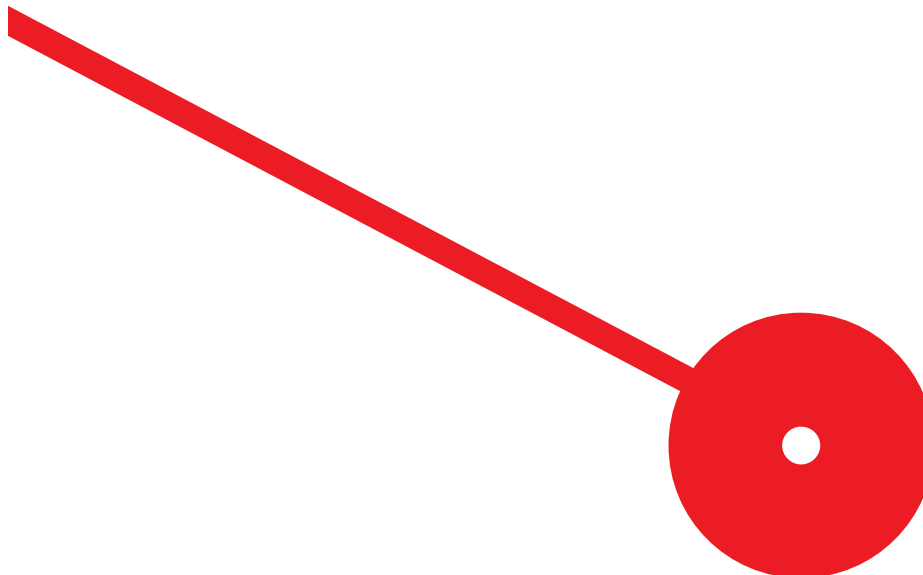




O REGIME JURIDICO DA CONSTITUIÇÃO,
GOVERNAÇÃO, TUTELA E SUPERVISÃO DAS
ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS

Paulo Jorge Marcelino Teixeira

10/2022



M

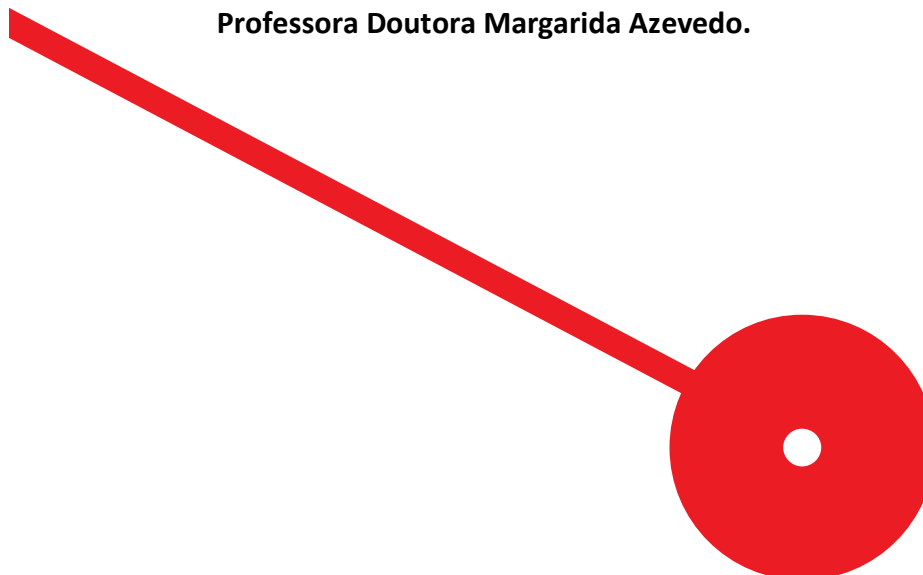
MESTRADO

**GESTÃO E REGIME JURÍDICO- EMPRESARIAL
DA ECONOMIA SOCIAL**

O REGIME JURIDICO DA CONSTITUIÇÃO,
GOVERNAÇÃO, TUTELA E SUPERVISÃO DAS
ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS

Paulo Jorge Marcelino Teixeira

Dissertação de Mestrado apresentado ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Gestão e Regime Jurídico- Empresarial da Economia Social sob orientação da Professora Doutora Deolinda Meira e da Professora Doutora Margarida Azevedo.



Dedicatória

À minha família, mulher e filha!

Agradecimentos

Um trabalho de mestrado é uma longa viagem, que inclui uma trajetória permeada por inúmeros desafios, tristezas, incertezas, alegrias e muitos percalços pelo caminho, mas apesar do processo solitário a que qualquer investigador está destinado, reúne contributos de várias pessoas, indispensáveis para encontrar o melhor rumo em cada momento da caminhada.

Trilhar este caminho só foi possível com o apoio, energia e força de várias pessoas.

Pelo apoio incondicional, segurança, tenacidade, partilha e leitura crítica, à minha mulher e minha filha, dedico especialmente este projeto.

À União das Mutualidades Portuguesas (UMP), na pessoa do seu Presidente do Conselho de Administração, Dr. Luís Alberto Silva, pela oportunidade proporcionada de levar a cabo este projeto.

A todos os colaboradores da UMP, os quais colaboraram para enriquecer este projeto.

Ao Dr. Luís Miranda, que muito contribuiu com os seus ensinamentos para me opulentar sobre o Movimento Mutualista e concomitantemente o presente estudo.

Também em especial à minha orientadora, Professora Doutora Deolinda Meira, a quem agradeço a orientação exemplar pautada por um elevado e rigoroso nível científico, um interesse permanente e fecundo, uma visão crítica e oportuna, um empenho inexcedível e saudavelmente exigente, com o presente estudo e com o Setor da Economia Social em geral.

À Professora Doutora Margarida Azevedo pela disponibilidade e simpatia.

Por fim, o meu profundo e sentido agradecimento a todas as pessoas que contribuíram para a concretização desta dissertação, estimulando-me intelectual e emocionalmente.

Resumo:

O Setor da Economia Social é imprescindível para responder, em cooperação com o Estado, às necessidades dos cidadãos.

Dentro do Setor da Economia Social coexistem as Associações Mutualistas, com um passado meritório, a proteger os portugueses no âmbito da segurança social e na saúde, há mais de 800 anos.

Neste sentido, as políticas públicas, quer sejam do ponto de vista mais estrutural ou mais conjuntural têm um papel fundamental na dinâmica e afirmação da Economia Social, nomeadamente das Associações Mutualistas.

Assim, este estudo pretende ser um pequeno contributo, na perspetiva da orientação política e legislativa, para o reflorescimento do Movimento Mutualista.

Para tal, faz-se uma caracterização do Movimento Mutualista em Portugal e uma análise crítica ao regime jurídico das associações mutualistas, nomeadamente ao Código das Associações Mutualistas, no âmbito da liberdade de associação, interferência da tutela e supervisão do processo de constituição e processo eleitoral dos órgãos associativos, bem como, lançando-se desafios para a criação de instrumentos de financiamento das modalidades de benefícios, o livre acesso ao exercício das atividades económicas, através da reformulação de um regime jurídico que permita responder aos desafios e oportunidades deste novo tempo, levando ao crescimento e desenvolvimento de todo o Movimento Mutualista ao serviço da comunidade e dos cidadãos, o que se pretende.

Palavras chave: Economia Social; Movimento Mutualista; Associações Mutualistas; Código de Associações Mutualistas.

Abstract:

The Social Economy Sector is essential to respond, in cooperation with the State, to the needs of citizens.

Within the Social Economy Sector coexist the Mutualist Associations, which have a meritorious past, protecting the portuguese in the area of social security and health for more than 800 years.

In this sense, public policies, whether from a more structural or cyclical point of view, play a fundamental role in the dynamics and affirmation of the Social Economy, namely Mutualist Associations.

Thus, this study intends to make a small contribution, from the perspective of political and legislative orientation, to the revival of the Mutualist Movement.

To this end, a characterisation of the mutualist movement in Portugal is made and a critical analysis of the legal regime of mutualist associations, namely the Mutualist Associations Code, in the scope of freedom of association, interference in tutelage and supervision of the constitution process and the electoral process of associative bodies, as well as launching challenges for the creation of financing instruments for the benefit modalities, free access to the exercise of economic activities, through the reformulation of a legal regime that allows us to respond to the challenges and opportunities of this new era, leading to the growth and development of the entire mutualist movement at the service of communities and citizens, which is the intention.

Key words: Social Economy; Mutual Movement; Mutual Associations; Mutual Associations Code.

Índice geral

Capítulo - Introdução.....	1
Capítulo I O Movimento Mutualista em Portugal.....	5
1 O Movimento Mutualista em Portugal	6
1.1 Enquadramento histórico do Mutualismo	10
1.2 A Realidade do Movimento Mutualista em Portugal.....	13
1.3 Ponto de ordem.....	17
Capítulo II - Regime Jurídico das Associações Mutualistas.....	18
2 Regime Jurídico das Associações Mutualistas	19
2.1 Enquadramento.....	19
2.2 Análise crítica ao CAM.....	21
2.3 Linhas de Reforma	23
2.3.1 Ausência da Identidade Mutualista.....	23
2.3.2 Ausência de correspondência entre os pressupostos que motivaram as alterações legislativas, com a verdadeira realidade em que se inserem as necessidades das associações mutualistas.	25
2.3.3 Falta de legítimo interesse público para a excessiva e injustificada regulamentação por parte do Estado.....	27
2.3.4 Tutela e Supervisão.....	29
2.3.4.1 Supervisão, regime transitório	32
2.3.5 Essência diferenciada das Mutualidades.....	34
2.3.6 Limitação Injustificada e Excessiva da Liberdade de Associação e Limitações da Capacidade e Legitimidade dos Associados.	35
2.3.6.1 Processo eleitoral	35
2.3.6.2 A obrigatoriedade da existência de Assembleia de Representantes	38
2.3.7 Restrição, injustificada, à liberdade de acesso e exercício pelas Mutualidades a outras atividades.....	38

2.3.8	Princípio da democraticidade: “um homem, um voto” / “uma associação, um voto”.....	39
2.4	Ausência de legislação em relação a outras matérias em contraste com a excessiva e injustificada interferência do Legislador.....	40
2.4.1	Princípio da separação, autonomia e independência dos fundos.....	40
2.4.2	Falta de previsão para possibilidade de criação de novas modalidades	40
2.4.3	Regime de licenciamento de caixas económicas	41
2.4.4	Ponto de ordem	41
Capítulo III– Conclusões		43
Referências bibliográficas.....		47

Lista de abreviaturas

Artigo-----	art.
Association Internationale de la Mutualité-----	AIM
Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões-----	ASF
Código das Associações Mutualistas -----	CAM
Constituição da República Portuguesa-----	CRP
Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social-----	EIPSS
Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos -----	FNASM
Instituto Nacional de Estatística -----	INE
Instituições Particulares de Solidariedade Social -----	IPSS
Lei de Bases Economia Social-----	LBES
Regime jurídico das caixas económicas -----	RJCE
União das Mutualidades Portuguesas-----	UMP
Valor Acrescentado Bruto -----	VAB

CAPÍTULO - INTRODUÇÃO

Todos os dias, cerca de 2,8 milhões de entidades do setor da economia social na Europa oferecem soluções concretas e inovadoras para os principais desafios que enfrentamos (Mónzon & Chaves, 2017, p. 66). Criam e mantêm empregos de qualidade, contribuem para a inclusão social e no mercado de trabalho dos grupos desfavorecidos e para a igualdade de oportunidades para todos, estimulam o desenvolvimento económico e industrial sustentável, promovem a participação ativa dos cidadãos nas nossas sociedades, desempenham um papel importante nos sistemas de proteção social da Europa, incluindo em Portugal.

