º 60, p. 2116).

gritante: 92% dos médicos portugueses encontravam-se nos distritos do litoral, e os distritos de Lisboa, Porto e Coimbra concentravam 75% dos clínicos gerais e 81,6% dos especialistas²². Esta desigualdade geográfica e social era o contexto concreto em que a democratização prometia a universalização da proteção social.

A democratização criou a promessa, e a obrigação constitucional, de uma proteção social universal baseada em direitos de cidadania. Os partidos da transição democrática tinham todos, embora com ênfases diferentes, programas que incluíam a extensão da cobertura da segurança social, a criação de um sistema nacional de saúde e a promoção da solidariedade social. A questão não era se havia de existir um Estado Social, mas que forma havia de tomar e com que rapidez havia de ser construído. Esta tensão entre a promessa normativa e a capacidade real marcou todo o período 1974–1986 e é, em larga medida, o que explica o caráter híbrido do sistema que emergiu.

2.2. A Constituição de 1976 e os fundamentos normativos do hibridismo

A Constituição da República Portuguesa de 1976 constitui o documento fundador do Estado Social democrático português. Aprovada por uma Assembleia Constituinte eleita em abril de 1975, reflete o contexto político do período revolucionário: a influência das forças de esquerda, a memória da longa ditadura e a pressão dos movimentos sociais. No domínio dos direitos sociais, é uma das constituições mais ambiciosas do mundo ocidental, com um elenco de direitos, ao trabalho, à saúde, à habitação, à educação, à cultura e ao desporto, que ia muito além do que a capacidade do Estado português permitia realizar no curto prazo.

Para os propósitos desta dissertação, merecem atenção específica as disposições do texto originário de 1976 em matéria de proteção social. O artigo 63.º consagrou o direito à segurança social e admitiu expressamente as instituições particulares de solidariedade social não lucrativas, sujeitas a regulamentação e fiscalização do Estado, sendo deste preceito que a própria categoria de IPSS retira a sua primeira consagração constitucional. O artigo 64.º consagrou o direito à proteção da saúde, impondo a criação de um serviço nacional de saúde universal e gratuito. Quanto à organização económica, o texto originário consagrou a coexistência de três setores de propriedade dos meios de produção, o público, o privado e o cooperativo. Cabe registar, por rigor, que a designação «setor cooperativo e social» só foi introduzida pela revisão constitucional de 1989, que deslocou a matéria para o atual artigo 82.º, e que a inclusão expressa das entidades de natureza mutualista e de solidariedade social nesse

²² DAR, I série, n.º 60, 16 de maio de 1979 [debate do projeto de lei n.º 157/I, SNS], p. 2115. Intervenção do deputado Acácio Barreiros (UDP).

setor só ocorreu com a revisão de 1997. Esta cronologia, longe de enfraquecer o argumento desta dissertação, reforça-o: o reconhecimento constitucional do espaço institucional entre o Estado e o mercado foi, ele próprio, um processo gradual de recomposição, iniciado em 1976 e consolidado nas revisões subsequentes.

A revisão constitucional de 1982, Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, eliminou as disposições mais marcadamente ideológicas do texto original, mas preservou essencialmente o quadro dos direitos sociais e a coexistência constitucional dos três setores de propriedade. Esta revisão correspondeu a um momento de normalização política que criou condições para uma governação mais estável e para a construção gradual de um Estado Social mais funcional. O hibridismo constitucionalizado em 1976 permaneceu como traço estrutural do sistema, confirmado e preservado pela revisão de 1982.

2.3. O debate parlamentar sobre o SNS: a voz dos atores políticos

O debate parlamentar sobre o Serviço Nacional de Saúde, que decorreu na Assembleia da República em maio de 1979, é uma das fontes mais reveladoras das posições dos diferentes atores políticos sobre o modelo desejável de proteção social. O debate, que teve lugar a 16 de maio de 1979 e se centrou nos projetos de lei n.ºs 157/I (PS) e 173/I (CDS), opôs visões fundamentalmente diferentes sobre o papel do Estado e das organizações privadas na provisão de cuidados de saúde²³.

O deputado Lacerda de Queirós (PSD) defendeu, na sua intervenção de fundo, que «a criação de qualquer sistema de saúde em Portugal [...] terá de ser equacionado tendo em conta três grandes princípios: aproveitamento, tão completo quanto possível, das estruturas existentes; criação de medidas tendentes à coordenação, integração e regionalização dessas mesmas estruturas; presença clara e inequívoca de que a estatização generalizada não é a medida adequada à necessária rendibilidade dos serviços e profissionais de saúde». Este argumento, que o aproveitamento das estruturas existentes era não apenas possível mas necessário, é particularmente relevante porque é a lógica que, nos anos seguintes, viria a justificar a integração das misericórdias e das mutualidades no sistema de proteção social.

O deputado António Arnaut (PS), que havia sido o principal articulador do projeto do SNS enquanto Ministro dos Assuntos Sociais do II Governo Constitucional, distinguiu explicitamente a socialização da medicina da estatização: «No fundo, a socialização da saúde é a saúde para todos». Esta distinção entre universalidade de acesso e monopólio público da

²³ DAR, I série, n.º 60, 16 de maio de 1979 [debate do projeto de lei n.º 157/I, SNS, apresentado pelo PS, e n.º 173/I, apresentado pelo CDS], pp. 2103–2137.

provisão é fundamental: afirma que o objetivo é a cobertura universal, não necessariamente a provisão estatal exclusiva. É esta lógica que permite que o SNS coexista, na prática, com misericórdias a gerir hospitais em regime de convenção com o Estado²⁴.

O debate votou, na generalidade, o projeto do PS, que foi aprovado, e o projeto do CDS, que foi rejeitado. A aprovação do projeto socialista deu origem à Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, que criou formalmente o SNS. António Arnaut, que se encontrava nessa data a substituir o Presidente da Assembleia, foi ele próprio a assinar o diploma, uma coincidência com significado simbólico que não passou despercebida. O SNS foi criado, mas as misericórdias continuaram a gerir hospitais em regime de convenção, expressão da lógica de parceria que iria caracterizar toda a construção do Estado Social democrático português.

2.4. Os diplomas estruturantes: da intenção à norma

Entre 1979 e 1985, um conjunto de diplomas legislativos progressivamente estruturou o sistema de proteção social português. A Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, criou o SNS, afirmando a responsabilidade pública universal na saúde. O Decreto-Lei n.º 347/81, de 22 de dezembro, reorganizou juridicamente as associações de socorros mútuos. O preâmbulo deste diploma é de particular relevância para o argumento da dissertação e merece ser citado diretamente.

O legislador de 1981 justificou a reorganização do mutualismo com os seguintes argumentos, que documentam de forma inequívoca a lógica que presidiu às opções políticas do período: «Trata-se verdadeiramente, como consta do Programa do Governo, de contribuir para a libertação e dignificação da sociedade civil, na medida em que grupos de cidadãos podem, através das suas associações com fins de solidariedade social, assegurar respostas sociais que de outro modo não seriam tão amplas ou diversificadas, nem adaptadas aos condicionalismos concretos de cada comunidade sócio-profissional ou local». O preâmbulo continuava, reconhecendo explicitamente a dimensão histórica: «O movimento mutualista em Portugal apresenta grandes tradições, remontando aos princípios do século XIX a criação de associações de socorros mútuos com características que se mantiveram praticamente até aos nossos dias. Com efeito, foi durante aquele século que se criou entre nós a maior parte das associações de socorros mútuos, num movimento de solidariedade, designadamente entre os trabalhadores, justificado pela inexistência ou ineficácia de providências adequadas às necessidades da sua protecção social»²⁵.

²⁴ DAR, I série, n.º 60, 16 de maio de 1979, p. 2110. Intervenção do deputado António Arnaut (PS).

²⁵ DL n.º 347/81, de 22 de dezembro, preâmbulo, pontos 1 e 2. Disponível em: Inspeção-Geral de Finanças, Legislação Geral [consultado em maio de 2026].

Este texto é de uma riqueza interpretativa considerável. Em primeiro lugar, inscreve a reorganização das mutualidades num projeto mais amplo de «libertação e dignificação da sociedade civil», linguagem que evoca o programa do IX Governo Constitucional de Diogo Freitas do Amaral. Em segundo lugar, reconhece a dimensão histórica das mutualidades como uma característica que justifica o seu reconhecimento e preservação. Em terceiro lugar, implica, sem explicitar, a posição de complementaridade: as mutualidades asseguram respostas que o Estado não consegue, por si só, proporcionar de forma suficientemente diversificada e adaptada. Esta lógica de complementaridade é o princípio fundamental do reenquadramento democrático do mutualismo.

O preâmbulo do diploma vai, contudo, mais longe, e explicita o princípio da complementaridade em termos que não deixam margem para dúvidas. Reconhecendo que, «apesar da organização e progressivo desenvolvimento de regimes contributivos de segurança social com carácter obrigatório e generalizado, as mutualidades continuam a exercer actividades de apreciável relevo, permitindo melhorar os esquemas oficiais de protecção social», o legislador conclui que «a acção das mutualidades está, pois, a encaminhar-se para uma certa complementaridade das prestações dos regimes de segurança social, pelo que a sua massa associativa não tem diminuído na proporção que poderia reconstituir-se». Esta formulação é decisiva para o argumento aqui desenvolvido: o conceito de complementaridade, que utilizo para caracterizar o padrão de integração democrática do mutualismo, não é uma construção analítica imposta a posteriori pelo investigador, mas um princípio explicitamente enunciado pelo próprio legislador de 1981.

O mesmo preâmbulo fornece dados quantitativos que permitem dimensionar o setor mutualista no início da década de 1980: «existem ainda hoje mais de 120 das referidas instituições, com um número global de inscritos de cerca de 600000», e, de forma particularmente significativa para esta dissertação, individualiza o Montepio Geral entre todas as mutualidades portuguesas. Refere o diploma que, das instituições de crédito anexas às mutualidades, «é digna de realce a Caixa Económica de Lisboa, anexa ao Montepio Geral, com 137 anos de existência, com dependências em vários pontos do País e que no final do exercício de 1980 dispunha de mais de 29 milhões de contos em depósitos à ordem e a prazo». Trata-se de um reconhecimento oficial, em texto legislativo, da posição singular do Montepio no setor mutualista, posição que esta dissertação caracteriza como a de *primus inter pares* dentro do regime geral das associações de socorros mútuos.

No plano do articulado, o artigo 12.º do diploma operacionaliza o princípio da cooperação salvaguardando expressamente a identidade das instituições: as associações de socorros mútuos

«podem estabelecer com as instituições e serviços oficiais de segurança social ou de saúde formas de cooperação sempre que, sem prejuízo das exigências próprias da sua natureza mutualista, possam contribuir para a satisfação de necessidades colectivas». A fórmula «sem prejuízo das exigências próprias da sua natureza mutualista» é a tradução jurídica precisa daquilo que designo por reenquadramento complementar: integração no sistema mediante cooperação, com preservação simultânea da autonomia e da identidade institucional.

O Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, aprovou o Estatuto das IPSS, formalizando a parceria entre o Estado e o setor social privado. O seu preâmbulo contém uma das formulações mais claras do duplo papel das instituições particulares, distinguindo as que prosseguem «objectivos sociais por assim dizer complementares dos que integram esquemas oficiais de protecção social (caso típico das associações de socorros mútuos e outras instituições relativamente aos regimes de segurança social e ao sistema de saúde)» daquelas que «representem a intervenção principal». O legislador de 1983 identifica, assim, expressamente, as associações de socorros mútuos, categoria a que pertence o Montepio, como o «caso típico» da função complementar, oferecendo fundamento direto, na própria letra do diploma, à categoria analítica de reenquadramento complementar que esta dissertação propõe. O preâmbulo regista ainda que as IPSS «ultrapassam já o número de 1570», dado que documenta a escala do setor social privado que o Estado optou por reconhecer e enquadrar em vez de substituir. A exclusão da Santa Casa é consagrada no artigo 2.º em termos lapidares, «o Estatuto não é aplicável à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa», formulação cuja economia de palavras é, ela própria, reveladora da evidência com que a singularidade da instituição se impunha ao legislador.

A Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, que estabeleceu as bases gerais do sistema de segurança social, integra na sua própria disposição introdutória «as iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos aos [das] instituições» de segurança social, demonstrando que, do ponto de vista do legislador, o setor não lucrativo não era exterior ao sistema mas parte integrante do seu objeto. As suas disposições relativas às IPSS sistematizam a tríade que constitui a expressão legislativa mais completa do hibridismo do Estado Social português: o reconhecimento, «o Estado reconhece e valoriza a acção desenvolvida pelas instituições particulares de solidariedade social», a tutela, que «tem por objectivo promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social» e «pressupõe poderes de inspecção e de fiscalização», e a cooperação, que se concretiza «em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos». Esta arquitetura, reconhecer, tutelar e cooperar por acordos, é, em termos legislativos precisos, a definição operativa do modelo híbrido. Finalmente, o Decreto-Lei n.º

84/85, de 28 de março, atribuiu à Santa Casa a gestão dos jogos sociais, consolidando a sua posição singular.

2.5. Restrições financeiras, debate político e a pragmática do hibridismo

A construção do Estado Social democrático português não decorreu em condições de abundância financeira. O período 1974–1986 foi marcado por dificuldades económicas significativas: a crise do petróleo de 1973, que precedeu imediatamente a Revolução; a crise de pagamentos de 1977–1978, que obrigou Portugal a recorrer ao FMI; a segunda crise do petróleo em 1979–1980; e a crise da dívida dos anos 1980. A expansão do Estado Social foi sistematicamente condicionada pela disponibilidade de recursos, e os compromissos constitucionais ficaram frequentemente aquém na prática. Esta restrição financeira teve uma implicação direta na forma do sistema: a integração das instituições históricas tornou-se não apenas politicamente conveniente, mas economicamente necessária.

A discussão parlamentar sobre o financiamento do SNS ilustra bem esta tensão. No debate de maio de 1979, o deputado Lacerda de Queirós (PSD) e o deputado António Arnaut (PS) trocaram argumentos contraditórios sobre o custo do SNS: Lacerda de Queirós estimava 60 milhões de contos; Arnaut defendia que os estudos técnicos apontavam para 24 a 25 milhões de contos, com um acréscimo anual modesto relativamente às despesas do sistema existente. A discussão revelou que os custos da construção de um sistema público universal de saúde eram, mesmo nas estimativas mais favoráveis, muito significativos para um país com as restrições económicas de Portugal em 1979²⁶. Esta constatação confirma que a integração das organizações existentes, misericórdias, mutualidades, IPSS, era, no contexto português, uma necessidade prática e não apenas uma escolha ideológica.

As diferentes forças políticas tinham posições distintas sobre o modelo desejável de proteção social. O PS defendia a universalidade e a centralidade pública; o PSD era mais favorável ao papel das organizações da sociedade civil; o PCP defendia a extensão do setor público; o CDS invocava o princípio da subsidiariedade e o papel das organizações de raiz cristã. Nenhuma força política conseguiu impor completamente a sua visão, e os compromissos entre visões diferentes produziram soluções plurais. O sistema que emergiu é o produto dessas negociações, híbrido por necessidade e por escolha, plural na sua organização e na sua história.

²⁶ DAR, I série, n.º 60, 16 de maio de 1979, pp. 2111–2112. Troca de argumentos entre os deputados Lacerda de Queirós (PSD) e António Arnaut (PS).

CAPÍTULO 3

IPSS, Misericórdias e Mutualidades no Quadro Democrático

3.1. O conceito de IPSS: génese, negociação e definição

O conceito de Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) constitui uma das criações jurídicas mais significativas do Estado democrático português no campo da proteção social. O Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprovou o Estatuto das IPSS, foi precedido de um longo processo de gestação que envolveu múltiplas revisões e negociações. Como o preâmbulo do diploma refere, «pela Resolução 96/81, de 30 de abril, propôs-se o Governo proceder à revisão da legislação em vigor e à preparação de um novo diploma legal contendo a regulamentação global das instituições particulares sem fins lucrativos que se proponham a resolução de carências sociais». O processo que mediou entre esta resolução de 1981 e a aprovação do Estatuto em 1983 inclui consultas, pareceres e negociações que a análise do diploma final não consegue inteiramente reconstituir, e que o trabalho de arquivo poderia clarificar²⁷.

A definição que o Estatuto consagrou foi o resultado de um compromisso entre visões diferentes. As IPSS são definidas como «instituições constituídas por iniciativa de particulares, sem finalidade lucrativa, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico». Esta definição, que inscreve as IPSS na tradição da solidariedade moral e as distingue do Estado, foi o produto das negociações entre a corrente da estadualização progressiva, que argumentava que a responsabilidade pela proteção social era primeiramente do Estado, e a corrente do reconhecimento das organizações existentes, que argumentava que tinham um papel insubstituível e uma história que não podia ser ignorada. O resultado foi a via intermédia: o Estado reconhecia, enquadrava, regulava e financiava as IPSS, sem as estatizar nem as abandonar.

²⁷ DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, preâmbulo. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 46/1983. A consulta dos processos legislativos no Arquivo Histórico do Ministério do Trabalho e Segurança Social constituiria uma fonte primária importante para reconstruir o processo de negociação que precedeu a aprovação do diploma.

A inclusão das irmandades da misericórdia no âmbito do Estatuto, combinada com a exclusão expressa da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, revela a complexidade interna do campo que o legislador tentava ordenar. As misericórdias eram suficientemente semelhantes às outras IPSS para serem enquadradas na mesma categoria; a Santa Casa era suficientemente diferente para requerer um regime próprio. Esta diferenciação interna, que não é explicitada no diploma com a clareza que seria desejável, é um dos aspetos mais reveladores da forma como o Estado democrático abordou a pluralidade das instituições históricas de solidariedade social.

3.2. Os acordos de cooperação como instrumento de hibridismo

O elemento mais consequente do enquadramento das IPSS foi o sistema de acordos de cooperação, estabelecidos entre o Estado e as IPSS para definir as condições em que as organizações particulares podiam aceder a financiamento público para prestar serviços sociais. Os acordos cobriam creches e jardins de infância, lares de idosos, centros de dia, serviços de apoio domiciliário e centros de acolhimento. Para muitas IPSS, estes acordos representavam a principal fonte de financiamento estável.

O sistema de acordos de cooperação é uma expressão clara do hibridismo do Estado Social português. As IPSS são entidades privadas, com estatutos próprios e órgãos de gestão autónomos, mas prestam serviços que o Estado reconhece como de interesse público e para os quais contribui financeiramente de forma determinante. Em contrapartida, submetem-se a formas de regulação, de fiscalização e de prestação de contas que as aproximam, em certos aspetos, das entidades públicas. Esta lógica de parceria, nem estatização nem privatização, é uma das características definidoras do modelo português, que a literatura sobre economia social designa por co-produção de bem-estar entre Estado e organizações da sociedade civil²⁸.

A relação de dependência mútua que resulta do sistema de acordos de cooperação tem, contudo, assimetrias importantes que há que reconhecer. As IPSS de maior dimensão, aquelas que tinham maior capacidade de prestação de serviços, maior património histórico e maior visibilidade pública, tinham maior poder de negociação com o Estado do que as mais pequenas. As mais pequenas eram mais vulneráveis às flutuações das políticas públicas e aos atrasos nos pagamentos. Esta assimetria interna ao campo das IPSS é um elemento que complicava a narrativa simplista de uma parceria entre iguais e que a análise dos processos concretos de negociação dos acordos poderia documentar com maior detalhe.

²⁸ Evers, A., & Laville, J.-L. (2004), op. cit. (v. nota 10); Ferreira, S. (2009), op. cit. (v. nota 11).

3.3. As misericórdias: cinco séculos de assistência e a democracia

As misericórdias portuguesas têm uma história que remonta ao final do século XV. A primeira foi fundada em Lisboa em 1498. Como documentou Laurinda Abreu, «surgidas no contexto de um movimento de reforma dos mecanismos de caridade, assistência e saúde pública, as Misericórdias tornar-se-iam, cem anos depois, protagonistas de uma estrutura de apoio social complexa, e bastante elaborada, que configura uma realidade única em termos europeus»²⁹. Esta «realidade única» é o que torna o caso português comparativamente singular e o que justifica uma análise específica que não se limite a aplicar tipologias elaboradas com base em experiências de outros países.

Maria Antónia Lopes demonstrou que o século XX foi, para as misericórdias, «os tempos mais agitados da sua história» desde a fundação da Misericórdia de Lisboa em 1498. A Primeira República, o Estado Novo e a democracia de 1974 colocaram-nas perante desafios que exigiram adaptações profundas, embora a identidade institucional básica tenha sido preservada em todos os casos³⁰. Esta capacidade de adaptar a identidade às exigências do contexto político sem a perder inteiramente é uma das características mais marcantes das misericórdias portuguesas e está na base da sua longevidade excecional. A história da relação entre as misericórdias e o Estado não é uma história de dominação de um polo pelo outro, mas uma história de negociação permanente em que ambas as partes tinham recursos que a outra precisava.

A democratização de 1974 foi o desafio mais profundo desde a abolição dos privilégios régios no século XIX. A afirmação constitucional de direitos sociais universais colocava em causa a lógica assistencial da caridade e da benevolência que tinha historicamente fundamentado a atuação das misericórdias. Havia forças políticas que defendiam a estatização das suas funções. No entanto, sobreviveram ao período revolucionário com a identidade básica intacta por razões convergentes: legitimidade histórica que transcendia o Estado Novo, capacidade operacional real, e a criação em 1976 da União das Misericórdias Portuguesas, que foi um instrumento de representação coletiva determinante na negociação das condições de integração no novo sistema.

3.4. O mutualismo português: das origens oitocentistas ao reenquadramento democrático

O movimento mutualista em Portugal emergiu em meados do século XIX como resposta às inseguranças produzidas pelo liberalismo e pela progressiva abolição das antigas formas de

²⁹ Abreu, L. (2008), op. cit. (v. nota 6), p. 43.

³⁰ Lopes, M. A. (2002), op. cit. (v. nota 7), pp. 79–82.

proteção corporativa. Como documenta o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 347/81, «foi durante aquele século que se criou entre nós a maior parte das associações de socorros mútuos, num movimento de solidariedade, designadamente entre os trabalhadores, justificado pela inexistência ou ineficácia de providências adequadas às necessidades da sua protecção social». As primeiras associações de socorros mútuos datam de 1839, e o Montepio Geral, fundado em 1840, tornou-se a maior e mais duradoura destas associações, chegando ao Estado Social democrático com mais de 130 anos de experiência acumulada na gestão da tensão entre solidariedade e sustentabilidade financeira.

O Estado Novo manteve o mutualismo numa posição de subordinação regulada: as mutualidades podiam existir, mas dentro de limites definidos pelo poder político. A legislação de base era, como reconhecia o próprio preâmbulo do DL 347/81, «bastante antiga, pois data de há 50 anos, Decretos n.ºs 19281, de 29 de janeiro de 1931, e 20944, de 27 de fevereiro de 1932». A manutenção desta legislação arcaica durante todo o período democrático inicial, o DL 347/81 foi aprovado quase oito anos após o 25 de Abril, revela a baixa prioridade que o Estado democrático atribuiu ao enquadramento específico do mutualismo, contrastando com a atenção dedicada ao SNS (criado em 1979) e ao Estatuto das IPSS (aprovado em 1983).

A posição de complementaridade ao sistema público de segurança social, consagrada pelo DL 347/81, representou uma transformação profunda da função das mutualidades. No século XIX, as mutualidades existiam porque o Estado não garantia proteção social aos trabalhadores. No Portugal democrático dos anos 1980, os seus potenciais membros já beneficiavam de um sistema público de segurança social que, embora ainda incompleto, cobria os principais riscos da existência. O que as mutualidades podiam oferecer era proteção adicional, um complemento, e a dimensão de identidade associativa que não existe num sistema público burocrático.

O enquadramento legal, já analisado no capítulo 2, confirma documentalmente esta leitura: o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 347/81 destaca nominalmente a Caixa Económica de Lisboa, anexa ao Montepio Geral, testemunho oficial da centralidade do Montepio no mutualismo português à entrada do período democrático. Esta reelaboração da proposta de valor das mutualidades foi gradual e, como argumentaremos nos capítulos seguintes, encontrou no Montepio Geral a sua expressão mais completa e mais documentada.

CAPÍTULO 4

Santa Casa Da Misericórdia De Lisboa No Estado Social Democrático

Antes de desenvolver a análise deste caso, importa reconhecer uma assimetria que atravessa toda a comparação e que decorre da disponibilidade desigual de fontes secundárias. A reconstituição do Montepio Geral, nos capítulos que se seguem, apoia-se numa obra de síntese extensa e detalhada, com mais de quinhentas páginas, que mobiliza sistematicamente as Atas da Assembleia Geral, os Relatórios e Contas e outros documentos do arquivo histórico da instituição. Não existe, para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, uma obra de síntese histórica de amplitude e detalhe comparáveis para o período democrático: a historiografia sobre a Santa Casa é rica para a Época Moderna, mas mais escassa para o século XX, e a presente dissertação não dispõe, para este caso, de uma fonte secundária equivalente à que sustenta a reconstituição do Montepio. Esta assimetria não é uma opção metodológica, é uma limitação imposta pelo estado da investigação disponível, e explica, em larga medida, por que a análise do Montepio nos capítulos 5 a 7 é substancialmente mais extensa e mais documentada do que a análise da Santa Casa no presente capítulo. Uma investigação futura que tivesse acesso ao arquivo da Santa Casa poderia colmatar esta assimetria.

4.1. Origens e trajetória histórica de longa duração

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa foi fundada em 1498, durante o reinado de D. Manuel I, no período áureo da expansão ultramarina portuguesa. A iniciativa é frequentemente atribuída à rainha D. Leonor, cunhada do rei, com o apoio do pregador franciscano Frei Miguel de Contreiras, embora a exata distribuição de responsabilidades entre estes e outros atores seja objeto de alguma controvérsia historiográfica. A fundação ocorreu numa conjuntura específica: Lisboa era uma cidade em rápido crescimento, ponto de chegada e partida das rotas comerciais do Atlântico e do Índico, com uma questão social da pobreza urbana crescentemente premente e difícil de gerir através dos instrumentos tradicionais de assistência. A Santa Casa foi concebida como uma irmandade de leigos com o propósito de prestar as catorze obras de misericórdia, sete corporais e sete espirituais, que a doutrina cristã prescrevia, combinando a dimensão religiosa com a dimensão assistencial e prática.