No entanto, conforme o Plano de ação para a economia social, divulgado pela Comissão Europeia em 9 de dezembro de 2021, parte deste potencial é ainda sub-explorado. Este Plano de ação foi elaborado através de um processo aberto e inclusivo ao longo de um período de dois anos com o objetivo de reforçar a inovação social, apoiar o desenvolvimento da economia social e estimular o seu poder de transformação social e económico. Deste modo, o Plano propõe um conjunto de ações para o período 2021-2030, nomeadamente para a iniciativa de Empreendedorismo Social. É sugerido às autoridades públicas que se estimule a inovação social, bem como que se considere a diversidade das formas jurídicas abrangidas pela economia social e, conseqüentemente, a criação de um enquadramento jurídico adequado e adaptado às necessidades da economia social para que prospere (Plano de Ação, 2021).

O empreendedorismo social e a economia social podem ser particularmente atrativos para os jovens, para as pessoas com deficiência ou oriundas de um contexto de migração, para as mulheres e outros empreendedores sub-representados.

Neste sentido, o Movimento Mutualista tem que se adaptar aos processos de transformação da sociedade e reestruturar-se para que a sua expressão e o seu papel contemporâneo sejam mais eficazes.

Para além disso, apesar dos esforços recentes, o Mutualismo continua a enfrentar o problema da falta de visibilidade e de reconhecimento social, o que vai limitar a sua capacidade de renovação, quer no número e perfil dos associados, bem como na sua capacidade de atrair novas competências e inovação para a gestão e atividades desenvolvidas.

A diversificação das ofertas de serviços e produtos sociais é um caminho inevitável, mas se não for sustentado por um regime jurídico eficaz e por estruturas capacitadas e modernas, arrisca-se a precipitar a sua extinção. Este processo não pode, contudo, perder de vista o princípio mutualista de solidariedade horizontal, ou seja, a orientação primeira

das associações para os seus associados. Para tal, o Código das Associações Mutualistas (CAM) deve assentar numa afirmação da identidade mutualista, no fortalecimento do carácter democrático e da participação dos associados, no reforço da garantia de efetivação dos direitos dos associados e beneficiários, na reafirmação da gestão autónoma e independente das associações relativamente às entidades públicas e a quaisquer outras entidades, sem prejuízo da justificada e proporcionada previsão de instrumentos de fiscalização por parte do Estado, na criação de mecanismos legais que permitam reforçar a garantia da sustentabilidade económico-financeira e técnica das associações, na reafirmação da importância do associativismo mutualista, na promoção dos princípios e valores da economia social, em legislação que não obstaculize o desenvolvimento de determinadas atividades e serviços, bem como o acesso a certos segmentos da atividade económica.

É certo que nos últimos anos tem havido uma clara evolução da legislação neste setor, como veremos neste estudo. No entanto, é de grande atualidade e pertinência continuar a refletir sobre os custos de contexto que impedem ou dificultam a inovação e a sustentabilidade das entidades do setor da economia social, nomeadamente das Associações Mutualistas. Os custos de contexto correspondem a efeitos negativos resultantes de normas legais, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade dos empreendedores sociais e que não são atribuíveis ao seu negócio ou organização. Os potenciais custos de contexto incluem: requisitos legais para a constituição da entidade, licenciamento, financiamento, contratação, sistema judicial, sistema fiscal, custos administrativos, barreiras à internacionalização e à gestão de recursos humanos. Requisitos legais desproporcionados, pouco razoáveis ou mesmo inúteis podem significar custos de contexto, inibindo a iniciativa empreendedora (Meira & Ramos, 2019). Este efeito pode ocorrer, por exemplo, porque a legislação está desatualizada, não tira partido das novas tecnologias, ou, em virtude da inércia, mantém requisitos que se revelam inúteis, bem como, as dificuldades de competitividade das ofertas mutualistas perante a concorrência agressiva do setor privado, designadamente ao nível dos seguros, Instituições de crédito e das ofertas de saúde.

Assim, impõe-se uma revisão ao regime jurídico das Associações Mutualistas, nomeadamente do Código das Associações Mutualistas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018 de 2 de agosto, que favoreça uma economia social próspera e promova soluções concretas e inovadoras para os principais desafios com que o Movimento Mutualista se depara.

Os pontos críticos sobre os quais se impõe esta revisão assentam num conjunto de desafios que o Movimento Mutualista enfrenta, decorrentes tanto de transformações estruturais das sociedades, como da atual conjuntura de crise. Deste modo, questiona-se: - O mutualismo está desatualizado face aos problemas contemporâneos? É sustentável nas modalidades atuais e nas respostas que apresenta? De que forma pode reforçar o papel da sociedade civil? Qual deve ser o seu papel no quadro das políticas sociais e solidárias? O regime jurídico das Mutualidades está enquadrado com a realidade do Movimento Mutualista? A diversificação das ofertas de serviços e produtos sociais é um caminho inevitável, mas se não for sustentado por estruturas capacitadas e modernas, arrisca-se a precipitar a sua extinção.

Do ponto de vista da sistematização, no Capítulo I, intitulado “O Movimento Mutualista em Portugal” far-se-á uma breve introdução ao mutualismo, com referências ao seu enquadramento histórico e às suas principais características. Para concluir, socorrendo-nos da conta satélite para a economia social (Cooperativa António Sérgio para a Economia Social [CASES], 2016) e ao Instituto Nacional de Estatística (INE) (2018) - Inquérito ao Setor da Economia Social - faremos uma breve resenha da realidade atual do Movimento Mutualista em Portugal.

No capítulo II, designado “Regime Jurídico das Associações Mutualistas” far-se-á uma descrição e análise crítica ao regime jurídico das Associações Mutualistas acompanhada de proposta de alteração, nomeadamente sobre o seu objeto, o seu processo de constituição, os membros dos órgãos associativos, o modelo de governação, a tutela, e o seu relacionamento com o Estado.

Para o efeito, do ponto de vista metodológico, faremos uma análise da literatura e da legislação no âmbito das associações mutualistas em Portugal. Esta análise permitir-nos-á situar o nosso estudo num determinado contexto, possibilitando o estabelecimento de um vínculo entre o conhecimento existente sobre a matéria – o chamado estado da arte – e o problema de que aqui nos ocupamos.

CAPÍTULO I O MOVIMENTO MUTUALISTA EM PORTUGAL

1 O Movimento Mutualista em Portugal

O Mutualismo é um movimento civil de solidariedade e previdência, um conjunto sistematizado de ideias que reflete atitudes e comportamentos e, também, um movimento social, com ideias e organização. Essa organização é composta por mutualidades (também denominadas de associações mutualistas e de associações de socorros mútuos).

Segundo a Association Internationale de la Mutualité (AIM), (2003) “as mutualidades são agrupamentos de pessoas com finalidade social e sem fins lucrativos, cujo objetivo é fazer face a consequências que diversos riscos sanitários e sociais tenham sobre os seus membros e famílias. Oferecem, geralmente, uma cobertura social voluntária e o acesso a serviços sociais, que são financiados sobre uma base solidária e cuja extensão é definida democraticamente pelos aderentes. Como toda a sociedade de pessoas, a mutualidade funciona essencialmente na base dos princípios de gestão autónoma, ausência de acionistas e independência perante os poderes públicos. Ainda que tenham de observar a legislação nacional e por consequência estejam sob a tutela dos poderes públicos, o controlo democrático do seu funcionamento é exercido prioritariamente através dos seus órgãos estatutários. A autonomia e a estrutura democrática garantem o dinamismo e o reajustamento permanente dos serviços em função das necessidades reais.”

A mutualidade é a forma institucionalizada, de um grupo de pessoas e as suas relações, que defende, promove e pratica as ideias mutualistas. Constitui, assim, uma forma coletiva de organização social para conseguir, em comum, objetivos (cobertura de riscos sociais, satisfação de necessidades sociais) que não se conseguem alcançar individualmente, senão através do esforço e recursos de muitos, através dum processo cooperativo de ajuda e benefício mútuo. É uma construção social de pessoas que se associam no seu próprio interesse (solidariedade interessada) que visa promover os valores da reciprocidade, da proteção e do desenvolvimento integral dos sujeitos. Desde as suas origens, as diferentes formas e modalidades de mutualismo partilham um conjunto de princípios estruturantes indispensáveis: a liberdade de participação; a democracia, em que cada associado representa um voto; a independência, em que as associações têm identidade e autonomia próprias; e a reciprocidade e a solidariedade, configurando-se assim como associações sem fins lucrativos.

Em Portugal, segundo Nunes et al. (2001), Nunes (2004), Franco et al. (2006) e Franco, (2015) a referência do termo terceiro setor usualmente encontra-se expressa pelo conjunto de entidades sociais que compõem:

- I. Organizações ou instituições sem fins lucrativos ou não lucrativos;
- II. Economia social;
- III. Economia social e solidária;
- IV. Economia solidária;
- V. Terceiro setor;
- VI. Economia alternativa;
- VII. Setor das organizações da sociedade civil.

A Lei de Bases da Economia Social (LBES), aprovada Lei n.º 30/2013 de 8 de maio, no seu art. 2.º, acolhe o termo de economia social como o “conjunto das atividades económico-sociais, livremente levadas a cabo pelas entidades referidas no art. 4.º da LBES, entre as quais figura as Associações Mutualistas, cuja missão vise o interesse geral económico ou social da Comunidade ou o interesse dos seus membros, utilizadores e beneficiários, com respeito pelo interesse geral da Comunidade”.

No entanto, definir Economia Social não é tarefa fácil. Trata de um espaço complexo e difuso que se situa entre o Estado e o mercado, entre o social e o puramente económico (Caeiro, 2008, p.62). No mesmo sentido, Namorado (2004, p.10) refere que “a realidade social e económica em que se insere a Economia Social, fundamenta-se num evidente distanciamento quer do mercado, quer do Estado”, acrescentando que “fica claramente fora da Economia Social tudo o que é público e tudo o que é privado lucrativo”.

Além do supra exposto, o art. 5.º da LBES delimita os princípios orientadores que complementam a delimitação do conceito de economia social, designadamente, o primado das pessoas e dos objetivos sociais; a adesão e participação livre e voluntária; o controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros; a conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral, o respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade, a gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social e a afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, constitucionalmente consagrada.

Meira (2013) considera que a Lei de Bases da Economia Social delimita o conceito de Economia Social, recorrendo a uma técnica combinada, a qual complementa a definição de Economia Social constante do art. 2.º por uma enumeração aberta das entidades da

Economia Social (art. 4.º) e por uma enunciação dos seus princípios orientadores (art. 5.º). Estamos perante um setor muito diversificado em termos de formas jurídicas (cooperativas, mutualidades, associações, fundações, IPSS) que desenvolvem uma atividades económico-sociais, que visa a prossecução do interesse geral, obedecendo na sua organização e funcionamento a um conjunto de princípios orientadores. Diante dessa profusão semântica, explicam os autores que em Portugal as organizações da sociedade civil têm possibilidade de adotar diferentes formas legais. Estas formas podem ser em modelo de Associação, Fundação, Instituição de Desenvolvimento Local, Misericórdia, Museu, Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento, Associação Mutualista e Cooperativa (Nunes et al., 2001; Nunes, 2004; Franco et al., 2006; Franco, 2015).