Desde a sua fundação, a Santa Casa estabeleceu uma relação de proximidade e de interdependência com o poder régio que viria a ser uma das características mais duradouras da sua história. D. Manuel I concedeu-lhe privilégios e rendas que a tornaram a principal instituição assistencial do reino e que asseguraram a sua sobrevivência e expansão num período em que o papel da Coroa no campo social era ainda muito limitado. Esta relação de patrocínio régio, e, mais tarde, estatal, foi uma constante ao longo de toda a história da Santa Casa, assumindo formas diferentes consoante o regime político em vigor, mas mantendo sempre uma lógica fundamental de interdependência: a Santa Casa precisava do Estado para recursos e legitimidade; o Estado precisava da Santa Casa para gerir a questão social sem a assumir diretamente e sem os custos que isso implicaria.

Ao longo dos séculos, a Santa Casa diversificou progressivamente as suas atividades e as suas fontes de financiamento. A gestão de hospitais, em particular do Hospital de Todos os Santos, fundado ainda no século XV, a administração de legados e de capelas, o apoio aos presos pobres e aos expostos, o socorro às vítimas das grandes calamidades naturais e a organização da lotaria real, atividade que remonta ao século XVIII, foram progressivamente acrescentados ao núcleo original das obras de misericórdia. A articulação com a lotaria foi, de todas estas atividades, aquela que viria a ter maior impacto na configuração financeira da instituição no período contemporâneo: ao longo dos séculos, a lotaria transformou-se numa fonte de financiamento que permitia à Santa Casa prestar serviços assistenciais sem depender exclusivamente do patrocínio público ou das doações privadas.

No Estado Novo, a Santa Casa manteve a sua posição de principal instituição assistencial do país, num contexto de tutela e de controlo políticos que limitavam a sua autonomia sem, no entanto, a eliminar. A relação com o regime foi de conveniência mútua e de subordinação controlada: o Estado Novo utilizava a Santa Casa para gerir a questão social e para projetar uma imagem de preocupação com os mais vulneráveis, ao mesmo tempo que assegurava que a instituição funcionava dentro dos limites por ele definidos. Esta dependência política tinha implicações para a forma como a Santa Casa era percebida pela sociedade e, em particular, pelas forças políticas que vieram ao poder em 1974: era uma instituição associada ao regime anterior, com uma história de colaboração que tornava a sua relação com a democracia inicialmente problemática.

4.2. O 25 de Abril de 1974: entre rutura e continuidade

A revolução de 25 de Abril de 1974 abriu, para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, um período de incerteza que contrastava com a estabilidade relativa de décadas de coexistência com o Estado Novo. Num contexto de questionamento generalizado das instituições associadas ao regime anterior, e a Santa Casa estava, inegavelmente, associada ao regime, na medida em que tinha colaborado com ele e funcionado sob a sua tutela durante décadas, havia forças políticas que defendiam a estatização das suas funções ou, pelo menos, uma transformação radical da sua forma de funcionamento e de governação.

No entanto, a Santa Casa sobreviveu ao período revolucionário com a sua identidade básica intacta, por um conjunto de razões que cabe identificar. Em primeiro lugar, a sua legitimidade histórica transcendia em muito o Estado Novo: fundada em 1498, com mais de quatro séculos de história de assistência aos mais pobres e vulneráveis de Lisboa, a Santa Casa não podia ser identificada simplesmente com o regime que tinha terminado em 1974. Em segundo lugar, tinha uma capacidade operacional real que seria muito difícil de substituir de imediato: geria hospitais, lares, serviços de assistência e um conjunto de infraestruturas cujo funcionamento era necessário para a prestação de serviços sociais à população lisboeta. Em terceiro lugar, a sua relação com a lotaria criava uma fonte de financiamento que o Estado tinha interesse em preservar e que era dificilmente transferível para outras formas de organização.

A continuidade da Santa Casa no período pós-revolucionário não foi, contudo, uma continuidade simples. O novo contexto democrático exigiu adaptações significativas, na linguagem de legitimação, nas formas de governação, na relação com os beneficiários e na relação com o Estado. A linguagem da caridade cristã e da benevolência patronal, que tinha fundamentado historicamente a atuação da instituição, teve de ser substituída, pelo menos no discurso público, pela linguagem dos direitos sociais e da solidariedade democrática. A relação com os beneficiários teve de ser reconfigurada: de recetores passivos de beneficência para titulares de direitos que o Estado democrático reconhecia e que as instituições como a Santa Casa ajudavam a realizar. Esta reconfiguração discursiva e identitária, que não eliminou as práticas tradicionais, mas alterou o quadro de legitimação em que se inscreviam, é uma das expressões mais claras do que designo por recomposição institucional.

4.3. O regime jurídico singular: a exclusão do Estatuto das IPSS e os seus significados

A decisão mais significativa do Estado democrático relativamente à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, do ponto de vista jurídico-institucional, foi a sua exclusão do regime geral das IPSS estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 119/83. Esta exclusão, que o diploma consagra

explicitamente, prevendo que a Santa Casa «se rege por legislação própria», não foi um acidente, uma omissão ou um esquecimento. Foi uma decisão política deliberada, resultante de um processo de negociação entre o Estado, a Santa Casa e outros atores relevantes, que reconhecia a singularidade histórica da instituição e a impossibilidade prática de a enquadrar nas mesmas categorias que se aplicavam às restantes irmandades da misericórdia e às outras IPSS.

A consequência prática mais imediata desta exclusão é que a Santa Casa não está sujeita às mesmas obrigações de organização interna, de fiscalização e de prestação de contas que se aplicam às IPSS em geral. Não está obrigada a respeitar os mesmos requisitos de composição dos órgãos de gestão, os mesmos mecanismos de controlo externo, as mesmas regras de transparência financeira. Esta maior autonomia tem, evidentemente, um preço: é também menor a responsabilização pública da instituição perante os cidadãos e perante os beneficiários dos seus serviços. O debate sobre os ganhos e as perdas desta opção, maior flexibilidade de gestão versus menor controlo democrático, não está encerrado e continua a ser relevante para a avaliação do modelo português de integração das instituições históricas no Estado Social democrático.

A exclusão da Santa Casa do Estatuto das IPSS é, para os propósitos deste trabalho, um dado analítico de primeira importância. Ela demonstra que o Estado democrático português, ao criar uma categoria geral para enquadrar as organizações privadas de solidariedade social, reconheceu simultaneamente que havia casos que não eram redutíveis a essa categoria geral, casos que, pela sua história, pela sua dimensão, pela sua relação com o Estado ou pela sua especificidade institucional, requeriam um tratamento diferenciado. A Santa Casa é o caso mais evidente, mas não o único: ao longo dos anos subsequentes, outras instituições beneficiaram de regimes específicos ou de tratamentos diferenciados que confirmam o carácter internamente plural do Estado Social português.

4.4. Os jogos sociais e a consolidação da base financeira da Santa Casa

O Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março, que atribuiu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a gestão dos concursos de apostas mútuas denominados Totobola e Totoloto, constitui um dos diplomas mais reveladores da forma específica que o Estado Social português tomou no período 1974–1986. Por um lado, consolida uma tradição histórica de associação entre a Santa Casa e a gestão de jogos: a lotaria real, que no século XVIII tinha sido uma das principais fontes de financiamento da instituição, tinha um precedente claro que este diploma atualiza e formaliza.

Por outro lado, cria uma fonte de financiamento específica para a Santa Casa, as receitas dos jogos, que a distingue radicalmente de todas as outras IPSS e que lhe confere uma autonomia financeira sem paralelo no setor social português.

A articulação entre jogos de azar e beneficência tem uma lógica redistributiva específica que cabe explicitar: os participantes nos jogos, que o fazem voluntariamente, movidos pela esperança do ganho, financiam, através das margens da Casa, as atividades sociais da instituição. Esta transferência de recursos, dos jogadores para os beneficiários dos serviços sociais, não implica qualquer coerção ou tributo obrigatório, mas tem efeitos redistributivos que o Estado democrático reconheceu e formalizou. Neste sentido, a atribuição à Santa Casa da gestão dos jogos sociais não é apenas uma medida de política sectorial: é uma expressão de uma determinada visão sobre as formas legítimas de financiar a proteção social, que inclui mecanismos de solidariedade voluntária e de redistribuição indireta.

Do ponto de vista analítico, este diploma confirma o padrão de exceção institucional que caracteriza a integração da Santa Casa no Estado Social democrático. A atribuição de um direito exclusivo de exploração de jogos sociais, cujas receitas são parcialmente canalizadas para fins sociais, é uma forma de criar uma fonte de financiamento específica que não depende do orçamento público geral e que reforça a autonomia financeira da instituição. Esta autonomia é, ao mesmo tempo, uma fonte de poder, permite à Santa Casa agir com maior independência relativamente ao Estado do que seria possível para uma IPSS financiada exclusivamente através de acordos de cooperação, e uma fonte de responsabilidade, exige que a instituição gire eficazmente uma operação comercial de grande escala, com os riscos e as obrigações que isso implica.

4.5. Hibridismo interno da Santa Casa: uma síntese

A análise desenvolvida nos pontos anteriores permite agora formular uma caracterização sintética do hibridismo interno da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, entendido como a combinação de lógicas e de identidades distintas que coexistem dentro da mesma instituição. A Santa Casa combina, pelo menos, quatro dimensões que pertencem a universos institucionais distintos: a dimensão assistencial cristã, com raízes no final do século XV e na doutrina das obras de misericórdia; a dimensão de relação privilegiada com o Estado, que atravessa toda a sua história e que no período democrático toma a forma de um regime jurídico singular e de um direito exclusivo de exploração de jogos sociais; a dimensão de operador comercial, que resulta da gestão dos jogos e que introduz lógicas de mercado e de eficiência comercial que coexistem

de forma nem sempre fácil com as lógicas assistenciais e de solidariedade; e a dimensão de entidade com funções públicas de facto, que resulta da sua escala, da sua capacidade operacional e do financiamento parcialmente público das suas atividades.

Esta combinação cria uma identidade institucional que não é completamente assimilável nem à lógica da caridade privada, nem à lógica do serviço público, nem à lógica da empresa comercial. A Santa Casa é, simultaneamente, mais do que uma organização de solidariedade social no sentido estrito do termo, e menos do que uma entidade pública no sentido pleno da expressão. É esta posição intermédia, este hibridismo constitutivo, que torna o caso da Santa Casa tão analiticamente revelador para a compreensão do Estado Social democrático português. Não se trata de uma exceção a corrigir ou de uma anomalia a superar: trata-se de uma expressão particularmente clara de uma forma específica de organizar a proteção social que resultou da história e das escolhas políticas de Portugal no período 1974–1986.

A resiliência histórica da Santa Casa, a sua capacidade de sobreviver a cinco séculos de mudanças políticas, económicas e sociais, não é independente deste hibridismo constitutivo. É, antes, uma das suas consequências: uma instituição que não é completamente identificável com nenhum dos setores do campo social tem uma flexibilidade adaptativa que uma instituição mais claramente definida não teria. Pode reinterpretar a sua identidade e a sua missão sem perder a continuidade que a legitima. Pode negociar posições privilegiadas num sistema que afirma a universalidade sem contradizer, pelo menos formalmente, os seus princípios. E pode, em momentos de crise ou de mudança, mobilizar diferentes tipos de legitimidade, histórica, religiosa, social, política, para defender a sua posição. Esta flexibilidade adaptativa, que foi determinante para a integração da Santa Casa no Estado Social democrático, é ela própria um produto da longa história de hibridismo que este trabalho procurou reconstituir.

CAPÍTULO 5

Montepio Geral: Fundação, Mutualismo E Proteção Familiar

5.1. O mutualismo europeu e o contexto oitocentista português

Para compreender cabalmente a fundação do Montepio Geral em 1840, afigura-se indispensável situá-la no contexto mais amplo do mutualismo europeu oitocentista e das condições específicas que o liberalismo criou em Portugal. Como documenta a obra de José Eduardo Franco e António Castro Henriques, o crescimento económico da Europa do século XIX trouxe ganhos consideráveis, mas distribuídos de forma profundamente desigual. Os trabalhadores, cada vez mais expostos a imprevistos e às flutuações do mercado, sem a proteção das antigas corporações e guildas, abolidas em Portugal pelo Decreto de 7 de maio de 1834, constituíam um poderoso estímulo à criação de organizações de pendor mutualista.³¹ A «questão social», expressão que condensava o conjunto de problemas gerados pela industrialização e pela urbanização, impunha-se progressivamente na agenda política e intelectual de toda a Europa ocidental.

O movimento mutualista desenvolveu-se com intensidades e formas diferentes nos distintos países europeus. Em Inglaterra, as *friendly societies*, associações de socorros mútuos de base voluntária, reuniam trabalhadores para fazer face a infortúnios; em 1817, existiam já 80 caixas económicas no país.³² Em França, entre 1830 e 1848 surgiram mais de 1100 novas associações de socorros mútuos, num movimento que a Constituição de 1848 viria a reconhecer e a incentivar.³³ Na Alemanha, as associações mutualistas e as caixas económicas criadas pelos poderes municipais tornaram-se instrumentos fundamentais de formação de capital local, prefigurando o modelo bismarckiano de seguridade social que viria a ser formalizado nas décadas seguintes. Em Portugal, porém, o movimento revelou-se mais incipiente, condicionado pelo carácter tardio e limitado da industrialização e pelas especificidades de um país periférico na economia europeia oitocentista.

Alexandre Herculano, um dos mais influentes intelectuais do liberalismo português, foi um dos que mais amplamente divulgou o conceito de caixa económica em Portugal, inscrevendo-o

³¹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (coords.) (2015). *Sob o Signo do Pelicano: História do Montepio Geral (1840–2015)*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, p. 31. Todas as referências a esta obra indicam a página verificada nas imagens das fontes disponibilizadas.

³² Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 11.

³³ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 40.

no quadro do ideário liberal regeneracionista. As suas palavras sobre as caixas económicas, escritas a pedido do próprio Montepio Geral, são esclarecedoras do contexto ideológico em que a instituição nasceu: «É, pois, a caixa económica, essa árvore que produz tais frutos de bênção? É a coisa mais conhecida e trivial. É o mealheiro; é esse velho alvitre de poupados que desde pequeninos todos nós temos visto usar aos pouco opulentos, e que nossos pais e avós já conheceram; é a astúcia do pobre para fugir a superfluidades tentadoras e à custa delas achar em si próprio socorro nos dias de inatividade forçada, de carestia ou da enfermidade. É o mealheiro, mas o mealheiro tornado produtivo, fecundado pela inteligência e pelo princípio de associação».³⁴ Esta passagem condensa bem a lógica do mutualismo oitocentista: a poupança individual transformada em proteção coletiva através da associação.

Em Portugal, a primeira associação de socorros mútuos data de 1839, ano em que surgiu a Sociedade dos Artistas Lisbonenses, com sede em Lisboa a 3 de fevereiro desse ano.³⁵ Das caixas económicas criadas em meados dos anos 1840, pela Companhia União Comercial, em 1844, e pela Companhia Confiança Nacional, em 1845, apenas a Caixa Económica do Montepio Geral e a Caixa de Angra do Heroísmo lograram sobreviver à crise bancária de 1846–1847, enquanto as outras desapareceram ou foram transferidas para o Banco de Portugal. Este facto, por si só, é revelador: a maioria das iniciativas mutualistas do período não sobreviveu ao primeiro grande teste financeiro. A longevidade do Montepio Geral, que chegaria ao Estado Social democrático com mais de 130 anos de história, não foi um dado, mas uma conquista que resultou de aprendizagens acumuladas ao longo de décadas.

5.2. Francisco Manuel Álvares Botelho e o processo de fundação

O Montepio Geral foi fundado em 1840, num processo que decorreu ao longo de vários meses e que envolveu um conjunto de personalidades cujo protagonismo relativo foi objeto de discussão historiográfica. A iniciativa pública coube a Francisco Manuel Álvares Botelho, funcionário público na Junta do Crédito Público, nascido em Tavira a 22 de janeiro de 1803³⁶, que publicou anúncios nos jornais *O Grátis* (14 de março), *Periódico dos Pobres* (16 de março) e *O Nacional* (17 de março), convocando um encontro para o dia 19 de março, às 11 horas, na Academia das Belas Artes, com o objetivo de nomear uma comissão para a elaboração dos Estatutos do futuro montepio.

³⁴ Herculano, A. (1982 [1844]). “Das Caixas Económicas”. In *Opúsculos*, vol. IV. Lisboa: Presença, p. 108; citado em Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 53.

³⁵ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 46.

³⁶ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 57.

A diferença entre a adesão ao Plano e o comprometimento efetivo com a sua realização revelou-se logo desde o início. Álvares Botelho conseguiu mobilizar 270 signatários para o Plano que propusera, mas apenas 8 fundadores efetivos compareceram na primeira reunião, a 19 de março de 1840, na Academia de Belas Artes.³⁷ Esta discrepância entre a expressão de solidariedade e o comprometimento prático, ou, dito de outra forma, entre a adesão moral a um projeto e a disponibilidade para assumir os custos da sua realização, é um fenómeno recorrente na história do associativismo, e o caso do Montepio Geral não foi exceção. Os Estatutos foram aprovados pelo Governo e, a 4 de outubro de 1840, o Montepio deu início à sua vida oficial com 128 associados.³⁸ O ano de 1840 encerrou com um capital de cerca de 32 contos de réis, com uma média de 255 mil réis de subscrição por associado.³⁹

A memória institucional consagrou Francisco Manuel Álvares Botelho como o fundador do Montepio Geral.⁴⁰ Tratava-se de um funcionário médio de perfil humilde, que trabalhou sempre gratuitamente para os associados⁴¹ e que, curiosamente, nunca chegou a ocupar a presidência da Direção ou da Assembleia Geral da instituição que criara.⁴² Esta circunstância, o fundador de uma instituição que nunca chegou a liderá-la formalmente, tem sido objeto de várias interpretações, sendo a mais plausível a de que a sua posição hierárquica na Junta do Crédito Público tornava politicamente delicada a assunção de cargos de liderança numa associação que incluía os seus superiores entre os membros fundadores. Faleceu a 21 de dezembro de 1875.

A reforma dos Estatutos em 1843, aprovados e publicados em decreto em inícios de 1844, foi um momento decisivo na história da instituição. Alargou o âmbito da admissão, aboliu as diferenças entre sócios fundadores e sócios comuns, e criou a Caixa Económica de Lisboa, que viria a ser durante décadas um dos instrumentos mais importantes da missão mutualista da Associação. A alteração do perfil da Associação ficou refletida no nome que ainda hoje ostenta: Montepio Geral, uma designação que exprimia de forma eloquente o alargamento do público-alvo para além dos empregados públicos e que foi determinante para a sua capacidade de crescimento nas décadas seguintes.⁴³

5.3. A missão mutualista: proteção familiar e o símbolo do pelicano

³⁷ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 54.

³⁸ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), pp. 54–55.

³⁹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 54.

⁴⁰ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 54.

⁴¹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 51.

⁴² Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 57.

⁴³ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 44.

No centro da missão do Montepio Geral esteve sempre, desde a sua fundação, a proteção familiar. Os associados do Montepio Geral entendiam que o sacrifício de parte do seu rendimento se fazia para benefício dos seus familiares, e não para proveito próprio.⁴⁴ Esta orientação para a proteção dos dependentes, e não para a proteção do próprio associado, é uma das características que distinguia o Montepio Geral de outras formas de previdência da época, e que explica a escolha do pelicano como símbolo da instituição. A crença popular de que, nesta espécie, a mãe alimentava as crias com o seu próprio sangue tornava o pelicano o emblema perfeito do sacrifício paternal pela família.⁴⁵ O símbolo foi aprovado pela Direção em novembro de 1840 e registado como emblema oficial do Montepio Geral no Registo da Propriedade Literária, Científica e Artística em 1944.

As pessoas habilitadas a receber a pensão estavam claramente definidas nos Estatutos: a viúva do subscritor (ou o viúvo da subscritora, com algumas restrições), os filhos do subscritor menores de 18 anos, ou estudantes com aproveitamento até 21 anos, ou com incapacidades físicas ou mentais que impedissem o seu sustento. O cônjuge sobrevivente dividia a pensão com os filhos, cabendo a cada uma das partes metade do valor total. Por fim, a pensão podia ser transmitida a pessoa designada pelo associado, desde que viúva ou solteira se do sexo feminino, ou incapaz de se sustentar por idade ou incapacidade se do sexo masculino, as chamadas «credoras de gratidão» nos Estatutos, que só seriam habilitadas se isso fosse expressamente disposto no testamento ou em documento autenticado para semelhante fim.⁴⁶ Esta restrição às pessoas designadas exprimia uma preocupação com a sustentabilidade financeira que acompanhou sempre a gestão do Montepio: alargamentos excessivos do círculo de beneficiários podiam comprometer a solvência da Associação a longo prazo. Em 1850, apenas 9% do valor das pensões se destinava a herdeiros fora da família imediata, segundo o Relatório e Contas desse ano.

Esta lógica de proteção familiar, que antecipava e geria o risco de morte prematura do provedor de família através de contribuições regulares durante a vida ativa, distinguia o mutualismo previdencial da simples beneficência caritativa, em que o socorro se prestava a quem já estava em dificuldade, e da poupança individual, em que o benefício era acumulado pelo próprio e para o próprio. O mutualismo do Montepio Geral situava-se numa posição intermédia: era uma forma de solidariedade voluntária organizada, em que os membros de uma associação protegiam mutuamente as suas famílias dos riscos da existência, mediante o pagamento de contribuições e a aceitação de determinadas regras de funcionamento coletivo.

⁴⁴ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 38.

⁴⁵ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 55.

⁴⁶ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 38.

Esta posição intermédia, entre a caridade e o mercado, entre o voluntário e o obrigatório, entre o individual e o coletivo, é a que confere ao mutualismo a sua especificidade como forma de proteção social.

5.4. A composição social dos associados e a orientação para o «geral»

A composição social dos associados do Montepio Geral ao longo do século XIX reflete tanto os objetivos fundacionais da instituição como as transformações graduais que a tornaram progressivamente mais abrangente. Nos primeiros anos, o Montepio recrutava quase exclusivamente entre os funcionários públicos lisboetas. Em 1849–1850, a associação contava com 211 associados, com 67,4% provenientes da administração pública; os militares (Exército e Marinha) representavam 9,6%, o comércio 7,8% e os profissionais liberais 7,8%.⁴⁷ Esta composição refletia a motivação fundacional: os funcionários públicos do Portugal de meados de Oitocentos tinham rendimentos formalmente estáveis mas na prática irregulares, com atrasos frequentes de seis meses ou mesmo de um ano no pagamento dos vencimentos, e viviam numa situação de vulnerabilidade financeira que tornava a proteção da família uma preocupação permanente.

Em 1859–1860, o número de associados tinha crescido para 778, com uma composição significativamente mais diversificada: a administração pública representava 35,6% do total, os militares 34,2%, o comércio 12,5% e os profissionais liberais 8,9%.⁴⁸ Em 1882, a associação contava com 2706 associados, tornando-se a maior associação portuguesa da época, mais 500, aproximadamente, do que a segunda classificada.⁴⁹ Esta progressão quantitativa e qualitativa, de uma associação de funcionários públicos para a maior associação mutualista do país, aberta a todas as classes e profissões, foi determinante para a sustentabilidade e para a resiliência do Montepio Geral.

A orientação para o «geral», que não restringia a admissão a um grupo profissional específico, contrariando a tendência dominante no mutualismo da época, foi uma das escolhas fundacionais mais consequentes. Como documenta Franco e Henriques, a diversidade social e profissional dos associados permitia ao Montepio Geral uma maior dispersão dos riscos e uma menor exposição às flutuações que afetavam especificamente cada grupo.⁵⁰ Enquanto as associações sectoriais, de marceneiros, de tipógrafos, de calafates, ficavam devastadas por crises ou doenças que afetavam especificamente o seu grupo profissional, o Montepio Geral

⁴⁷ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), Gráfico 3.

⁴⁸ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), Gráfico 3.

⁴⁹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 48.

⁵⁰ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 48.

podia absorver esses choques com maior facilidade graças à diversidade da sua base associativa. Os primeiros associados do Montepio Geral conseguiram assim criar confiança mútua sem se apoiarem numa comunidade de interesses ou de identidade prévia, o que constitui, na perspectiva da teoria social, um resultado notável para uma associação voluntária do século XIX.

CAPÍTULO 6

A Caixa Económica, as Pensões e a Governação do Montepio Geral (1844–1922)

6.1. A Caixa Económica: finanças, confiança e risco (1844–1891)

Com a inauguração da Caixa Económica de Lisboa, autorizada por Carta Régia de 4 de janeiro de 1844, abriu-se uma nova fase na história do Montepio Geral: a Instituição passou a lidar com o público em geral, a enfrentar a concorrência de outras instituições financeiras e a gerir um quadro de pessoal assalariado crescente.⁵¹ A regulamentação dos depósitos foi pensada para captar as pequenas poupanças das classes trabalhadoras: limite mínimo de 100 réis e máximo de 500 mil réis, a um juro fixo de 3%.⁵² Quanto à aplicação dos capitais, a Assembleia Geral determinou que 25% fosse reservado ao desconto de cédulas de ordenados de funcionários públicos, e o restante aplicado em ações de bancos, dívida pública e empréstimos sobre penhores, negócio que se revelou o mais rentável, com uma taxa de capitalização próxima dos 5%.⁵³

A crise financeira e política de 1846–1847, despoletada pela revolta da Maria da Fonte e pela Patuleia, constituiu o primeiro grande teste à solidez do Montepio: o Banco de Lisboa suspendeu a convertibilidade das suas notas e viria a fundir-se com a Companhia Confiança Nacional, dando origem ao Banco de Portugal.⁵⁴ A Caixa Económica do Montepio, ao dar prioridade à liquidez e reforçar as cauções sobre penhores, manteve a confiança dos depositantes num contexto de colapso generalizado — um comportamento que a Assembleia Geral de 31 de julho de 1847 louvou publicamente, na expressão «quando todas as outras caem».⁵⁵ O episódio inscreveu-se na memória institucional como prova de que a prudência financeira, associada a uma gestão diligente, preservava a confiança pública mesmo nas circunstâncias mais adversas.

O risco mais temido pelos diretores era o de uma corrida aos depósitos: dado que o fundo permanente da Associação garantia simultaneamente as pensões e os depósitos da Caixa, uma crise de confiança na Caixa podia arrastar consigo toda a Associação Mutualista.⁵⁶ Esta ansiedade coletiva ficou registada, de forma reveladora, na comédia de teatro *Quem tem dinheiro, tem medo*, apresentada em Lisboa a 14 de agosto de 1885, cujo sucesso de público

⁵¹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 135.

⁵² Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 139.

⁵³ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), pp. 135, 141.

⁵⁴ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 143.

⁵⁵ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 144.