Dentro das organizações da sociedade civil, enquadram-se as Associações Mutualistas. Em Portugal, o Movimento Mutualista tem um papel de destaque no contexto do movimento associativo civil, apresentando uma tradição rica no desenvolvimento de sistemas e modalidades de previdência e solidariedade, configurando-se uma terceira via de proteção social que atua entre as soluções de previdência social obrigatória e de prestação de serviços sociais do Estado e as ofertas de seguros privados e da oferta de serviços de entidades de mercado, que visam a obtenção do lucro. As modalidades de previdência e solidariedade são proporcionadas pelas Associações Mutualistas aos seus associados, no âmbito dos regimes complementares ao sistema público de Segurança Social em que se inserem. E, visam a atribuição de um benefício pecuniário ao associado, ou ao(s) beneficiário(s) por ele indicado(s). Este benefício é atribuído através da cobertura dos riscos de morte, invalidez ou velhice/longevidade, ou da constituição de uma poupança, consoante a modalidade subscrita. Isto por contrapartida da respetiva quota da modalidade entregue pelo associado. Estas modalidades encontram-se regulamentadas no Regulamento de Benefícios das Associações Mutualistas que as disponibilizam, aprovado pelos seus associados em Assembleia Geral. A garantia dos respetivos benefícios pecuniários previstos é dada pelo ativo das modalidades Mutualistas que as disponibilizam.

Representam assim uma alternativa voluntária, solidária e inclusiva promotora de uma participação cívica ativa e responsável. Atualmente, caracteriza-se como um setor com uma capacidade instalada ao nível dos equipamentos e serviços por todo o território nacional, que disponibiliza benefícios e serviços sociais (conforme informação da união das Mutualidades Portuguesas) a mais de 1 milhão de associados e 2,5 milhões de

beneficiários, e promove o emprego num conjunto diversificado de áreas da proteção social, da saúde e da ação social, entre outras.

As associações mutualistas são pessoas coletivas de direito privado, de natureza associativa, com um número ilimitado de associados, fundos patrimoniais variáveis e duração indefinida. São entidades da economia social e têm o estatuto de instituições particulares de solidariedade social (IPSS) que, essencialmente, através da entreajuda e da quotização dos seus associados concedem benefícios, de segurança social e saúde dos associados e seus familiares e a prevenir, na medida do possível, a verificação desses factos. Os benefícios de segurança social são concretizados através das modalidades de benefícios, de prestações pecuniárias por invalidez, velhice e de sobrevivência; prestações pecuniárias por doença, paternidade, maternidade, desemprego, acidentes de trabalho ou doenças profissionais. Já os benefícios de saúde são levados a cabo através das modalidades de benefícios de assistência na saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de saúde preventiva, curativa e de reabilitação e de cuidados continuados e paliativos, assistência medicamentosa e nos produtos de apoio. (artigo nº 1 e 2 do Código das Associações Mutualistas (CAM) aprovado pelo decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto).

O Mutualismo é um movimento em que, no próprio funcionamento interno, transmite os princípios democráticos, na medida em que as decisões são tomadas pelos próprios associados, em Assembleia Geral, permitido aos indivíduos participarem ativamente e decidirem os contornos da sua proteção social.

As Associações Mutualistas observam, na sua constituição e funcionamento, os seguintes princípios:

- I. O número de associados e o capital são ilimitados;
- II. A duração da associação é indeterminada;
- III. A admissão e a demissão dos associados são atos livres e voluntários;
- IV. A admissão ou a exclusão dos associados não podem ser objeto de restrições nem de discriminações resultantes de ascendência, sexo, raça, nacionalidade, religião, convicções políticas ou ideológicas, nível de instrução, condição social ou situação económica;
- V. Os membros dos órgãos sociais são eleitos por métodos democráticos, segundo o processo estabelecido nos estatutos;
- VI. O direito de voto exerce-se pela atribuição de um voto a cada associado;
- VII. A subscrição das modalidades de benefícios é facultativa;

VIII. A atribuição dos benefícios representa um direito que é contrapartida das Quotizações pagas (Decreto-Lei n.º 30/2013, de 8 de maio).

1.1 Enquadramento histórico do Mutualismo

Em Portugal, o ponto de partida do Movimento Mutualista situa-se em 1176, ano de fundação da primeira organização de cariz mutualista no nosso país – compromisso da confraria de Fungálvos. (Pereira & Henriques, 2021).

Apesar da sua origem remota no tempo, é sobretudo no início do século XIX que o Movimento Mutualista se afirma, associado a uma matriz de tradição de auxílio mútuo, como consequência das novas ideias liberais, com o objetivo de melhorar a situação das classes trabalhadoras. As primeiras associações contribuíram para responder às necessidades da comunidade local, como as “caixas de crédito” designadas por socorros mútuos (Goodolphim, 1974). Este modelo de cooperação foi para muitos, “a única forma de proteção contra perigos e contingências sociais como o desemprego, a doença, a perda de autonomia ou a morte” (Carneiro, 2006, p. 188).

É nos finais do século XVIII que começam a surgir os primeiros Montepios, o mais antigo entre os militares e por iniciativa régia, em 1790. Também sob a tutela estatal surgem os Montepios da Companhia da Porta do Terreiro da Cidade de Lisboa (1803), das secretarias de Estado (1835) ou da Alfândega das Sete Cidades (1836). De iniciativa privada dos empregados do Estado, o Montepio Geral, em 1840 (Pereira & Henriques, 2021).

Paralelamente, surgem as primeiras caixas económicas, o Banco de Serpa, em 1840, por proposta da Câmara Municipal, caixas económicas de Angra do Heroísmo (1845) e Aveiro (1856), ambas fundadas por Nicolau Anastácio de Bettencourt, governador civil dos respetivos distritos. Mais tarde chegam a criar-se Caixas Económicas Escolares, sendo as primeiras experiências em Lisboa, em 1883 (Pereira & Henriques, 2021). Ainda antes da revolução liberal, são fundados alguns montepios no seio das antigas confrarias e irmandades corporativas, como o Montepio do Ofício dos Ourives da Prata, antes de 1795, Montepio do Senhor Jesus do Bonfim e o Montepio de Jesus Maria José, ambos fundados entre os operários do Arsenal, e 1807 e 1822 respetivamente (Pereira & Henriques, 2021).

Imediatamente após a extinção da organização de ofícios do Antigo Regime, em 1834, com base nos antigos laços de ofício, é fundado o Montepio Filarmónico de Santa Cecília

e a Sociedades dos Artistas Lisbonense, em 1838. A partir de 1850 proliferam as associações fraternais dos ofícios artesanais em Lisboa e no Porto e é fundado em 1852 o Centro Promotor dos Melhoramentos das Classes Laboriosas. Na década seguinte, as sociedades de artistas vão-se difundir no país. Os mais antigos estatutos conhecidos de montepios e associações de socorros mútuos de base local recuam à década de 1840 - o Montepio de S. António de Lisboa, 1843, o da Nossa Senhora da Rocha (1843), o Oriental do Senhor Jesus dos Pescadores e Navegantes (1843), a Associação do Montepio de Nossa Senhora da Rocha, na Sé de Lisboa (1845), a Aliança de Lisboa, de Santa Isabel (1849), entre outros (Pereira & Henriques, 2021). Em Portugal, como já se disse, a emergência das mutualidades dá-se no século XIX. Neste período, proliferaram associações mutualistas, que se organizavam como fundos de ajuda mútua, geridos pelos e direcionados para os seus associados, que disponibilizavam ajuda pecuniária em casos de doença, acidente, invalidez, velhice, prisão e morte. Progressivamente, o mutualismo foi-se expandindo para outras áreas, como a cultura, o lazer, a educação, ou a caridade. Na segunda metade do século XIX, que corresponde ao período expansionista do movimento (Rosendo, 1996), começa a ganhar forma e protagonismo um segundo modelo de mutualismo, associado ao crescimento urbano e ao desenvolvimento das classes operárias (Pistola, 2018). Esta forma de associativismo mutualista vem privilegiar as necessidades imediatas das classes operárias e profissionais, designadamente a proteção perante a impossibilidade de trabalhar, a assistência de saúde e o subsídio de funeral em caso de morte do associado. Nesse contexto, o mutualismo teve um contributo importante na difusão do socialismo em Portugal (Monica, 1985), na formação das classes trabalhadoras (Oliveira, 1973) e na constituição do movimento sindical dos funcionários públicos (Almeida, 2016).

O Movimento Mutualista assumiu importância, de modo que em 1911 realiza-se o I Congresso Nacional do Mutualismo, apresentando um programa ambicioso de previdência social, nas suas vertentes livres e obrigatória, recomendando já nessa altura a extensão da proteção a toda a população (I Congresso Nacional do Mutualismo, Ferreira, 2011). O II Congresso realiza-se cinco anos depois, tendo por essa altura sido constituída a Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos (FNASM), que reunia e representava o Movimento Mutualista. Segundo a historiadora Baptista (2016), o mutualismo foi declaradamente apoiado pela I República e pelos socialistas, sendo figuras centrais destas estruturas políticas presenças de destaque nos congressos realizados e nas organizações mutualistas.

O início do século XX constituiu o pico do mutualismo em termos de dinâmica associativa em Portugal. Em 1900 estavam registadas 721 associações mutualistas, atingindo o seu pico em 1910 com 894 associações (Rosendo, 1996). Começa-se a assistir a uma inversão dessa tendência ao longo da década de 1910. Ainda assim, o historiador Vasco Rosendo (1998) identifica 685 associações mutualistas com plena atividade em 1921. Ao nível da expansão pelo território, o associativismo mutualista estava centrado nos grandes aglomerados urbanos, particularmente em Lisboa e na região do Porto, com uma presença reduzida ou praticamente inexistente nos concelhos rurais do interior (Baptista, 2016).

No período do Estado Novo, mercê da limitação à liberdade e direito ao associativismo, o número de associações desceu a pique. Em 1931 o número desce para 527 associações, em 1942 cifra-se nas 322 associações, e em 1964 já se encontrava reduzido a 133 associações (Baptista, 2016). Para este processo contribuiu a perseguição política que o Movimento Mutualista sofreu às mãos da ditadura. Sob a tutela do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, as associações mutualistas foram forçadas a fusionar-se ou foram mesmo extintas, enquanto outras foram absorvidas pelas Casa do Povo e pelas Casas dos Pescadores, entretanto criadas (Branco, 2010).

Apesar dos golpes desferidos pela ditadura, o mutualismo resistiu com energia suficiente para ganhar um novo impulso com a Revolução de Abril de 1974. A revitalização do movimento passou pelo reconhecimento do Estado do mutualismo como fator essencial para a democratização da sociedade portuguesa e para a adequada integração europeia (Branco, 2010), passando assim a estar intrinsecamente ligado à construção da democracia nas sociedades modernas, com a integração europeia e com a dinamização de um forte setor da Economia Social (Moura & Baptista, 1998).