⁵⁶ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 139.

testemunha o lugar que a Caixa ocupava no imaginário social das classes médias e trabalhadoras lisboetas.⁵⁷

A gestão da Caixa exigiu, por fim, um quadro de pessoal assalariado que as associações de socorros mútuos mais simples não tinham de enfrentar. O primeiro trabalhador remunerado foi contratado em 1849, quase uma década após a fundação; o crescimento acelerou-se depois, de 19 empregados em 1882 para 38 em 1890.⁵⁸ A idoneidade dos trabalhadores era critério central de seleção: o Regulamento de 1859 exigia idade entre os 21 e os 40 anos e robustez atestada por junta médica, e em 1882 a Direção passou a exigir fiança pessoal, de forma a proteger os associados quanto ao comportamento de quem lidava com os capitais de que dependia o futuro das suas famílias.

6.2. Pensões, sustentabilidade e cálculo atuarial (1852–1922)

Determinar o nível de benefícios sustentável a longo prazo foi um dos desafios mais difíceis enfrentados pelos fundadores do Montepio, resolvido inicialmente de forma empírica. A tabela de pensões de 1852, a Nota I, previa uma progressão linear dos benefícios em função do tempo de contribuição, do 1.º grau (25\$000 réis por cada 100\$000 réis subscritos) ao 31.º grau (100\$000 réis).⁵⁹ A sua aprovação gerou polémica suficiente para justificar 18 sessões da Assembleia Geral, realizadas no teatro D. Maria II⁶⁰; vigorou, ainda em desequilíbrio financeiro, até à reforma dos Estatutos de 1873.

A partir da década de 1860, os dados revelaram um desequilíbrio crescente entre encargos e capitais: entre 1867 e 1872, o número de pensões pagas cresceu de 402 para 674, e o gasto associado quase duplicou, de 23 para 39 contos de réis.⁶¹ Uma comissão formada em 1863 confirmou a ausência de equilíbrio financeiro entre a capitalização e os encargos futuros⁶², num momento que Domingos Pinheiro Borges descreveu como tendo deixado a comissão «completamente aterrada com a descoberta», hesitante entre a responsabilidade de tornar pública a verdade e o receio de «precipitar a decadência da Associação».⁶³

Foi neste contexto que Daniel Augusto da Silva (1814–1878), matemático formado na Academia Real da Marinha e Lente da Escola Naval, aplicou pela primeira vez em Portugal o

⁵⁷ Rocha, [J.] (1885). *Quem tem dinheiro, tem medo: comédia em um ato*. Lisboa: [s.n.], p. 6; citado em Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 131.

⁵⁸ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 34.

⁵⁹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), Tabela 1.

⁶⁰ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 28.

⁶¹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 28.

⁶² Borges, D. P. (1883). *Estudo sobre a Estabilidade Financeira dos Montepios*. Lisboa: [s.n.], p. 4; citado em Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 30.

⁶³ Borges, D. P. (1883), op. cit., p. 4; citado em Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 30.

cálculo atuarial rigoroso a um sistema de proteção social. No estudo apresentado à Direção em 1865 e publicado em 1868, *O Presente e o Futuro do Montepio Geral*, Silva demonstrou que a Nota I assentava numa «gravíssima ilusão», por atender apenas aos saldos anuais do fundo permanente «sem se atender ao imenso acréscimo dos encargos que o futuro se encarregaria de patentear».⁶⁴ O estudo foi debatido entre 1865 e 1868, e representa, na história portuguesa, a primeira aplicação rigorosa do cálculo atuarial a um sistema de proteção social — a transição de uma confiança moral na solidariedade coletiva para uma exigência técnica de sustentabilidade financeira.⁶⁵

A tensão entre a lógica da solidariedade, que favorecia benefícios generosos, e a lógica da sustentabilidade, que exigia equilíbrio entre contribuições e encargos, nunca foi resolvida de forma definitiva: voltou a emergir em momentos posteriores da história do Montepio, e é uma das tensões que o Estado Social democrático português herdaria e teria de gerir ao construir o sistema de segurança social após 1974. A estrutura de fundos foi sendo progressivamente reformada em resposta a essa tensão: da divisão original entre fundo permanente e fundo disponível⁶⁶, à criação do fundo de reserva em 1893/1894 na sequência da crise de 1890–1891, até à simplificação de 1922, quando a constituição dos fundos passou a ser determinada pelo trabalho da secção atuarial e pelo cálculo das Reservas Matemáticas.⁶⁷

6.3. Administração, empregados e governação associativa (1843–1890)

Os Estatutos de 1843, publicados em decreto em inícios de 1844, estabeleceram a estrutura administrativa que definiria a vida do Montepio Geral no meio século seguinte, assente na Assembleia Geral e na Direção. A Assembleia Geral, órgão supremo da Associação, reunia semestralmente e tinha competência para rever os Estatutos, eleger a Mesa e a Direção, e aprovar as contas anuais; a Direção administrava os negócios quotidianos, respondendo perante a Assembleia.⁶⁸ Esta relação foi, desde o início, de tensão construtiva: os Estatutos previam mecanismos de escrutínio coletivo que refletiam a desconfiança típica das associações de socorros mútuos oitocentistas face a qualquer delegação de poderes não sujeita a controlo regular — desconfiança compreensível numa época de práticas contabilísticas rudimentares e sem auditoria externa estabelecida.

⁶⁴ Silva, D. A. da (1868). *O Presente e o Futuro do Montepio Geral*. Lisboa: [s.n.], p. 9; citado em Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 30.

⁶⁵ Martins, A. P. (2013). *Daniel Augusto da Silva e o Cálculo Actuarial*. Lisboa: Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. Tese de doutoramento.

⁶⁶ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 16.

⁶⁷ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 18.

⁶⁸ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 33.

A tensão entre governação democrática e eficiência de gestão tornou-se particularmente visível no debate sobre a contratação de um Gerente profissional: proposta pela Direção em 1881 «com fundamento na impossibilidade de permanente assistência dos seus membros na Sede», foi rejeitada, e o Regulamento de 1882 não contemplou essa figura.⁶⁹ Esta preferência consistente pelo modelo de gestão associativa, em que diretores eleitos pelos pares assumiam diretamente a gestão quotidiana, tinha raízes profundas no mutualismo oitocentista, mas limitava a capacidade de adaptação da instituição a um mercado financeiro cada vez mais complexo. Ainda assim, a partir de 1869 a Direção foi obtendo progressiva autonomia na gestão das operações correntes, e a formação de comissões técnicas especializadas permitiu compatibilizar a participação democrática com a necessidade de especialização.⁷⁰

O crescimento do quadro de pessoal, de 19 empregados em 1882 para 38 em 1890, foi acompanhado da sua organização hierárquica pelo Regulamento de 1882 em três categorias — pessoal do escritório, pessoal da tesouraria e pessoal menor —, com a secção de Contabilidade, Estatística e Fiscalização a surgir apenas em 1887, resultado da crescente complexificação dos serviços.⁷¹

⁶⁹ *Efemérides do Montepio Geral (1840–1939)*; citado em Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 36.

⁷⁰ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 35.

⁷¹ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), pp. 34, 36.

CAPÍTULO 7

O Reenquadramento Democrático Do Mutualismo (1974–1986)

7.1. O Montepio perante o Estado Social democrático: longevidade como recurso

Quando a revolução de 25 de Abril de 1974 deu início à democratização portuguesa, o Montepio Geral tinha já percorrido mais de 130 anos de história. Tinha sobrevivido à crise bancária de 1846–1847, saindo dela reforçado na confiança pública, ao debate sobre a sustentabilidade das pensões nos anos 1860–1870, à crise financeira de 1890–1891, às duas guerras mundiais e ao Estado Novo. Cada uma destas crises tinha exigido adaptação e tinha ensinado à instituição algo de essencial sobre a gestão das tensões constitutivas do mutualismo: entre solidariedade e sustentabilidade, entre participação democrática e eficiência de gestão, entre a confiança que os associados depositavam na instituição e os riscos financeiros que essa confiança implicava. Esta experiência acumulada, que os autores de *Sob o signo do pelicano* sintetizam de forma eloquente quando sublinham que, «apesar das sucessivas fases de turbulência financeira, crises económicas, perturbações políticas e mudanças de regulação, o Montepio Geral manteve um rumo próprio, ainda que sofrendo mutações consideráveis»⁷², constituía um recurso de valor inestimável para a adaptação ao novo contexto democrático.

A longevidade do Montepio, e o facto de ser, com a sua Caixa Económica, o porta-estandarte do segmento da banca sem fins lucrativos em Portugal⁷³, tornava muito difícil ignorá-lo no processo de construção do Estado Social democrático. Mas a longevidade, por si só, não determinava a forma que a integração democrática havia de tomar. O Montepio podia ter sido estatizado, integrado num sistema público de segurança social, submetido a um regime de fiscalização estrita que limitasse drasticamente a sua autonomia, ou simplesmente deixado subsistir como uma relíquia de um passado associativo que o Estado Social havia de progressivamente tornar irrelevante. A opção que prevaleceu, o reenquadramento como mutualidade complementar do sistema público, foi uma entre várias possíveis, e resultou de um processo político concreto que importa reconstituir.

⁷² Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 77.

⁷³ Franco, J. E., & Henriques, A. C. (2015), op. cit. (v. nota 31), p. 77.

7.2. O Decreto-Lei n.º 347/81 e o enquadramento legal das mutualidades

O Decreto-Lei n.º 347/81, já analisado no capítulo 2 como o diploma que fixou o quadro jurídico das mutualidades, foi aprovado quase oito anos após o início da democratização, o que revela o tempo necessário para o Estado democrático chegar a um consenso político sobre o lugar das mutualidades no novo sistema. Este longo período de indefinição jurídica não foi, para o Montepio Geral, necessariamente um problema: a instituição continuou a funcionar ao abrigo dos seus próprios Estatutos, sucessivamente aprovados e reformados ao longo do século anterior, e manteve as suas operações sem perturbações significativas.

Para o Montepio Geral, a transição para a posição de mutualidade complementar implicou um processo de reelaboração da sua identidade e da sua proposta de valor para os potenciais membros. Se no século XIX o Montepio oferecia proteção num contexto de ausência quase total de proteção pública, no Portugal democrático dos anos 1980 os seus potenciais membros já beneficiavam de um sistema público de segurança social que cobria os principais riscos da existência: doença, desemprego, velhice, morte prematura do provedor de família. O que o Montepio podia oferecer era proteção adicional, um complemento aos benefícios públicos, instrumentos de poupança e de capitalização, e a dimensão de pertença a uma comunidade associativa com história e valores próprios. Esta reelaboração da proposta de valor foi gradual e nem sempre fácil, mas era condição indispensável para a sobrevivência da instituição no novo contexto. É este processo de reposicionamento, sem substituição nem eliminação da instituição, que o capítulo 1 designou por recomposição institucional.

7.3. A adaptação do Montepio à posição de complementaridade

A adaptação do Montepio Geral à posição de mutualidade complementar no Estado Social democrático foi, como todas as adaptações institucionais significativas, um processo que envolveu continuidades e mudanças, resistências e ajustamentos. As continuidades eram as mais visíveis: a Associação manteve os seus órgãos de governação, os seus Estatutos, a sua sede, o seu pessoal, a sua Caixa Económica e a sua missão fundamental de proteção familiar dos associados. O nome permaneceu o mesmo. O símbolo do pelicano continuou a identificar a instituição. A memória dos fundadores e das crises superadas continuou a fazer parte do capital simbólico que a instituição mobilizava para justificar a sua relevância.

As mudanças foram menos visíveis mas igualmente significativas. A linguagem de legitimação da Associação teve de ser adaptada ao novo contexto: já não era possível justificar a existência do Montepio pela ausência de proteção pública, uma vez que essa proteção existia

agora, pelo menos formalmente, para todos os cidadãos. A nova justificação passou a assentar na complementaridade, o Montepio oferecia o que o sistema público não podia oferecer: personalização, flexibilidade, participação democrática dos membros na gestão, e a dimensão de identidade associativa que não existe num sistema público burocrático. A Caixa Económica, que continuou a funcionar como banco mutualista até 1991, manteve a sua relevância como veículo de captação de poupança, numa época em que o sistema bancário português estava a ser progressivamente liberalizado e em que as alternativas de investimento para os pequenos aforradores estavam a diversificar-se.

7.4. O mutualismo como expressão da economia social no Estado Social democrático

A integração do mutualismo no Estado Social democrático português não pode ser compreendida sem referência ao quadro mais amplo da economia social e do papel que as organizações não estatais desempenharam na construção do sistema de proteção social. Como sublinha a literatura sobre economia social, as mutualidades, a par das cooperativas, das associações e das fundações, constituem um segmento específico do campo económico que se distingue das empresas capitalistas pelo primado dos objetivos sociais sobre o lucro e pelo princípio da governação democrática pelos membros. Esta especificidade confere às mutualidades uma legitimidade particular como instrumentos de proteção social: não são apenas mais eficientes do que as alternativas de mercado para certos grupos de pessoas; são, em si mesmas, expressões de uma forma de organização social que os Estados democráticos tendem a valorizar e a apoiar.

A história longa do Montepio Geral documenta, com a riqueza de um caso real e detalhadamente reconstituído, tanto as potencialidades como os limites desta forma de organização. As potencialidades são evidentes: o Montepio mobilizou durante mais de 130 anos a solidariedade voluntária dos seus associados, protegeu as suas famílias dos riscos da existência, geriu com prudência os capitais acumulados, e sobreviveu a crises que destruíram instituições semelhantes. Os limites são igualmente evidentes: a sustentabilidade financeira da proteção que oferecia dependia do número de contribuintes e do equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios, um equilíbrio que não foi sempre fácil de manter, como o debate sobre a Nota I das pensões e o estudo de Daniel Augusto da Silva demonstram. Estes limites, e a consciência crescente deles que se foi acumulando ao longo das décadas, foram determinantes para a forma que o reenquadramento democrático do mutualismo tomou em 1981: a de uma

complementaridade controlada, em que as mutualidades podiam continuar a operar, mas dentro de um quadro de regulação que assegurava a sustentabilidade dos seus compromissos.