Em Portugal a importância deste setor foi reconhecida na Constituição de 1976, que reserva um papel fundamental ao cooperativismo, abrindo caminho ao desenvolvimento do setor solidário. O reconhecimento do setor cooperativo e social traduziu-se na instituição da coexistência de três setores - o público, o privado e o cooperativo e social - conferindo à Economia Social um substrato jurídico explícito, sólido e autónomo (Garrido, 2018). Nesse mesmo ano foi aprovado o Decreto-Lei n.º 636/76, que regulamenta a organização e funcionamento das associações de socorros mútuos.

A emergência e expansão do Estado-Providência, em Portugal, neste mesmo período, iniciou um processo de transição do Movimento Mutualista, tanto ao nível da procura dos associados, como ao nível dos campos de intervenção das associações. No entanto, o

desenvolvimento dos sistemas públicos de Segurança Social e a criação do Serviço Nacional de Saúde tiveram como consequência a alteração do papel das mutualidades para um plano de complementaridade, o que por sua vez afetou os níveis de adesão. Isso mesmo é visível na falta de ressurgimento do movimento ao nível da dinâmica associativa no período que se seguiu à Revolução de Abril (Pitacas, 2009).

Em 1979 foi criada a FNASM (extinta durante a ditadura), que passou a representar o Movimento Mutualista. Em 1981, através do Decreto-Lei n.º 347/81, que estabelece o novo regime jurídico das associações de socorros mútuos, em articulação com o Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social, foi determinado o campo social reservado para o associativismo mutualista: proteção à família (pensões de sobrevivência, subsídios em caso de morte e funeral); proteção às pessoas impossibilitadas de trabalhar; proteção aos idosos e a pessoas com deficiência; e atividades de assistência médica e medicamentosa (Santos, 2020).

Em 1984, no contexto da realização do IV Congresso Nacional do Mutualismo, a FNASM passou a denominar-se União das Mutualidades Portuguesas (UMP), contando então com a adesão de 50 associações. Nesse mesmo ano, a UMP filiou-se na Associação Internacional das Mutualidades, passando a integrar o Movimento Mutualista internacional.

Atualmente, e segundo dados apresentados no website da UMP- programa “Mutual in” (2022), as Associações Mutualistas representam uma forma de provisão de bens e serviços essenciais, nomeadamente ao nível das pensões, intervenções nas áreas da saúde e bem-estar, subsídios, creches, lares de idosos, entre outros, que são essencialmente financiados através das quotizações dos associados, praticando para tal fins de auxílio recíproco.

O modelo das organizações Mutualistas, no âmbito da Economia Social, é um modelo de resiliência e reflete a necessidade de uma economia que concilie as dimensões social, económica e financeira ao conseguir gerar riqueza. Sem que seja apenas avaliada em termos do seu capital financeiro, mas também – e sobretudo – pelo seu capital social.

1.2 A Realidade do Movimento Mutualista em Portugal

O mutualismo é um movimento de solidariedade que conta com mais de 2,5 milhões de beneficiários diretos (associados) e indiretos (familiares) ao nível de Benefícios complementares de segurança social, na saúde e proteção social.

De acordo com o registo na Direcção-Geral da Segurança Social, o movimento é atualmente (2021) composto por 102 Associações Mutualistas, verificando-se um aumento de 5 mutualidades desde o ano de 2016.

Destas 102 mutualidades, 97 são de primeiro grau e 5 de grau superior. Das de grau superior, constituídas por agrupamentos de associações mutualistas, temos: a Liga do Porto, tem como objetivos a prestação de cuidados de saúde e medicamentosa, é constituída por 12 associações mutualistas, 8 como fundadoras e 4 como aderentes. A Liga de Vila Nova de Gaia, tem como objeto associativo o fornecimento de serviços de saúde e complementares de segurança social, nomeadamente complementos de subsídio de desemprego, poupanças reforma e complemento de reforma e é constituída por 3 mutualidades. A Associação Portuguesa de Mutualidades-RedeMut, constituída por 21 mutualidades e tem como objetivos a promoção da cultura mutualista estabelecendo formas de cooperação e partilha integrada de recursos, garantindo serviços de saúde complementares ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) e outros serviços disponibilizados pelas Mutualidades aderentes. A Mutuália, constituída por 12 mutualidades e tem como objetivo desenvolver ações de proteção social, nas áreas da segurança social, da saúde, da ação social e promoção da qualidade de vida. A União das Mutualidades Portuguesas, é a organização representativa do Movimento Mutualista em Portugal, com 53 mutualidades filiadas e congrega as associações mutualistas nacionais, com o objetivo de as promover e representar junto das entidades públicas, privadas e sociais, definindo as orientações estratégicas e as linhas gerais de direção do Movimento Mutualista, no âmbito das suas finalidades estatutárias, como também, se assume como parceira no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, participando em representações nacionais e internacionais.

Quanto à atividade mutualista, em termos regionais, tem expressão sobretudo nas Regiões Norte, com 43,6%, o Centro, com 11,1% e Lisboa com 36,6% das mutualidades, destacando-se o peso que os distritos do Porto e de Lisboa têm ao concentrarem uma maior proporção de associações. A localização no Porto e em Lisboa de mutualidades com uma maior abrangência territorial, de âmbito regional ou mesmo nacional, explica em parte o elevado número de associações mutualistas existentes nestas regiões (dados da Direcção Geral da Segurança Social, Lista de Associações Mutualistas registadas na Segurança Social, 2021).

De acordo como Instituto Nacional de Estatística (INE) (2018) o Inquérito ao Setor da Economia Social, levado a cabo em 2018, em termos globais, as associações mutualistas

abrangiam um universo de associados de mais de um milhão de pessoas singulares, a que acresciam quase 50 mil pessoas coletivas ou equiparadas.

Com base no INE (2018), a atividade principal desenvolvida pelas associações mutualistas, destacam-se os serviços sociais, que concentram 70% das entidades, sendo igualmente de referir as atividades financeiras e de seguros, 20% das entidades. De referir que muitas entidades desenvolvem diversas atividades em simultâneo, existindo mutualidades com respostas sociais e atividades de saúde ou financeiras e de serviços. A diversidade de áreas/serviços que o setor mutualista no seu conjunto abrange, de acordo com a informação fornecida pela UMP incluem:

Respostas sociais para a 3ª Idade: Lar, Centro de Dia, Serviços de Apoio Domiciliário, Universidade Sénior e Centro de Convívio.

Respostas Sociais para a infância: Creche, Pré-Escolar e Centro de Atividades de Tempos Livres.

Outras respostas sociais: Residência de Acolhimento para Crianças e Jovens, Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, Cantina Social, Projetos Sociais, Violência Doméstica, Gabinete de Inserção Profissional, Rendimento Social de Inserção, Centro Qualifica, Formação Profissional, Incubadora Social, Loja Social e Atendimento e Acompanhamento Social.

Respostas na área da Saúde: inseridos em clínicas, incluindo serviços de Enfermagem, Fisioterapia, Medicina Geral e Familiar, Especialidades Médicas, Terapias Complementares e Beleza e Bem Estar, Acordos para meios complementares de diagnóstico e terapêutica e fisioterapia, Análises Clínicas, Unidade Móvel de Saúde e Unidades de cuidados continuados.

Outras respostas na área da saúde: Farmácias, Ótica, Assistência Médica e Enfermagem e Assistência Medicamentosa e Seguros de Saúde.

Benefícios complementares de segurança social, incluindo apoios e subsídios, p.e. Subsídio Funeral, Apoio ao Estudo e Formação, Subsídio Sobrevivência, Modalidade Sénior, Apoio à Família, Modalidades de poupança, Modalidade Reforma, Caixa Económica, Capital de Risco, Habitação.

Outras atividades, como Turismo Social, Cultura e Lazer, Apoio Jurídico, Empréstimo sob Penhor e atividade Funerária.

Segundo o INE (2018), os principais beneficiários das mutualidades são o público em geral, com 74,7%, seguido da população idosa e das crianças, com 18,7% e 12,1%, respetivamente, o que deriva das atividades específicas dirigidas a estes públicos (como

centros de dia, serviços de apoio domiciliário, Universidades Sénior, centros de convívio ou creches, pré-escolar e atividades de tempos livres) existentes em algumas associações. Também de acordo com o INE (2018) a estrutura profissional com vínculo às Mutualidades totaliza mais de 5 mil trabalhadores, incluindo pessoal com funções dirigentes (cerca de 11% do pessoal ao serviço). De destacar a preponderância de mulheres no pessoal sem funções dirigentes (61%) e, inversamente, no pessoal com funções dirigentes os homens assumem uma maior expressividade (62,3%).

Quanto ao vínculo laboral, constata-se que predominam os contratos sem termo (83,5%), sendo a grande maioria dos trabalhadores de nacionalidade portuguesa (98,5%), com uma remuneração média mensal bruta por pessoa ao serviço de 2.773,00 €. Importa salientar que apenas 14,8% dos trabalhadores auferiam o salário mínimo nacional, valor inferior ao verificado nas outras famílias de entidades da economia social (cooperativas, misericórdias, fundações e associações com fins altruísticos).

Ainda de acordo com o INE (2018) as Associações Mutualistas ao nível dos membros da direção de topo, os órgãos executivos das associações mutualistas são constituídos principalmente por homens, com mais de 55 anos, com cinco a nove anos de antiguidade nas associações. As habilitações predominantes dos dirigentes associativos de topo são o ensino secundário (36,9%) e a licenciatura (33,6%).

A grande maioria dos membros da direção de topo exercem funções executivas (93,3%). E, 40% tem mais de 65 anos. A grande maioria destes dirigentes exerce a suas funções em regime de voluntariado (81%) e sem regime de exclusividade (83%).

A forma de seleção do dirigente de topo predominante é a eleição através dos Órgãos Sociais (92,2%), sendo nos restantes casos feita através de nomeação. De referir que em 81% das associações mutualistas existem limites estatutariamente definidos aplicáveis ao exercício do cargo de dirigente de topo.

Quanto ao financiamento das associações mutualistas, destaca-se o elevado peso que as quotas dos associados assumem (50%), seguidas de juros e rendimentos de investimento (25%), tendo os outros rendimentos e a prestação de serviços uma importância residual na estrutura de financiamento destas entidades. (INE, 2018).

O setor mutualista, de acordo com as Contas Satélite da Economia Social, em 2016, tem indicadores económicos de uma evolução positiva face a 2010, observando-se um aumento do emprego (+6,7%), das remunerações (+20%) e do VAB (+17,6%). De referir, ainda, que o crescimento destas variáveis foi mais acentuado nas associações mutualistas do que no conjunto das organizações da economia social.

1.3 Ponto de ordem

Face aos dados supra expostos, obtidos através do INE (2028) e CASES (2016), ressalta que o Movimento Mutualista tem um grande impacto no setor da economia social, desde as respostas e aos benefícios que estas concedem, o número de pessoas que deles beneficia, o impacto económico, quer a nível financeiro, quer ao nível social e socioprofissional. É um movimento com passado e, decerto, com futuro.

No entanto, as associações mutualistas terão que considerar, cada vez mais, novas e inovadoras modalidades de benefícios. Canalizar esforços no sentido de uma aposta muito forte na formação adequada aos novos perfis e competências dos profissionais face aos novos desafios da sociedade da informação, investindo na qualificação dos recursos humanos, envolvendo todas as entidades interessadas, quer ao nível da formação de nível médio, quer ao nível superior, bem assim como a formação ao longo da vida.

Será ainda importante, criar novas respostas sociais e mais personalizadas, requalificar e construir novos equipamentos obedecendo a novos conceitos, incorporar e disseminar práticas de inovação na saúde e empreendedorismo social, reformular e desenhar novas modalidades de previdência social que respondam às expectativas e necessidades das pessoas, promover a transição digital e climática.

Também se torna necessário criar condições para atrair o público feminino para os órgãos associativos de topo, bem como, rejuvenescer o Movimento Mutualista, atraindo para tal, o público mais jovem. Pois só assim o Movimento Mutualista poderá criar condições para a sua sustentabilidade económica e conseqüentemente das suas modalidades de benefícios, o que ainda está longe de acontecer.

CAPÍTULO II - REGIME JURÍDICO DAS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS

2 Regime Jurídico das Associações Mutualistas

2.1 Enquadramento

A Lei de Bases da Segurança Social de 1984, aprovada pela Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, reconheceu o papel das mutualidades como instituições complementares de segurança social, mas só com a revisão de 2007, através da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, é reconhecido o seu papel de entidades de pleno direito no setor cooperativo e social, incluindo-as no setor da Economia Social e nas políticas públicas (Garrido, 2018). Efetivamente, até 1990 o quadro normativo existente era fragmentado e desconexo. O enquadramento legal das mutualidades encontrava-se disperso entre o Decreto-Lei n.º 347/81, o Decreto-Lei n.º 58/81, que definiam o regime jurídico da constituição, organização e funcionamento das associações de socorros mútuos, e o Decreto-Lei n.º 119/83, que define o estatuto das IPSS.

Respondendo a uma reivindicação do Movimento Mutualista, que defendia o estabelecimento de um regime específico que sistematizasse toda a regulamentação existente, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de março, que estabeleceu o primeiro CAM. Este instrumento veio revogar e atualizar a legislação anterior, permitindo às associações um regime jurídico próprio e, conseqüentemente, que permitisse às mutualidades que desenvolvessem respostas e modalidades de benefícios mais amplas e eficazes, reformar os esquemas e os métodos de financiamento, onde a quotização deixou de ser a fonte exclusiva de financiamento, consagrando também a possibilidade de a proteção social ser exercida através de benefícios coletivos. Na sequência desta legislação foram publicados, em 1995, o Plano de Contas para as Associações Mutualistas, aprovado pelo decreto-Lei n.º 295/95, de 17 de setembro (Revogou o Decreto-Lei n.º 422/93, de 28 de dezembro) e, em 1996 o Regulamento do Registo das Mutualidades, aprovado pela portaria n.º 63/96 de 28 de fevereiro, separando-os do registo das restantes IPSS, cujo enquadramento legal até então se aplicava às mutualidades. Posteriormente, em 2007, foi revogado pela portaria n.º 135/2007, de 26 de janeiro que aprovou o atual Regulamento de Registo das Associações Mutualistas e das Fundações de Segurança Social Complementar.

Em 2018, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 59/2018 de 2 de agosto, que estabeleceu o novo CAM, revogando o documento legal que vigorava desde 1990.

É de enaltecer que nos últimos anos assistiu-se a uma evolução notável, quer ao nível qualitativo, quer quantitativo, do setor da Economia Social em Portugal. O

reconhecimento público e institucional destas Entidades foi evidenciado através do seu reconhecimento formal e institucional pela LBES, definindo as bases gerais, bem como as medidas de incentivo à sua atividade em função dos princípios e dos fins que lhe são próprios e, pelas sucessivas reformas legislativas operadas na sequência desta Lei de Bases (Meira, 2013).

Procurou-se, com tais reformas no campo legislativo, conceder o devido destaque quer à importância institucional das Entidades da Economia Social, quer às atividades que empreendem. É, igualmente, de sublinhar o seu peso crescente na economia em geral, no emprego, na evolução nos paradigmas de intervenção e na melhoria concomitante da perceção pública que existe sobre este setor.

A sua reconhecida evolução formal e económica é correlativa a uma transformação forte, a uma modificação do paradigma dominante de intervenção social, e que todos têm vindo a reconhecer.

Não se poderá esquecer que as Entidades da Economia Social em geral, e as mutualidades em particular, sempre estiveram, estão e estarão muito atentas e interventivas na ajuda, pelas diversas formas e recursos que têm ao seu dispor, na possibilidade de acesso dessa ajuda às populações mais carenciadas, nos tempos de crise que vivemos ultimamente de modo muito vincado. São, pois, enquanto atores principais no palco da solidariedade, entidades particulares que o Estado carece para a sua intervenção que visa o benefício público. Pertencendo ao Estado Social, no que se refere à sua configuração assistencialista, são as mutualidades portuguesas – a par das demais Entidades congéneres, no âmbito específico de atuação que a cada uma lhes diz respeito.

A LBES veio, no seu artigo 13.º, determinar a revisão do quadro legal das entidades do setor da economia social, à luz dos princípios orientadores estabelecidos no seu artigo 5.º. Foi, pois, nesse sentido que o Governo tomou a iniciativa de rever o quadro legal das três entidades do setor social e solidário, o Código Cooperativo, o Código das Mutualidades e os Estatutos das IPSS (Meira & Ramos, 2014).

Neste sentido, as mutualidades portuguesas encontram-se expressamente previstas na nossa Constituição da República (CRP), de acordo com o que dispõe o seu artigo 82.º, n.º 4, alínea d), aí as fazendo integrar no setor cooperativo e social. Por força da alínea b) do art. 4.º da LBES as Associações Mutualistas integram as Entidades Economia Social.

O regime jurídico das associações mutualistas, como se sabe, encontra-se atualmente consagrado no CAM, sendo que se lhes aplica, supletivamente, o regime do Estatuto das

IPSS (Decreto-Lei n.º 119/1983, de 25 de fevereiro), a LBES e demais legislação específica.

2.2 Análise crítica ao CAM

À data de 1990, estabeleceu-se no primeiro CAM, aprovado pelo decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de março, como uma das sete linhas de orientação: “(...) uma maior flexibilização da legislação estatutária e de uma certa ideia de desregulamentação, valoriza-se a liberdade e autonomia da organização e do funcionamento das associações mutualistas, com a correlativa responsabilização acrescida dos seus órgãos associativos.”

Vejamos, o subsetor cooperativo e social compreende, especificamente, quatro subsetores, sendo que o quarto subsetor é constituído pelos “meios de produção possuídos e geridos por pessoas coletivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista” – de acordo com o art. 82.º, n.º 4, alínea d) da CRP.

Sem se pretender aqui se destacar das demais entidades do setor social e solidário, mas com especial relevo para a aplicação prática das normas ora analisadas, as associações mutualistas desenvolvem uma atividade “ad intra” na medida em que, “através da quotização dos seus associados, praticam, no interesse destes e das suas famílias, fins de auxílio recíproco” – cf. art. 1.º do CAM. Ou seja, dedicam-se à interajuda, ao auxílio mútuo, a uma solidariedade estatutariamente circunscrita aos seus associados - e não, em rigor, a uma atividade “ad extra”, em benefício de terceiros. São, também, instituições particulares de solidariedade social, pelo que, também se lhes aplica o seu regime e Estatuto, sem embargo de serem, também, Entidades da Economia Social.

Às entidades do setor social e solidário pertencem as instituições particulares de solidariedade social e outras entidades equiparáveis, sendo que o texto constitucional lhes consagra influência nos termos da “Segurança social e solidariedade”, (art. 63.º da CRP), incumbindo ao Estado apoiar e fiscalizar, nos termos da lei, “a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, na alínea b), do n.º 2, do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º da CRP.”

Como vimos, constituem fins fundamentais das associações mutualistas, a concessão de benefícios de segurança social e de saúde destinados a reparar as consequências da verificação de factos contingentes relativos à vida e à saúde dos associados e seus familiares e a prevenir, na medida do possível, a verificação desses factos (art. 2.º, n.º 1 do CAM).

Isto posto, constitui nosso entendimento que algumas das principais alterações ao CAM, carecem da necessária e fundamentada justificação uma vez que, algumas delas, empreendem significativa intervenção na vida e estrutura (interna e externa) de todas as associações mutualistas portuguesas.

Ou seja, às mutualidades foi garantido, há mais de 32 anos, entre outros direitos e garantias, o respeito pela valorização da sua liberdade e autonomia de organização e de funcionamento, sendo que perante a LBES, tais garantias vieram a ser, igualmente, formalizadas, em obediência aos respetivos princípios constitucionais, nomeadamente os da liberdade, universalidade, igualdade, e ainda, o da liberdade de associação.

Refere-se em sede preambular do atual CAM que “a nova realidade social e organizacional e as crescentes exigências técnicas e financeiras impõem a aprovação de um novo Código, por forma a dotar o Movimento Mutualista português de um suporte jurídico que permita a sua modernização e desenvolvimento”.

Fundamenta-se este CAM em cinco “grandes linhas de orientação” em que, alegadamente, se basearão os modelos de “modernização e desenvolvimento” das associações mutualistas:

- I. afirmação da identidade mutualista,
- II. no fortalecimento do carácter democrático e da participação dos associados,
- III. no reforço da garantia de efetivação dos direitos dos associados e beneficiários,
- IV. na reafirmação da gestão autónoma e independente das associações relativamente às entidades públicas e a quaisquer outras entidades sem prejuízo da justificada e proporcionada previsão de instrumentos de fiscalização por parte do Estado,
- V. na criação de mecanismos legais que permitam reforçar a garantia da sustentabilidade económico-financeira e técnica das associações, na reafirmação da importância do associativismo mutualista na promoção dos princípios e valores da economia social e no estabelecimento de limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares dos órgãos associativos.

Embora seja de aplaudir a necessidade de se adequar o CAM à reforma legislativa imposta pela LBES, cremos, modestamente, que esta orientação não é aquela que melhor

corresponde às reais e efetivas exigências da justiça e ao respeito pelos direitos dos associados das mutualidades portuguesas.

2.3 Linhas de Reforma

Volvidos que foram trinta e dois anos após a publicação do primeiro Código das Associações Mutualistas parece-nos assentar, agora, as alterações introduzidas neste CAM numa injustificada reversão da ordem e do sentido da política legislativa que tem vindo a acontecer ao longo dos anos e que tem vindo a dar maior e mais significativa expressão às demais Entidades da Economia Social (mencionadas no art. 4.º da LBES).

2.3.1 Ausência da Identidade Mutualista

No que respeita à alegada “afirmação da identidade mutualista”, refere o preâmbulo do CAM, o seguinte:

“reformula-se a definição do conceito de associação mutualista, destacando, em primeiro lugar, a sua natureza associativa e o seu escopo mutualístico e só depois a sua integração no espaço plural das Instituições Particulares de Solidariedade Social e no conjunto, ainda mais vasto, da economia social. Na mesma linha de orientação, descrevem-se os princípios mutualistas que constituem a base de referência das associações mutualistas e as linhas mestras do seu funcionamento.”