CAPÍTULO 8

Comparação entre A SCML e o Montepio: Dois Padrões de Integração Democrática

8.1. Os fundamentos e os objetivos da comparação

A comparação entre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Montepio Associação Mutualista constitui, como foi referido na introdução deste trabalho, um instrumento analítico e não um fim em si mesmo. O objetivo da comparação não é estabelecer uma hierarquia ou uma avaliação comparativa das duas instituições, nem determinar qual delas se adaptou melhor ao Estado Social democrático. O objetivo é antes identificar, através da análise sistemática das semelhanças e diferenças entre os dois casos, os mecanismos através dos quais o Estado Social democrático português integrou instituições históricas de solidariedade social, e os padrões que essa integração seguiu.

A escolha dos dois casos justifica-se precisamente pela sua diferença: representam, como vi, tradições distintas, a assistência misericordiosa e o mutualismo previdencial, com histórias, lógicas de funcionamento, relações com o Estado e perfis de beneficiários diferentes. Se a análise revelasse que ambas as instituições foram integradas de forma idêntica, isso seria um resultado em si mesmo significativo: demonstraria que a forma da integração foi determinada por fatores externos às instituições, e não pelas suas especificidades. Se, pelo contrário, a análise revelasse padrões de integração distintos, como de facto revela, isso permitiria identificar quais as especificidades institucionais que determinaram as diferenças observadas.

A comparação não pretende, por isso, produzir um veredito sobre qual das duas instituições melhor serviu o interesse público ou melhor se adaptou ao seu tempo. Pretende, isso sim, tratar os dois casos como uma experiência natural: duas instituições de solidariedade social, ambas de grande dimensão e de longa duração, confrontadas com a mesma transformação política e constitucional entre 1974 e 1986, mas dotadas de origens, lógicas de funcionamento e recursos de negociação distintos. É precisamente esta variação nas condições de partida, e a convergência no desafio enfrentado, que torna a comparação analiticamente produtiva.

8.2. Origens, tradições e lógicas de proteção: assistência versus mutualismo

A primeira e mais fundamental diferença entre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Montepio Associação Mutualista reside nas suas origens históricas e nas lógicas de proteção

que cada uma encarna. A Santa Casa foi fundada em 1498, numa época em que a proteção dos vulneráveis era entendida como uma obra de misericórdia cristã, um dever moral e religioso dos membros da irmandade, que agiam em nome de Deus e da comunidade cristã para aliviar o sofrimento dos mais necessitados. A sua lógica fundamental é assistencial e caritativa: socorre quem precisa, independentemente de qualquer contribuição anterior, qualquer relação comercial ou qualquer reciprocidade entre o beneficiário e a instituição.

O Montepio Geral foi fundado em 1840, numa época em que o liberalismo oitocentista oferecia uma alternativa à lógica caritativa: a da solidariedade organizada entre iguais, em que a proteção não é um ato de generosidade dos que têm para com os que não têm, mas um resultado da cooperação voluntária entre pessoas que enfrentam riscos semelhantes e que se protegem mutuamente através de contribuições regulares e da gestão coletiva dos fundos acumulados. A sua lógica fundamental é mutualista e previdencial: protege quem contribuiu, na medida da contribuição acumulada, e distribui os riscos entre os membros da associação de forma equitativa e calculada.

Estas diferenças de lógica e de origem não são apenas históricas ou académicas: têm implicações práticas para o tipo de serviços que cada instituição presta, para o perfil dos beneficiários que serve, para a forma como se relaciona com o Estado e para o tipo de legitimidade que mobiliza para justificar a sua existência. A Santa Casa serve os mais vulneráveis, os que não têm recursos para se proteger a si próprios, e apela a uma legitimidade de solidariedade social e de tradição histórica. O Montepio serve os que contribuíram, os que tiveram a previdência e a disciplina financeira de poupar para o futuro, e apela a uma legitimidade de reciprocidade associativa e de gestão responsável dos recursos coletivos.

A diferença de escala temporal entre as duas fundações é, em si mesma, reveladora. Entre a fundação da Santa Casa, em 1498, e a do Montepio, em 1840, medeiam três séculos e meio de história portuguesa: a expansão e o declínio do império, as invasões napoleónicas, a revolução liberal, a implantação de um novo regime constitucional. A Santa Casa nasceu num Portugal de Antigo Regime, sob patrocínio régio direto; o Montepio nasceu num Portugal liberal, da iniciativa de particulares reunidos em associação voluntária, sem qualquer patrocínio do poder central. Esta diferença de contexto fundacional não é um detalhe erudito: é a origem da assimetria de proximidade ao Estado que, como se argumenta no capítulo 9, viria a explicar, mais de um século depois, por que razão as duas instituições seguiram padrões de integração democrática tão distintos.

8.3. Dois padrões de integração democrática: exceção e reenquadramento

A análise dos diplomas legislativos do período 1974–1986, combinada com a reconstituição das trajetórias históricas das duas instituições, permite identificar dois padrões claramente distintos de integração no Estado Social democrático. No caso da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o padrão é o da exceção institucional: a instituição foi reconhecida como um caso singular que não podia ser enquadrado nas categorias gerais definidas para o setor social, e beneficiou de um regime jurídico próprio que preservou a sua autonomia, a sua singularidade e as suas fontes de financiamento específicas. No caso do Montepio Associação Mutualista, o padrão é o do reenquadramento complementar: a instituição foi integrada no quadro geral das mutualidades estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 347/81, com uma posição claramente definida de complementaridade ao sistema público de segurança social.

Estes dois padrões não são simplesmente diferentes, são fundamentalmente distintos na sua lógica e nas suas implicações. A exceção institucional implica que o Estado reconhece a impossibilidade de aplicar as categorias gerais a um caso específico, e cria para esse caso um regime ad hoc que preserva a sua especificidade. O reenquadramento complementar implica que o Estado aplica categorias gerais ao caso em questão, mas reconhece que esse caso tem uma função específica que justifica a sua manutenção dentro do sistema. A primeira opção preserva mais a identidade e a autonomia da instituição; a segunda integra-a mais plenamente no sistema, com mais controlo mas também com uma posição mais clara e mais reconhecida.

Esta distinção é visível na própria economia das palavras que os diplomas legislativos dedicam a cada instituição. O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 119/83 resolve a situação da Santa Casa numa única frase, sem qualificações nem justificações: «o Estatuto não é aplicável à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa». O Montepio, pelo contrário, não é nomeado individualmente em nenhum diploma do período: é absorvido, com as demais mutualidades, na categoria geral das «associações de socorros mútuos» que o Decreto-Lei n.º 347/81 regula extensamente, artigo a artigo. A economia legislativa no primeiro caso, e a extensão regulamentar no segundo, são o espelho jurídico exato dos dois padrões: exceção que dispensa regulação detalhada, reenquadramento que a exige.

8.4. Financiamento e sustentabilidade: dois modelos distintos

As diferenças entre os dois padrões de integração democrática refletem-se de forma particularmente clara no domínio do financiamento. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa beneficia, no período democrático, de uma fonte de financiamento que não tem paralelo no setor social português: as receitas dos jogos sociais, Totobola e Totoloto, cuja gestão lhe foi atribuída

pelo Decreto-Lei n.º 84/85. Esta fonte de financiamento, que resulta de uma concessão do Estado e que representa um direito exclusivo da Santa Casa, confere à instituição uma autonomia financeira que nenhuma outra IPSS ou mutualidade portuguesa possui. A Santa Casa não precisa de negociar acordos de cooperação com o Estado para obter o financiamento das suas atividades, nem de depender das contribuições dos seus membros para assegurar a sustentabilidade dos serviços que presta.

O Montepio Geral, por sua vez, construiu ao longo de mais de 130 anos um modelo de financiamento baseado nas contribuições dos associados e nos rendimentos gerados pela gestão financeira dos capitais acumulados. Como a história detalhada da Caixa Económica de Lisboa demonstra, com as suas crises, as suas adaptações e as suas aprendizagens, este modelo é sustentável mas frágil: depende da confiança dos associados e dos depositantes, do equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios, e da prudência da gestão financeira. A crise de 1846–1847, o debate sobre a Nota I das pensões, o estudo de Daniel Augusto da Silva, todos estes episódios documentam as tensões constitutivas de um modelo de financiamento que exige uma gestão permanente e atenta das suas condições de sustentabilidade.

Esta assimetria financeira tem uma implicação que a comparação deve tornar explícita: a autonomia financeira da Santa Casa é também uma forma de autonomia política. Uma instituição cujo orçamento depende de uma concessão exclusiva do Estado, e não de negociação periódica de acordos de cooperação, está estruturalmente menos exposta às flutuações da política orçamental e menos dependente da boa vontade de cada governo. O Montepio, ao invés, embora financeiramente autónomo na sua origem, viu no período democrático a sua sustentabilidade cada vez mais ligada à regulação pública do setor mutualista, que define as condições em que as mutualidades podem operar e competir com o sistema público de segurança social. A exceção institucional gera, portanto, um tipo de autonomia que o reenquadramento complementar não oferece — uma diferença que ajuda a explicar por que razão as duas instituições, apesar do hibridismo que partilham, mantiveram trajetórias tão distintas depois de 1986.

8.5. A relação com os beneficiários: legitimidade concedida e legitimidade conquistada

A quinta dimensão em que os dois casos divergem, e que a literatura sobre economia social identifica como central para compreender a legitimidade das organizações do terceiro setor, é a natureza da relação entre a instituição e quem dela beneficia. Trata-se de uma distinção entre duas formas de legitimidade: a legitimidade concedida, que deriva do reconhecimento e da

confiança que a sociedade deposita numa instituição independentemente de qualquer relação contratual prévia com o beneficiário, e a legitimidade conquistada, que deriva do cumprimento de compromissos assumidos perante membros que contribuíram para os merecer.

A Santa Casa opera segundo a primeira lógica: o beneficiário dos seus serviços, o doente tratado, a criança acolhida, o idoso apoiado, não precisa de ter contribuído previamente para ter direito à assistência. A legitimidade da instituição perante a sociedade não depende de uma relação contratual com cada beneficiário individual, mas de um reconhecimento histórico e coletivo, sedimentado ao longo de mais de cinco séculos, de que a Santa Casa cumpre uma função de interesse geral. É esta legitimidade concedida, e não uma relação de reciprocidade com beneficiários específicos, que sustenta a aceitação social do regime de exceção de que a instituição beneficia.

O Montepio Geral opera segundo a lógica inversa. A pensão que um associado recebe, ou que os seus dependentes recebem, é o cumprimento de um compromisso recíproco, correspondente às contribuições feitas ao longo de anos ou décadas. A legitimidade da instituição perante os seus membros não deriva de um reconhecimento social genérico, mas da capacidade demonstrada, e continuamente verificável, de honrar esses compromissos, capacidade que a história do cálculo atuarial documenta como uma conquista permanentemente disputada, e não como um dado adquirido. É esta legitimidade conquistada que explica por que razão o reenquadramento do Montepio no sistema democrático dependeu tanto da sua credibilidade financeira quanto do seu reconhecimento histórico.

Esta distinção entre legitimidade concedida e legitimidade conquistada ilumina, por fim, um aspeto adicional dos dois padrões de integração democrática. A exceção institucional que a Santa Casa obteve é compatível com uma legitimidade concedida, que não exige prestação de contas detalhada perante beneficiários individuais para se manter válida perante a sociedade. O reenquadramento complementar a que o Montepio foi sujeito é, pelo contrário, mais exigente precisamente porque a legitimidade da instituição depende do escrutínio contínuo dos seus membros: a tutela do Estado, com os seus poderes de inspeção e fiscalização, sobrepõe-se a um escrutínio associativo que já preexistia, e que a própria tradição da governação democrática do Montepio, analisada no capítulo 6, documenta desde os Estatutos de 1843.

8.6. Hibridismo interno: dois tipos, uma lógica comum

Apesar das diferenças significativas que acabámos de identificar, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Montepio Associação Mutualista partilham uma característica fundamental que as

distingue de todas as outras organizações do campo social português: ambas são internamente híbridas, no sentido em que combinam em si mesmas lógicas e identidades institucionais que pertencem a universos distintos. O hibridismo é, neste sentido, a característica mais profundamente partilhada pelas duas instituições, mesmo sendo de tipos diferentes.

O hibridismo da Santa Casa combina a tradição assistencial cristã com a função pública de facto, o regime jurídico singular com a operação comercial dos jogos sociais. O hibridismo do Montepio combina a solidariedade associativa com a gestão financeira da Caixa Económica, a missão social de proteção familiar com os compromissos de longo prazo das pensões, a governação democrática dos membros com as exigências técnicas do cálculo atuarial. Em ambos os casos, o hibridismo não é uma imperfeição a corrigir, nem um estado transitório a superar: é uma característica constitutiva que resulta da história de cada instituição e que é, ao mesmo tempo, a principal razão da sua longevidade e da sua resiliência.

8.7. Síntese comparativa

A comparação sistemática entre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Montepio Associação Mutualista, desenvolvida ao longo deste capítulo, permite sintetizar as dimensões em que os dois casos divergem de forma consistente. O quadro-síntese apresentado no Anexo I reúne essas dimensões; cabe aqui apenas explicar por que razão essa divergência é consistente e não casual.

Uma sexta dimensão, transversal às restantes quatro, é o hibridismo interno que ambas as instituições partilham, ainda que de formas distintas: a Santa Casa combina a tradição assistencial com a função pública de facto e a operação comercial dos jogos; o Montepio combina a solidariedade associativa com a gestão financeira da Caixa Económica e a disciplina técnica do cálculo atuarial. É esta característica comum, paradoxalmente, que melhor explica a diferença entre os dois padrões de integração: por serem instituições internamente complexas, com recursos, história e capacidade de negociação consideráveis, ambas conseguiram influenciar as condições da sua própria integração, cada uma na direção que a sua lógica interna tornava mais natural. A Santa Casa, mais próxima do poder central e mais singular na sua função, obteve a exceção; o Montepio, parte de uma categoria mais vasta e mais homogénea de instituições semelhantes, obteve o reenquadramento.

Esta síntese confirma a segunda proposição da hipótese enunciada na Introdução: a integração das instituições históricas de solidariedade social no Estado Social democrático português não seguiu um modelo único, mas dois padrões distintos e identificáveis, cuja lógica explicativa é desenvolvida no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 9

Discussão Final: Hibridismo Institucional E Estado Social Português

9.1. Retorno à hipótese: o que a análise demonstrou

A análise desenvolvida ao longo dos capítulos anteriores, que combinou o estudo do quadro legislativo do período 1974–1986 com a reconstituição das trajetórias históricas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e do Montepio Associação Mutualista, permite agora retornar à hipótese formulada na introdução e avaliar a sua capacidade explicativa à luz dos dados recolhidos e interpretados.

Os capítulos anteriores reuniram a evidência necessária para avaliar as três proposições enunciadas na Introdução, mas essa evidência não sustenta as três com o mesmo grau de força. A primeira e a segunda proposições, o hibridismo do Estado Social português e a existência de dois padrões distintos de integração, são fortemente demonstradas por evidência primária direta: os diplomas legislativos, os seus preâmbulos e o estudo comparado dos dois casos documentam-nas de forma inequívoca. A terceira proposição, a explicação dos dois padrões pela combinação de três variáveis, é plausível e inteiramente coerente com os dados reunidos, mas não é, nem pode ser, testada em sentido causal forte dado o desenho metodológico do estudo: com apenas dois casos em que as três variáveis coincidem perfeitamente, a evidência sustenta a hipótese sem a demonstrar.

A análise dos dois casos em estudo confirma também o segundo corolário da hipótese: a integração das instituições históricas seguiu padrões distintos consoante a especificidade de cada caso. A Santa Casa foi integrada por exceção institucional; o Montepio foi integrado por reenquadramento complementar. Estas diferenças não são acidentais: resultam das especificidades históricas, financeiras e políticas de cada instituição, e das negociações concretas que determinaram as condições da sua integração no novo sistema. A exceção institucional e o reenquadramento complementar são, precisamente, as duas formas concretas que a recomposição institucional, definida no capítulo 1, assumiu nos casos aqui estudados: nenhuma das duas instituições foi eliminada ou substituída; ambas foram reposicionadas.

9.2. Por que exceção e por que reenquadramento: uma hipótese explicativa, não uma demonstração causal

A terceira proposição da hipótese, enunciada na Introdução, sustenta que a escolha entre os dois padrões de integração se explica pela combinação de três variáveis: a proximidade histórica de cada instituição ao poder central, a singularidade da sua função e do seu financiamento, e a sua escala. Antes de discutir esta explicação, importa ser inteiramente claro quanto ao que a evidência reunida permite, e não permite, afirmar.

Nos dois casos estudados, as três variáveis coincidem perfeitamente: a Santa Casa apresenta valores elevados nas três, proximidade histórica antiga e direta ao poder régio e depois estatal, singularidade praticamente absoluta de função e de financiamento, e escala considerável, e obteve a exceção institucional; o Montepio apresenta valores baixos nas três, é uma associação da sociedade civil sem ligação orgânica ao Estado, insere-se numa categoria com múltiplas instituições semelhantes, e a sua escala, embora grande para uma mutualidade, é modesta face à Santa Casa, e obteve o reenquadramento complementar. Esta coincidência perfeita é, precisamente, o problema metodológico que uma explicação causal rigorosa não pode ignorar: com apenas dois casos em que as três variáveis variam em bloco, sem nenhuma combinação intermédia observada, é impossível isolar, a partir apenas destes dados, qual das três variáveis, ou qual combinação delas, faz o trabalho causal. Um desenho de investigação com duas observações e três variáveis perfeitamente correlacionadas entre si não permite distinguir entre explicações rivais: não se pode excluir, com base apenas nestes dois casos, que a proximidade histórica ao poder seja suficiente por si só, que a escala seja irrelevante, ou que seja antes a singularidade de financiamento a variável decisiva.

A hipótese das três variáveis deve ser lida, por isso, não como uma relação causal demonstrada, mas como uma hipótese explicativa plausível, gerada indutivamente a partir dos dois casos e consistente com a evidência histórica e institucional reunida ao longo dos capítulos anteriores. Esta é uma limitação inerente ao desenho de um estudo de dois casos, e não uma falha de execução: a comparação de dois casos é um instrumento poderoso para gerar hipóteses e para iluminar mecanismos, como o isomorfismo institucional discutido adiante, mas não permite testar, no sentido estatístico do termo, o peso relativo de variáveis que não variam de forma independente entre os casos disponíveis.

A validação da hipótese explicativa exigiria uma amostra mais ampla, com instituições em que as três variáveis não coincidam perfeitamente, por exemplo, uma instituição de proximidade histórica elevada mas função pouco singular, ou uma instituição de grande escala mas sem ligação ao poder central, o que permitiria observar se o padrão de integração acompanha cada variável isoladamente ou apenas a sua combinação. A extensão da comparação a outras misericórdias e a outras mutualidades portuguesas, sugerida como linha de investigação

futura na Conclusão, é o passo lógico seguinte para transformar esta hipótese explicativa, gerada por dois casos, numa explicação causal testada.

9.3. O duplo hibridismo: sistema e organizações

A análise desenvolvida nesta dissertação permite identificar e precisar dois níveis distintos de hibridismo no Estado Social português que importa distinguir conceptualmente. O primeiro nível é o hibridismo do sistema: o Estado Social português combina, no período 1974–1986, um sistema público universal de segurança social com um setor social privado sem fins lucrativos enquadrado pelo Estatuto das IPSS, com um setor mutualista regulado e posicionado como complemento ao sistema público, com regimes especiais para certas instituições históricas como a Santa Casa, e com mecanismos de financiamento específicos, como os jogos sociais, que não existem em nenhum outro sistema de proteção social europeu. Esta diversidade não resulta de incoerência ou de modernização incompleta: resulta de escolhas políticas que reconheceram e preservaram a pluralidade histórica do campo social português.

O segundo nível é o hibridismo interno das organizações. O Montepio Geral é, ao longo de toda a sua história oitocentista, documentada em detalhe por Franco e Henriques, um exemplo de hibridismo interno: combina a lógica mutualista com a lógica financeira da Caixa Económica, a missão social de proteção familiar com os compromissos de longo prazo das pensões, a governação democrática dos associados com as exigências técnicas do cálculo atuarial. A tensão entre estas lógicas, que o debate sobre a Nota I das pensões e o estudo de Daniel Augusto da Silva ilustram de forma paradigmática, é constitutiva desta organização e permaneceu relevante no período democrático. A Santa Casa, por sua vez, combina a tradição assistencial cristã com a função pública de facto, o regime jurídico singular com a operação comercial dos jogos sociais.

9.4. As tensões constitutivas do hibridismo e as suas implicações

O hibridismo institucional, como todas as formas de organização que combinam lógicas diferentes, produz tanto vantagens como tensões. As vantagens são significativas: a flexibilidade adaptativa que resulta de não estar completamente identificada com nenhuma das lógicas em presença, a capacidade de mobilizar diferentes tipos de legitimidade em contextos diferentes, e o aproveitamento da experiência histórica acumulada que seria muito difícil de recriar de raiz. As tensões são igualmente significativas: a dificuldade de dar respostas coerentes quando as lógicas em presença apontam em direções diferentes, a opacidade que resulta de uma

identidade composta e não simples, e a menor responsabilização pública que pode resultar de uma posição que não é completamente pública nem completamente privada.

No caso do Montepio Geral, a tensão mais evidente é a que opõe a missão social, proteger as famílias dos associados com o máximo de generosidade possível, à exigência de sustentabilidade financeira, assegurar que os recursos acumulados são suficientes para honrar os compromissos assumidos a longo prazo. Como a história do século XIX documentou extensamente, esta tensão não foi nunca definitivamente resolvida: foi gerida, com maior ou menor sucesso, pelas sucessivas direções ao longo das décadas. O Estado Social democrático herdou esta tensão e, ao optar pelo reenquadramento complementar em vez da estatização ou da eliminação, optou também por preservar a responsabilidade da instituição pela sua gestão.

No caso da Santa Casa, a tensão mais evidente é a que opõe a afirmação de universalidade dos direitos sociais, que o Estado democrático consagrou na Constituição de 1976, à preservação do regime de exceção que a Santa Casa beneficia, com a menor responsabilização pública que esse regime implica. Uma instituição que gere recursos públicos, as receitas dos jogos sociais, e que presta serviços sociais de interesse público deveria, em princípio, estar sujeita aos mesmos mecanismos de controlo democrático e de prestação de contas que se aplicam a qualquer entidade que gere recursos públicos. A exceção institucional da Santa Casa implica que esses mecanismos são mais limitados do que os que se aplicam às IPSS em geral, o que é uma tensão que o sistema democrático português tem mantido aberta desde 1983.

9.5. A especificidade portuguesa em perspetiva comparada

O hibridismo do Estado Social português, tal como o identificámos e analisámos nas páginas anteriores, não é uma anomalia nem uma singularidade absoluta. Como a literatura comparativa sobre regimes de bem-estar demonstra, a combinação de responsabilidade pública com provisão privada de bem-estar é uma característica partilhada pela maioria dos sistemas de proteção social europeus, embora em proporções e com formas muito diferentes. O que distingue o caso português não é o hibridismo em si, é a forma específica que esse hibridismo tomou, determinada pela história concreta das instituições que o compõem.

A rede histórica das misericórdias, com mais de cinco séculos de presença no campo social português, não tem paralelo em nenhum outro país europeu, onde instituições semelhantes foram muitas vezes absorvidas pelo Estado ou transformadas em entidades puramente públicas ao longo dos séculos XIX e XX. O mutualismo do Montepio Geral, com a sua experiência acumulada de mais de 130 anos, as suas lições sobre sustentabilidade atuarial e governação

associativa, e a sua capacidade de sobreviver a regimes políticos radicalmente diferentes, representa uma forma de organização social que o Estado democrático teve de levar a sério, não porque fosse política ou ideologicamente favorável a ela, mas porque os factos históricos não deixavam alternativa.

Em última análise, o Estado Social democrático português é o que é, híbrido, plural, historicamente marcado, porque Portugal é o que é: um país com uma história longa e complexa de instituições de solidariedade social que o liberalismo do século XIX não eliminou, que o Estado Novo instrumentalizou mas não substituiu, e que a democracia de 1974 não tinha capacidade nem, em muitos casos, vontade de absorver integralmente. Compreender esta especificidade histórica é, ao mesmo tempo, compreender melhor a forma que o Estado Social português tomou e os desafios que continua a enfrentar no presente.

CONCLUSÕES

O resultado central deste trabalho pode afirmar-se sem rodeios: entre 1974 e 1986, a democracia portuguesa não substituiu as instituições históricas de solidariedade social, integrou-as, e fê-lo segundo dois padrões distintos cuja lógica é identificável e explicável. As conclusões que se seguem especificam este resultado e delimitam o seu alcance.

A primeira, e mais importante, é que o Estado Social democrático português se desenvolveu, entre 1974 e 1986, como um modelo híbrido. Afirmou a centralidade pública e os direitos sociais universais na Constituição de 1976 e nos diplomas que se lhe seguiram, mas, em vez de substituir as instituições históricas de solidariedade social por estruturas inteiramente públicas, integrou-as e preservou-as. Este hibridismo não foi acidente nem desvio face a um modelo ideal. Foi o resultado de escolhas políticas deliberadas, negociadas entre forças com visões distintas sobre a proteção social desejável, e moldadas tanto pela herança das instituições existentes como pelas apertadas restrições financeiras do período.

A segunda conclusão é que essa integração não seguiu um padrão único: variou consoante a natureza de cada instituição. No caso da Santa Casa, o padrão foi o da exceção institucional. Foi expressamente excluída do Estatuto das IPSS, passou a reger-se por legislação própria e viu a sua posição singular reforçada com a atribuição da gestão dos jogos sociais em 1985. No caso do Montepio, o padrão foi o do reenquadramento complementar: a instituição foi integrada no regime geral das mutualidades fixado pelo Decreto-Lei n.º 347/81, com um lugar claramente definido de complemento ao sistema público de segurança social.