Vejamos, há uma distinção fundamental entre o conceito de auxílio recíproco (identitário das Mutualidades) e o de assistência (instituído pela caridade cristã e identitário, designadamente, das Associações de Solidariedade Social, Misericórdias, etc.), ambos iniludivelmente associados ao princípio da solidariedade: enquanto as diferentes formas de assistência não preveem qualquer tipo de participação dos assistidos naquilo que lhes é entregue e de que beneficiam gratuitamente, o auxílio recíproco (praticado pelas Mutualidades) pressupõe que os benefícios atribuídos são essencialmente garantidos pelas quotizações pagas pelos beneficiários inscritos naquela forma de proteção social.

De resto, o vocábulo reciprocidade deriva do latim “reciprocitas”, significando o estado do que é recíproco, do que se realiza ao mesmo tempo que outra coisa, significando, igualmente, mutualidade.

Em todas as versões avançadas pelo Governo, no que se refere à alegada afirmação da identidade mutualista verifica-se que a orientação legislativa não oferece uma resposta

mais eficaz às novas necessidades de proteção social que constitui a verdadeira essência e natureza das associações mutualistas.

Como adiante se referirá, desde logo, nos princípios mutualistas não se encontra a menção da sua matriz, da sua essência e o que a distingue de todas as demais Entidades da Economia Social: a reciprocidade. Aliás, descaracterizou-se o princípio da reciprocidade num mal enunciado princípio da solidariedade [cfr. alínea e) do art. 9.º e nº 2 do art. 14.º do CAM] e assim, transformou-se as associações mutualistas em associações de solidariedade social.

No que respeita ainda, à primeira das grandes linhas de orientação do CAM: “...reformula-se a definição do conceito de associação mutualista, destacando, em primeiro lugar, a sua natureza associativa e o seu escopo mutualístico e só depois a sua integração no espaço plural das Instituições Particulares de Solidariedade Social e no conjunto, ainda mais vasto, da economia social...”

Conforme Namorado (2017, p.5-6) “(...) Regressando à metáfora da galáxia e falando apenas nas constelações estruturantes, na cooperativa prevalece a cooperação como energia dominante, na constelação solidária é dominante a solidariedade, na constelação mutualista predominaria a energia mutualista ou reciprocitária. Foi aliás a existência de áreas com diferentes predomínios dos vários tipos de energia que vertebrou a autonomia das diversas constelações”. “...A reciprocidade é a prática organizada e sistemática de uma ajuda mútua, especialmente vocacionada para a partilha de certos riscos sociais relevantes, sejam eles inerentes à atividade produtiva, à vida em sociedade ou simplesmente à vida humana. É a raiz da mutualização desses riscos. Ao partilhá-los, atenua-se a sua agressividade, o seu potencial predatório. Entre as áreas especialmente visadas por este tipo de iniciativas, a história destacou a saúde e a segurança social. Estamos assim perante a espinha dorsal do mutualismo, perante o mais relevante princípio ativo das associações mutualistas. Também neste caso, sem prejuízo da sua presença nas outras áreas da economia social, ainda que sem a mesma intensidade...”

Constitui evidência desta situação, especialmente, o disposto nos artigos 9.º e 14.º do CAM, por omissão e falta de correspondência do sentido da norma.

Ainda a este respeito, segundo Namorado (2017, p.6): “...quanto à solidariedade, ou seja, ao apoio dado a quem dele carece, sem o basear em contrapartidas, ela pode ser encarada predominantemente como projeção natural de uma fraternidade vivida, ou como manifestação de uma caridade praticada. Pode inserir-se numa perspetiva que encara os seus destinatários como cidadãos, cujos direitos são respeitados através da

solidariedade, à qual são forçados a recorrer em virtude de um estado de necessidade, gerado pelo funcionamento da sociedade e desejavelmente reversível. Ou pode refletir uma perspetiva que encara os seus destinatários como pobres, encerrados numa situação social tendencialmente permanente, cujo sofrimento é minorado pela generosidade livre dos que os possam e queiram ajudar.

Para a perspetiva de cidadania, a solidariedade é um combate à pobreza indissociável da luta pela igualdade, para a perspetiva caritativa vale por si própria no sentido de que não implica necessariamente a luta pela igualdade. Em Portugal, a solidariedade social está na base da concessão de um estatuto especial que enquadra a atividade solidária de entidades não públicas nem lucrativas. É o estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Num comentário global sobre estes três eixos, sobre estas fontes de energia, pode dizer-se que a reciprocidade é um espaço de articulação entre a cooperação e a solidariedade, dado que em certa medida pode ser encarada como uma forma particular de cooperação; o que não impede que, numa outra perspetiva, também possa ser visto como um tipo de solidariedade. Por outro lado, a cooperação faz sentir-se, principalmente, no modo como os seus protagonistas se conjugam entre si, enquanto a solidariedade se repercute principalmente nos objetivos externos visados por cada organização...”

O princípio da solidariedade, nas Mutualidades, exerce-se, antes do mais, pelo mecanismo das quotizações, ou seja, pela igualdade de todos num mesmo esforço contributivo (quotização) que, através de um fundo comum, proverá à satisfação da necessidade de cada um (benefício), dele não se excluindo, também, as ações puramente altruísticas e de assistência e de proteção social que as Mutualidades, igualmente e desde sempre, praticam (Meira, 2020).

2.3.2 Ausência de correspondência entre os pressupostos que motivaram as alterações legislativas, com a verdadeira realidade em que se inserem as necessidades das associações mutualistas.

Por outro lado, uma das mais destacadas alterações legislativas, que têm efeitos significativos na vida associativa das Mutualidades de maior dimensão, está assente em pressupostos absolutamente teóricos, não verificáveis no quotidiano das Mutualidades e por isso, inexistentes.

É o que ocorre, com a aludida existência de uma “... disfunção entre a dimensão das organizações e a forma de governo das associações, condicionando o seu funcionamento

democrático, em termos da participação dos seus membros (...). (In decreto Preambular do CAM, 2018).

A verdadeira realidade demonstra que tal correlação não existe.

Não se compreende, pois, por que razão o Governo pretendeu dirimir uma dificuldade que é inexistente. A afirmação da alegada existência de tal “disfunção” é um mero exercício teórico, descolado da realidade e, por isso mesmo, fantasioso, já que nunca ocorreu que algum Associado visse condicionada a sua participação na vida associativa, em razão da dimensão da Associação de que é membro. Concede-se que, já se assistiram a atropelos e ilegalidades cometidas sobre o exercício de direitos associativos de membros de entidades do setor social em geral. Mas, tais ações nada têm a ver com a dimensão da Instituição; têm que ver com a deformidade moral e ética dos titulares dos órgãos associativos que as praticam, deformidades essas não detetáveis em avaliações profissionais e académicas e muito menos evitáveis por decreto-lei.

A esmagadora maioria das alterações constantes deste CAM apenas encontram aplicação prática - tendo em vista Associações Mutualistas com uma grande dimensão económica, o que não reflete a realidade da maioria das associações mutualistas em Portugal.

Ainda que a dimensão e importância da(s) mesma(s) seja(m) por todos reconhecida, um Código é sempre de aplicação geral e universal: deve ser aplicado para todas as associações mutualistas portuguesas e não apenas para uma ou duas associações Mutualistas, em função da sua grande dimensão.

É que este CAM se aplica a todas as 102 Associações Mutualistas registadas em Portugal. Concede-se a uma minoria de Associações Mutualistas, um especial destaque e, claramente, identificando-se a sua dimensão como sendo o motor, a motivação do legislador para as alterações propostas e o seu primeiro e único destinatário.

Um diploma legislativo que visa dar ao Movimento Mutualista português um suporte jurídico que permita a sua modernização e desenvolvimento deverá conter uma estrutura de aplicação de âmbito geral e universal. No caso, o das associações mutualistas deveria ser concebido para poder ser aplicado a todas as associações mutualistas portuguesas – o que não só não acontece, como lhes é completamente desajustado.

Deste modo e assim, sem mais, minoriza-se e reduz-se a mero elemento figurativo, o papel e a importância, e igualmente, as expectativas, as dificuldades e os constrangimentos sentidos pela grande maioria das Mutualidades Portuguesas, e seus associados.

2.3.3 Falta de legítimo interesse público para a excessiva e injustificada regulamentação por parte do Estado.

Com o atual CAM as associações mutualistas confrontam-se com uma injustificada e excessiva limitação da sua liberdade de organização e funcionamento interno com correspondente limitação da sua liberdade estatutária. Estabelece-se no artigo 13.º do CAM o princípio da independência e autonomia, à imagem do que já acontece para as restantes IPSS – artigo 3.º do estatuto das IPSS.

Sucede que, tal princípio é manifestamente desvalorizado em todo o diploma, principalmente no que respeita ao princípio da liberdade de organização e funcionamento interno das mutualidades. Ora, tal não encontra acolhimento na LBES (artigo 7.º LBES) e no Estatuto IPSS (artigo 3.º do Estatuto das IPSS).

Aliás, contrariamente ao que o Legislador pretende impor [apenas e tão-somente para as associações mutualistas] o que se constata é que atualmente e de forma uniforme para todos os demais regimes jurídicos específicos de cada uma das Entidades da Economia Social, impõe-se unicamente às associações mutualistas uma injustificada e desajustada disciplina regulamentar relativamente à sua forma de organização e funcionamento, retirando aos associados a possibilidade de poderem estatutariamente decidir os fins, atividades, organização, funcionamento e demais regras das suas associações. Com o atual CAM, há uma nítida desvalorização do poder de decisão dos associados que, através dos seus estatutos, deixam de poder prever e decidir sobre situações de grande importância para a vida das associações mutualistas. Vejamos, como já acima se referiu, as associações mutualistas são pessoas coletivas de direito privado, de natureza associativa, constituídas pela vontade individual dos seus associados que, essencialmente através das suas contribuições, prosseguem fins de auxílio recíproco em benefício destes e das suas famílias.

As mutualidades aplicam no seu funcionamento um conjunto de valores e princípios que constituem o seu código genético (Moreno, 1997). Ao nível dos valores, consideram-se os valores do grupo (que devem orientar a organização): a liberdade, entreajuda, democracia, igualdade, equidade, solidariedade, autonomia e responsabilidade social; os valores individuais (que comprometem cada membro): responsabilidade, honestidade, transparência.

Por sua vez, aplica-se um conjunto de princípios que representam os esquemas de aplicação prática dos valores: adesão voluntária e aberta; gestão democrática (uma pessoa, uma voz, um voto); não lucratividade; autonomia face aos poderes públicos;

educação, formação e informação; cooperação interassociativa e interesse pela comunidade.

São autónomas face aos poderes públicos. Garantidamente, assim deverá continuar, apesar da injustificada e desnecessária tentativa de ingerência pretendida pelo atual CAM, no âmbito da organização, gestão e funcionamento interno das Mutualidades.

Nos termos do n.º 2, do artigo 46.º, da CRP, “As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.” Igualmente, nos termos LBES, dispõe o n.º 5 que “As entidades da economia social são autónomas e atuam no âmbito das suas atividades de acordo com os seguintes princípios orientadores” entre os quais a “gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social”. À luz da CRP e da LBES, apenas se poderá aceitar a “Ação Tutelar” do Estado sobre as mutualidades no que respeita “a garantir o cumprimento da lei, promover a compatibilização dos fins e atividades das associações mutualistas com os fins legalmente estabelecidos e defender os interesses dos associados”, cf. n.º 1, do artigo 126.º, do CAM. A intervenção do Estado deve estar sempre limitada ao poder que a Constituição e a Lei lhe permite. Há, pois, que equilibrar a força de intervenção do Estado com o previsto na CRP – Artigos 2.º e 3.º da CRP.