A terceira conclusão exige uma calibração que as duas anteriores não requerem. A explicação proposta para a escolha entre os dois padrões, a combinação da proximidade histórica ao poder central, da singularidade de função e financiamento, e da escala, é plausível e coerente com a evidência reunida, mas não é uma relação causal demonstrada. Com apenas dois casos em que as três variáveis coincidem perfeitamente, a proximidade histórica, a singularidade e a escala são simultaneamente altas na Santa Casa e simultaneamente baixas no Montepio, a evidência disponível não permite isolar qual delas, ou que combinação, é a causa efetiva do padrão observado. Esta é uma limitação do desenho de dois casos, não uma falha de execução, e a terceira proposição deve por isso ser lida como hipótese explicativa gerada indutivamente, a testar em investigação futura com uma amostra mais ampla, e não como resultado estabelecido com o mesmo grau de segurança que as duas primeiras conclusões.

A quarta conclusão prende-se com a longevidade do Montepio e com o que ela ensina sobre a sustentabilidade de uma organização mutualista. A sua história desde 1840, e em particular a

crise de 1846–1847, o debate sobre a Nota I das pensões nos anos 1860–1870 e o estudo pioneiro de Daniel Augusto da Silva sobre o cálculo atuarial, mostra que a longevidade não é um dado adquirido, mas uma conquista. Resulta de aprendizagens acumuladas e da gestão permanente da tensão entre solidariedade e sustentabilidade. O Montepio que chegou a 1974 trazia mais de 130 anos de experiência na gestão de compromissos de longo prazo com os associados, uma experiência que o Estado democrático não podia ignorar e que pesou decisivamente nas condições do seu reenquadramento.

A quinta conclusão é de método. Cruzar a análise legislativa, a contextualização histórica e o estudo comparativo de casos permitiu ver dimensões do processo que uma abordagem centrada apenas nas políticas públicas deixaria escapar. A história do Montepio, reconstituída a partir da obra de Franco e Henriques (2015), mostra que compreender o Estado Social democrático exige uma perspetiva de longa duração, atenta à trajetória das instituições com que esse Estado se confrontou. As políticas fazem-se sobre terrenos já ocupados por instituições antigas, e a forma que tomam reflete inevitavelmente a natureza desse terreno.

Como toda a investigação histórica séria, esta dissertação tem limitações que importa assumir com franqueza. O trabalho nos arquivos do Montepio, da Santa Casa e do Ministério dos Assuntos Sociais permitiria aprofundar bastante a reconstituição das práticas concretas e das negociações que definiram a integração de cada instituição. Alargar a comparação a outros casos, outras misericórdias, outras mutualidades, outras categorias de IPSS, daria uma base empírica mais ampla às generalizações aqui propostas. E estender a análise para além de 1986, fronteira cronológica deste trabalho, permitiria avaliar a durabilidade das opções tomadas e as mudanças trazidas pela entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia.

Estas limitações são, ao mesmo tempo, uma agenda. O tema que aqui se abriu, a construção do Estado Social democrático e as formas de integração das instituições históricas de solidariedade social, continua em larga medida por explorar na historiografia portuguesa. Fica a esperança de que este trabalho sirva de ponto de partida para investigações que aprofundem, alarguem e, onde for preciso, corrijam as interpretações que aqui se propõem.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

1. Fontes primárias impressas

- BORGES, Domingos Pinheiro — *Estudo sobre a Estabilidade Financeira dos Montepios*. Lisboa: [s.n.], 1883.
- HERCULANO, Alexandre — “Das Caixas Económicas”. In *Opúsculos*. Vol. IV. Lisboa: Presença, 1982 [1844].
- ROCHA, [J.] — *Quem tem dinheiro, tem medo: comédia em um ato*. Lisboa: [s.n.], 1885.
- SILVA, Daniel Augusto da — *O Presente e o Futuro do Montepio Geral*. Lisboa: [s.n.], 1868.

2. Fontes legislativas e parlamentares

- Constituição da República Portuguesa (1976). *Diário da República*, 1.^a série, n.º 86, de 10 de abril de 1976.
- Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro. Primeira revisão constitucional. *Diário da República*, 1.^a série.
- Lei n.º 56/79, de 15 de setembro. Serviço Nacional de Saúde. *Diário da República*, 1.^a série.
- Decreto-Lei n.º 347/81, de 22 de dezembro. Regime jurídico das associações de socorros mútuos. *Diário da República*, 1.^a série.
- Decreto Regulamentar n.º 58/81, de 30 de dezembro. Regulamenta a constituição, organização e funcionamento das associações de socorros mútuos. *Diário da República*, 1.^a série.
- Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro. Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social. *Diário da República*, 1.^a série, n.º 46.
- Lei n.º 28/84, de 14 de agosto. Lei de Bases da Segurança Social. *Diário da República*, 1.^a série.
- Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março. Regime dos concursos de apostas mútuas Totobola e Totoloto. *Diário da República*, 1.^a série.
- Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 60, de 16 de maio de 1979. Debate na generalidade dos projetos de lei n.ºs 157/I (PS) e 173/I (CDS) sobre o Serviço Nacional de Saúde, pp. 2103–2137.

3. Estudos e monografias

- ABREU, Laurinda — “O papel das Misericórdias na sociedade portuguesa de Antigo Regime”. In SERRÃO, Vítor, ed. — *Misericórdias, gentes e poderes*. Lisboa: Caleidoscópio, 2008.
- ABREU, Laurinda — *O poder e os pobres: as dinâmicas políticas e sociais da pobreza e da assistência em Portugal (séculos XVI–XVIII)*. Lisboa: Gradiva, 2014.
- ARAÚJO, Maria Marta Lobo de — *As Misericórdias portuguesas na Idade Moderna*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 2000.
- BARRETO, António, org. — *A situação social em Portugal, 1960–1999*. 2 vols. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2000.
- BATTILANA, Julie; LEE, Matthew — “Advancing research on hybrid organizing: insights from the study of social enterprises”. *Academy of Management Annals*. Vol. 8, n.º 1 (2014), pp. 397–441.
- BLOCH, Marc — “Pour une histoire comparée des sociétés européennes”. *Revue de Synthèse Historique*. Vol. 46 (1928), pp. 15–50.
- BRANCO, Rui — “Entre Bismarck e Beveridge: sociedade civil e Estado-Providência em Portugal (1960–2011)”. *Análise Social*. Vol. 52, n.º 224 (2017), pp. 534–558.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. — “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review*. Vol. 48, n.º 2 (1983), pp. 147–160.

- ESPING-ANDERSEN, Gøsta — *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- EVERS, Adalbert; LAVILLE, Jean-Louis, eds. — *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- EVERS, Adalbert — “Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area”. *Voluntas*. Vol. 6, n.º 2 (1995), pp. 159–182.
- FERREIRA, Sílvia — “A invenção estratégica do terceiro sector em Portugal”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N.º 84 (2009), pp. 169–192.
- FERRERA, Maurizio — “The Southern Model of Welfare in Social Europe”. *Journal of European Social Policy*. Vol. 6, n.º 1 (1996), pp. 17–37.
- FRANCO, José Eduardo; HENRIQUES, António Castro, coords.; PISTOLA, Renato; ROCHA, Ana Catarina, texto — *Sob o Signo do Pelicano: história do Montepio Geral (1840–2015)*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2015. ISBN 978-972-27-2400-5.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. — “Political science and the three new institutionalisms”. *Political Studies*. Vol. 44, n.º 5 (1996), pp. 936–957.
- JOHNSON, Norman — *The welfare state in transition: the theory and practice of welfare pluralism*. Brighton: Wheatsheaf, 1987.
- LEWIS, Jane — “Gender and the development of welfare regimes”. *Journal of European Social Policy*. Vol. 2, n.º 3 (1992), pp. 159–173.
- LOPES, Maria Antónia — “Pobreza, assistência e política social em Portugal nos sécs. XIX e XX: perspectivas historiográficas”. In *A Cidade e o Campo: colectânea de estudos*. Coimbra: Centro de História da Sociedade e da Cultura, 2000, pp. 63–83.
- LOPES, Maria Antónia — “As Misericórdias de D. José ao final do século XX”. In PAIVA, José Pedro, dir. — *Portugaliae Monumenta Misericordiarum*. Vol. 1. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa; União das Misericórdias Portuguesas, 2002.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen, eds. — *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MARSHALL, Thomas Humphrey — *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- MARTINS, Ana Patrícia — *Daniel Augusto da Silva e o cálculo actuarial*. Lisboa: Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, 2013. Tese de doutoramento em História e Filosofia das Ciências.
- MOZZICAFREDDO, Juan — *Estado-Providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora, 1997.
- NAMORADO, Rui — *Economia social em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2017.
- PEREIRINHA, José António — *Política social em Portugal*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008.
- PIERSON, Paul — “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”. *American Political Science Review*. Vol. 94, n.º 2 (2000), pp. 251–267.
- PIO XI — *Carta encíclica Quadragesimo Anno*. Roma: [s.n.], 1931.
- POLANYI, Karl — *A grande transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2012 [1944].
- POWELL, Martin, ed. — *Understanding the mixed economy of welfare*. Bristol: Policy Press, 2007.
- ROSENDO, Vasco — *O Mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*. Lisboa: Montepio Geral, 1996. ISBN 972-96985-0-3.
- SÁ, Isabel dos Guimarães — *As Misericórdias portuguesas: séculos XVI–XVIII*. Lisboa: Livros Horizonte, 2001.
- SÁ, Isabel dos Guimarães; LOPES, Maria Antónia — *História Breve das Misericórdias Portuguesas (1498-2000)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa — *O Estado e a sociedade em Portugal, 1974–1988*. Porto: Afrontamento, 1990.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen, eds. — *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ANEXOS

Anexo I — Quadro-síntese comparativo entre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Montepio Associação Mutualista

Dimensão de análise	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Montepio Associação Mutualista
Fundação	1498 — Lisboa	1840 — Lisboa (19 de março)
Atores fundacionais	Rainha D. Leonor; Frei Miguel de Contreiras; D. Manuel I	Francisco Manuel Álvares Botelho (n. Tavira, 22 jan. 1803; f. 21 dez. 1875)
Tradição histórica	Assistência cristã; irmandade de leigos; obras de misericórdia	Mutualismo liberal; associação voluntária de funcionários públicos; previdência familiar
Lógica de proteção	Assistencial: socorro independente de contribuição anterior	Mutualista: proteção proporcional à contribuição acumulada
Beneficiários	Vulneráveis: pobres, doentes, presos, expostos, idosos	Associados e famílias dependentes (viúvas, filhos menores, dependentes designados)
Enquadramento pelo DL 119/83	Expressamente excluída: «rege-se por legislação própria»	Não abrangida por este diploma; enquadrada pelo DL 347/81
Enquadramento pelo DL 347/81	Não aplicável	Enquadrada como associação de socorros mútuos; posição de complementaridade ao sistema público
Financiamento específico	Receitas dos jogos sociais Totobola e Totoloto (DL 84/85)	Contribuições dos associados + rendimentos da Caixa Económica + capitalização dos fundos
Relação com o Estado democrático	Exceção institucional: regime próprio preservado; tutela direta; direito exclusivo de exploração de jogos	Reenquadramento regulado: enquadramento no regime geral; posição de complementaridade definida por lei
Hibridismo interno	Assistência histórica de raiz cristã + função pública de facto + operação comercial dos jogos	Solidariedade associativa + gestão financeira da Caixa Económica + compromissos de longo prazo de pensões
Padrão de integração democrática	Exceção institucional (confirmada pelo DL 119/83 e pelo DL 84/85)	Reenquadramento complementar (DL 347/81)

Anexo II — Quadro de verificação da hipótese central

Elemento analisado	Relevância para a confirmação da hipótese do hibridismo
Constituição de 1976 — arts. 63.º, 64.º e 82.º	Afirma simultaneamente a responsabilidade pública universal e o reconhecimento do setor social e cooperativo como setor distinto: base constitucional do hibridismo.
Lei n.º 56/79 — Serviço Nacional de Saúde	Estado assume responsabilidade universal na saúde; misericórdias mantêm a gestão de hospitais em regime de convenção: hibridismo na provisão de cuidados de saúde.
DL n.º 347/81 — mutualidades	Mutualismo reconhecido e regulado como complemento ao sistema público, não eliminado nem estatizado: reenquadramento, não substituição.
DL n.º 119/83 — Estatuto das IPSS	Setor social privado formalizado como parceiro do Estado; SCML expressamente excluída do regime geral: pluralidade interna e exceção institucional juridicamente consagrada.
Lei n.º 28/84 — Lei de Bases da Segurança Social	Centralidade pública afirmada nos princípios, mas com abertura expressa a iniciativas particulares não lucrativas: hibridismo normativo.
DL n.º 84/85 — jogos sociais	SCML mantém posição singular e base financeira específica: continuidade da exceção institucional no período democrático.
Trajetória histórica do Montepio Geral (1840–1974)	Mais de 130 anos de experiência de gestão de tensões entre solidariedade e sustentabilidade: capital histórico que o Estado democrático não podia ignorar.
Crise de 1846–1847 e o episódio do «quando todas as outras caem»	Demonstra a capacidade de resiliência do modelo mutualista em contextos de crise sistémica: argumento em favor da sua preservação.
Debate sobre pensões (1863–1868) e estudo de Daniel Augusto da Silva	Primeira aplicação rigorosa do cálculo atuarial ao mutualismo português; tensão entre solidariedade e sustentabilidade herdada pelo Estado Social democrático.
Comparação SCML / Montepio AM	Dois padrões distintos de integração democrática (exceção e reenquadramento) confirmam a pluralidade interna do hibridismo do Estado Social português.