Nestes termos, não podem merecer acolhimento, porquanto incluem disposições contrárias à CRP e à LBES, algumas das disposições do Capítulo X (Tutela e Supervisão) do CAM, nomeadamente as que expressamente determinam a sujeição das associações mutualistas à Tutela e não à Ação Tutelar, como se defende.

Igualmente, constitui grave entrave e de injustificado interesse público, à constituição de uma Associação Mutualista, a sujeição a Parecer prévio e obrigatório por parte da Direção Geral da Segurança Social (art. 22.º CAM), sem embargo de tal regime se opor à liberdade de associação prevista na CRP. Então, questionamos, para que serve o regime e efeitos do seu registo?

Neste âmbito, para que qualquer associação mutualista possa ser constituída, torna-se condição imprescindível a existência de um parecer prévio da Direção Geral da Segurança Social, com carácter vinculativo. Oferece-se este regime apenas e tão só às associações mutualistas, sem a mínima justificação, ou sequer, sentido de oportunidade. Retrocede-se aos tempos do “Estado Novo”, ou seja, aos tempos onde o associativismo dependia da autorização do Estado. Onde este aproveitou o movimento associativo,

sendo este um instrumento de organização social, para submeter os cidadãos a um sistema rígido de controlo através da criação de organizações estatais de adesão obrigatória (Coelho, 2008). Também se regride ao nível da formalização do ato de constituição, exigindo-se escritura pública (art. 23º do CAM). Como expresso no plano preambular, o CAM divulga a modernização das mutualidades, mas impõe-lhes uma forma que já nem as demais IPSS e, sobretudo as Cooperativas, têm necessidade de cumprir (Meira, 2018).

A modernização do regime das associações mutualistas passa, isso sim, pela adequação do seu Código à legislação em vigor e sobretudo, no que diz respeito à sua compatibilização com o regime de registo das associações mutualistas, protagonizado pela Portaria n.º 135/2007, de 26 de janeiro - o qual constitui o principal momento ao nível do início da sua vida associativa. E tanto assim é que se defende que é com o registo que as associações mutualistas, efetivamente, adquirem personalidade e capacidade jurídica, uma vez que é a própria portaria que define que o registo dá condição de eficácia aos estatutos e regulamento de benefícios, quando os mesmos não revistam a forma de escritura pública (nº1, do artigo do 20.º, da portaria 135/2007 de 26 de janeiro), entre outros efeitos.

De resto, ao registo dos estatutos e dos regulamentos se dá também permissão, licenciamento geral, das atividades prosseguidas pelas associações mutualistas no âmbito dos seus fins estatutários. É, pois, esta a primeira e principal alçada tutelar do Estado no âmbito da sua constituição; permitida que seja a sua livre constituição, e concedida que seja, por registo, eficácia legal dos seus estatutos, a todas as associações mutualistas, é garantida a igualdade e liberdade de acesso às atividades a que podem aceder as suas demais congéneres da Economia Social. Por isso se defende, a alteração deste regime de constituição com adequados procedimentos e mais céleres.

Não pode o Estado pretender ser a “Tutela” das mutualidades, como se as mesmas fossem um organismo ou departamento público dele dependente. Aconselha-se a formulação feliz adotada pelo legislador, no que a esta matéria diz respeito, acompanhando o estabelecido no Estatuto das IPSS (art. 11º do EIPSS).

2.3.4 Tutela e Supervisão

Aparentemente, e em contramão ao alegado no preâmbulo do CAM, constitui nossa convicção que a grande maioria das normas de organização e funcionamento encontra a

sua justificação e aplicação prática em apenas uma associação mutualista, cuja dimensão e importância é por nós toda conhecida – aliás, devidamente identificada no próprio Preâmbulo do CAM.

Um diploma legislativo desta natureza, que visa dar ao Movimento Mutualista português de um suporte jurídico que permita e dinamize a sua modernização e desenvolvimento – à imagem das suas congéneres - deverá conter uma estrutura de normas gerais e de aplicação universal. No caso, o CAM, aplicável a todas as associações mutualistas, deveria ser concebido para poder ser aplicado a todas as associações mutualistas portuguesas – o que não só não acontece, como as normas existentes neste âmbito (organização e funcionamento) é completamente desajustado e, por isso, desadequado para a esmagadora maioria das mutualidades portuguesas.

Ora, em nossa opinião, a intervenção do Estado deveria estar sempre limitada ao poder que a Constituição e a Lei lhe permite. Ajustar a lei a todos os seus interessados é uma premissa que tornará a sua aplicação concreta em termos de resultados eficazes. Entendemos que a aplicação deste CAM – em sede de organização e funcionamento – tenha tido apenas como motivação a sua aplicação às associações Mutualistas, de ampla/grande dimensão. Para as outras, de média ou menor dimensão, mas de igual importância, não se poderá aplicar um regime que não se lhes ajuste e assim debatem-se e debater-se-ão com normas que lhes são desajustadas em face da sua verdadeira natureza. Ora, ainda que o objetivo do legislador fosse, supostamente, o de garantir a igualdade entre todas as Entidades da Economia Social, exigindo-lhes igual cumprimento de procedimentos, ónus e proibições, tais premissas sempre teriam por limite o imperativo constitucional da liberdade de associação (artigo 46.º CRP) - o qual, concedendo plenos direitos, liberdade e garantias aos associados, facultava-lhes legítima autonomia para, estatutariamente, poderem prosseguirem livremente os seus fins, organizarem-se segundo os seus princípios e natureza, e sem a interferência injustificada das autoridades públicas. Ou seja, algumas das disposições do CAM impedem, injustificadamente, os associados das mutualidades de poderem deliberar, de forma democrática e livre, sobre a vida, organização e funcionamento das suas associações.

Deste modo, o Estado ao regular sem ter qualquer interesse público digno de destaque, sem um interesse jurídico relevante, e sem que tal regulamentação tenha merecido idónea justificação em face de uma qualquer necessidade, e de forma tão minuciosa e especificamente voltada para apenas uma ou duas associações mutualistas portuguesas (de grande dimensão económica), vem dirigir administrativamente a organização interna

das associações mutualistas. Ora, o corolário de tal atuação sempre será limitar às associações mutualistas as legítimas expectativas de poderem atuar ao mesmo nível das demais Entidades da Economia Social. Atua, pois, o Legislador, nesta matéria em especial, sem interesse ou justificação pública e assim, se crê, contra a Lei. Questiona-se, assim, a justificação e motivação dessa imposição legal, dissonante com o estatuído nos artigos 12.º n.º 2; 46.º n.º 1 e 2; 63.º n.º 5; 82.º n.º 1 e 4 da CRP, e art. 172.º n.º 2 do Código Civil.

Há, no nosso entendimento, uma injustificada ingerência do Estado ao nível da organização e funcionamento das associações e – neste caso concreto - dos órgãos associativos, sem qualquer semelhança de regime em relação às demais congêneres entidades da Economia Social. Ora, repete-se, e aqui se reproduz o que acima se alegou para a falta de igualdade deste regime e imposição do CAM apenas para com as associações mutualistas.

Desde logo, não há qualquer justificação para obstar a que os agrupamentos de associações, não possam ter uma assembleia de representantes.

Por outro lado, ao nível das assembleias gerais, a sua convocação por 10% dos associados inviabiliza a criação de listas nas maiores associações mutualistas, o que sufoca o direito aos associados de participarem ativamente na vida das suas associações. Sem embargo disso, existem competências que deverão ser elencadas no âmbito da assembleia geral e bem assim dá-se manifesta reprovação quanto ao exagerado impedimento ao nível do direito de participação e de voto dos titulares dos órgãos associativos, confundindo-se o cargo com a pessoa associada.

É igualmente exagerado o número de dois terços para a aprovação ou aumento de encargos ou diminuição de receitas, bem como na fixação da remuneração dos titulares dos órgãos associativos, sendo que tal ingerência é inadequada e injustificada.

De resto, assiste-se a uma completa revogação dos princípios gerais de funcionamento das assembleias gerais, ao permitir-se que se votem assuntos que não são elencados no âmbito da sua ordem de trabalhos, como é o caso da assembleia geral – convocada para apreciação do relatório e contas do exercício - poder imediatamente deliberar a possibilidade de demandar os titulares dos órgãos associativos [n.º 3 do art. 85.º do CAM]. Por outro lado, retira-se da competência das assembleias gerais (quando haja assembleia de representantes) a importantíssima competência de apreciação e votação das contas dos exercícios [n.º 1 do art. 90.º do CAM] – o que não se compreende.

Também no âmbito das tecnologias de informação e comunicação que têm sido um

veículo na modernização, facilidade e celeridade, na gestão interna das organizações, entre outras. Entende-se por necessário promover, nas mutualidades, a realização de atos, no âmbito da sua organização, recorrendo-se a meios telemáticos, nomeadamente quanto à realização das assembleias gerais, bem como, quanto ao exercício do voto eletrónico, cujos trâmites deverão obedecer a critérios de transparência e fiabilidade, legalmente estabelecidos.

Nos termos do n.º 1 do art. 88.º do CAM, ao nível das competências do presidente da mesa da assembleia geral, julga-se exagerada a possibilidade de, apenas por sua iniciativa e não acompanhado por nenhuma iniciativa conjunta dos demais órgãos associativos, poder convocar a assembleia por si só. Revoga-se aqui a estrutura associativa das associações mutualistas que, tal qual todas as demais associações, é de natureza colegial. Para além disso, e por igual “ratio” se deverá promover adequada sanção, nomeadamente a destituição pelos associados, em assembleia geral, para o caso da não convocação da assembleia geral, legalmente exigida, por parte do presidente da mesa da assembleia geral ou quando requerida pelos demais órgãos, nos termos legais ou estatutários.

Também os deveres impostos no âmbito da organização interna das associações mutualistas, nomeadamente quanto aos critérios de índole pessoal ou profissional para aferir condições de elegibilidade dos associados a cargos associativos e a ingerência no processo eleitoral (art. 100.º e seg. do CAM), deverão ser retirados, sem embargo de, efetivamente, se consagrarem deveres específicos ao nível dos titulares dos órgãos da administração, os quais, quando violados, deverão ter por consequência medidas e penas judiciais justificadas e adequadas. Por isso, se propõe que se aditem regras e, igualmente, no âmbito das suas responsabilidades se elenquem os deveres prudenciais – tão importantes quanto os demais. (Meira & Ramos, 2019).

2.3.4.1 Supervisão, regime transitório

O regime jurídico da supervisão, nomeadamente para as associações mutualistas registadas à data da entrada em vigor do CAM, assenta numa falta de clareza e, a nosso ver, desconformidade constitucional. Vejamos, o art. 136.º do CAM estabelece que o regime específico de supervisão, das associações mutualistas, bem como as respetivas uniões, federações e confederações de associações, cujo volume bruto anual de quotas das modalidades de benefícios de segurança social previstos no artigo 3.º do CAM,

geridas em regime de capitalização, exceda 5 milhões de euros e o valor total bruto dos fundos associados ao respetivo financiamento exceda 25 milhões de euros, fica sujeito à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

No que diz respeito às associações mutualistas registadas à data da entrada em vigor do CAM, o artigo 6.º do CAM dispõe de um regime transitório de supervisão aplicável às associações mutualistas existentes. No entanto, face às dúvidas de interpretação do mesmo, houve a necessidade de o governo aprovar o decreto-Lei n.º 37/2019, de 15 de março que, através do seu artigo 2.º procurou-se proceder à interpretação autêntica da alínea f) do n.º 5 do artigo 6.º do CAM, no sentido de clarificar que o poder da ASF para analisar o sistema de governação das associações mutualistas sujeitas ao regime transitório de supervisão (12 anos) abrange a competência para verificar a adequação, incluindo o cumprimento dos requisitos de idoneidade, qualificação profissional, independência, disponibilidade e capacidade, e assegurar o registo das pessoas que exercem funções de responsabilidade e fiscalização nas referidas associações mutualistas. Ora, com o decreto-Lei n.º 37/2019, de 15 de março, o legislador mais não faz do que criar uma norma “inovadora” que acresce à anterior (originária), fixando um “novo” acervo de “competências regulatórias”, com que, àquela data, os interessados, em especial as associações mutualistas, confiadamente não esperavam. Melhor dizendo, a “Lei Nova” não se qualifica conceptualmente como uma lei interpretativa, configurando, ao invés, uma lei “decididamente inovadora”, “disfarçadamente retroativa”, não obstante constitucionalmente ilegítima (Martins, 2019).

Deste modo, sendo esta “nova” lei restritiva e retroativa, o que imediatamente determina a sua inconstitucionalidade material, em face da proibição da retroatividade das leis restritivas de direitos liberdades e garantias, prevista no artigo 18.º, n.º 3 da CRP, de onde resulta, como consequência natural, em sede de produção jurídica, comumente aceite pela Doutrina (Canotilho & Moreira 2006), a invalidade dos atos administrativos praticados com base nela. Ou seja, a alínea f) do n.º 5 do artigo 6.º do CAM, com a redação que lhe foi conferida pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 37/2019, de 15 de março, na medida em que vem alargar – posteriormente e de modo restritivo e retroativo - os poderes da ASF, durante o regime transitório, no respeitante ao controlo dos requisitos e do registo dos membros do conselho de administração das associações mutualistas, sofre, a nosso ver, de uma inconstitucionalidade material.

Por outro lado, há que evidenciar a dimensão de auto-organização, de autogoverno e de autogestão, contemplada no n.º 2 artigo 46.º, da CRP, sendo que, para além da “autonomia

estatutária” e da “liberdade de gestão”, sem exigências legais de aprovação administrativa dos atos praticados, assume particular relevo a “liberdade de escolha dos seus órgãos”, no sentido de que não pode “a designação dos órgãos diretivos da associação estar dependente de qualquer aprovação ou controlo administrativo, e, muito menos, de imposição administrativa” (Canotilho & Moreira 2006), incluindo-se aqui, naturalmente, a liberdade ou capacidade eleitoral passiva para a titularidade desses mesmos órgãos.

Na verdade, durante o aludido período transitório, a competência que passa a ser conferida à ASF é, tão só e apenas, a de analisar o “sistema de governação” das associações mutualistas, por referências às disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador, e nunca o de apreciar a idoneidade dos candidatos a titulares de órgãos de administração das associações mutualistas, para efeitos de elegibilidade (Martins, 2019).

2.3.5 Essência diferenciada das Mutualidades

Ao obrigar-se as associações mutualistas a desconfigurarem-se, entra-se em rota de colisão, de forma direta e imediata, com a própria essência destas Entidades, e sem qualquer ponderação relativamente ao seu núcleo essencial, e sem se aquilatar dos efeitos práticos desta compressão e excessiva regulamentação, atribuí-se-lhes desnecessários e injustificados ónus, encargos e deveres. Tudo isto em desobediência aos ditames da CRP, da LBES, com o CAM e com o Estatuto das IPSS.

Nem se pense que haja qualquer especial consideração, com as acima referidas imposições, com qualquer valor ou interesse público ou constitucionalmente relevante para a limitação de tantos direitos e a tal nível. Cremos, ainda que havendo conformidade em termos formais, nunca uma lei poderá ter por consequência a violação de direitos constitucionalmente reconhecidos. Cremos, pois, que existe manifesta falta de ponderação e assim excessiva proibição, em violação do princípio da igualdade e da proporcionalidade, na medida em que estes proíbem a criação de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias. Isto é, desigualdades de tratamento materialmente não fundadas ou sem qualquer fundamentação razoável, objetiva e racional, ou seja o princípio da igualdade e da proporcionalidade, enquanto princípios vinculativos da lei, traduzem-se numa ideia geral de proibição do arbítrio, que impõe que as medidas restritivas se revelem necessárias porque o fim atingido não poderia ser obtido através do recurso a outro meio menos oneroso para o direito ou liberdade restringido,

impondo que a restrição opere na justa medida do fim que se pretende obter, não podendo ser excessiva ou desproporcionada. (Cfr. artigos 13.º e 18.º da CRP).

Ora, nos termos da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, aprovado pela lei n.º 36/2021, de 14 de junho, as associações mutualistas são pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública, pois prosseguem e promovem o interesse público, nomeadamente através da concessão de benefícios aos seus associados e consequentemente gozam de direitos e benefícios reconhecidos e atribuídas nos termos e condições da legislação respetiva. E, igualmente, enquanto entidades do subsetor social, reconhecidas constitucional e legalmente, são dignas de igual respeito e consideração pelo Legislador, na medida em que as reformas legislativas que se têm vindo a verificar no âmbito das suas congéneres, respeitam a vontade dos seus associados, dos seus Estatutos e sobretudo, da Lei.

Por isso, em relação ao alcance prático das sobreditas normas do CAM, defende-se que as mesmas devem ser eliminadas, ou repensadas, ou reajustadas, na sua forma e alcance prático, e assim se ajustem à efetiva e verdadeira essência e natureza das associações mutualistas, enquanto associações privadas, de livre constituição, organização e funcionamento. Para além disso, no caso das mutualidades de grau superior é permitida a existência de posição de voto a uma Associado até 30%, contrariando o princípio secular das Associações Mutualistas de “a um homem, um voto”.

Como corolário do acima referido, e nos termos enunciados, destaca-se ainda, as situações adiante explanadas.

2.3.6 Limitação Injustificada e Excessiva da Liberdade de Associação e Limitações da Capacidade e Legitimidade dos Associados.

2.3.6.1 Processo eleitoral

Na linha do já anteriormente exposto, verifica-se que algumas das novas disposições do CAM mostram-se, frontalmente, contrárias à liberdade de associação (n.º 2 do art. 46.º da CRP), assim, promovem um cerco fechado aos direitos, liberdades e garantias, dos associados das associações mutualistas, na medida em que os cidadãos têm o direito de livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, prosseguirem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas.

Ora, parece-nos que, sem qualquer base factual comprovada, sem qualquer estudo e ou suporte documental e, desta forma, carentes de qualquer base factual (estudo e de acontecimentos reais) que tenha suportado a posição do legislador e, por isso,

injustificadas, algumas das disposições do CAM promovem um atentado contra a liberdade de iniciativa que os associados das associações mutualistas têm por garantia e direito – Artigo 13.º e 46.º da CRP.

Em abono dos princípios da igualdade, da universalidade e da autonomia que se encontram vertidos na Lei Fundamental (CRP) – cfr. artigos 13.º; 18.º, n.º 2; 82.º da CRP; alínea f) do artigo 5.º da LBES e n.º 2 do art. 3.º, do Estatuto das IPSS — e ainda nos princípios do estado de direito democrático e princípio da legalidade (Crf. artigos 2.º e 3.º n.º 2 da CRP) tal imposição parece-nos excessiva, e desvirtuadora da essência do princípio da liberdade de associação.

Sem embargo do acima exposto, quando se aclama os critérios de idoneidade para legitimar o acesso dos associados mutualistas aos órgãos associativos das mutualidades, consagra-se a ideia de que apenas só “associados idóneos” – o “bonus pater familiae” – é que podem aceder à titularidade e exercício de cargos associativos. A nosso ver, não se pode reduzir a posição nem o estatuto dos associados ao seu conhecimento ou capacitação para o exercício de um cargo associativo, imposto por lei ou outro qualquer domínio legal. O direito dos associados, neste âmbito, fica irremediavelmente ferido quando os critérios de idoneidade são aferidos pelo conhecimento e capacitação destes e sufragado subjetivamente pelo presidente da mesa da assembleia geral.

Tais alegados critérios de idoneidade, referidos no artigo 100.º do CAM, especialmente ao nível da alínea d), do n.º 1, traduzem-se em conceitos generalistas, os quais resultam inequivocamente na possibilidade, com assédio, se aplicarem critérios discriminatórios em relação às demais entidades da economia social e, que em alguns casos concretos, em absoluta violação dos mais elementares princípios constitucionais, nomeadamente os prescritos nos artigos 18.º n.º 1 e n.º 2; 26.º n.º 1; 30.º n.º 1 e 46.º n.º 2 da CRP.

Veja-se em particular a alínea d), do n.º 1, do artigo 100.º, do CAM: “Tenham experiência e conhecimentos adequados ao cargo e à natureza e dimensão da instituição a que se candidatam”. Para além do já referido, é de sublinhar o princípio fundamental de que, nas Associações, em especial nas Entidades da Economia Social e, designadamente, nas Associações do Setor Social e Solidário como é o caso das mutualidade, quando um candidato é admitido como associado efetivo, um dos seus direitos fundamentais é eleger e ser eleito. É inaceitável, por discriminatória, a existência de qualquer imposição regulamentar que preveja que os associados efetivos de uma instituição do setor social e solidário só gozam do direito a serem eleitos se tiverem conhecimentos e experiência adequados ao cargo, natureza e dimensão da Associação. Assim, cremos, mais uma vez,

que inexistente qualquer interesse público relevante para destacar em tal nível a posição dos associados das mutualidades. Não há, nem nunca houve qualquer base factual comprovada, qualquer estudo e/ou suporte documental que produzisse no legislador a necessidade de se “coar” os associados e dividi-los em associados idóneos e associados não idóneos. Tal é manifestamente discriminatório, tanto mais que em nenhuma outra Entidade da Economia Social, o legislador ousou sequer qualificar a possibilidade de acesso aos órgãos associativos, com semelhantes termos: “idoneidade”!

Mais uma vez assiste-se a alguma incoerência técnica e excessivo positivismo normativo em situações que não é adequado ou necessário - em alguns casos é injustificado e até entra em colisão com princípios constitucionais e com a LBES.

Reitera-se, igualmente, a necessidade e importância da diminuição do número de associados para a subscrição de listas eleitorais e bem assim o acesso aos cadernos eleitorais pelos candidatos das listas concorrentes. Neste âmbito, o n.º 1 do art. 102.º do CAM ao definir um grupo mínimo de 300 ou 10 % de associados para subscrição de propostas de candidatura à eleição dos órgãos associativos e face às dificuldades de acesso aos cadernos eleitorais, juntando-se a pouca aderência dos associados às Assembleias Gerais, não facilita o conhecimento dos associados e conseqüentemente limita a participação ativa.

O CAM, no seu art. 21.º (Limitação de mandatos das associações mutualistas de 1º grau) e o n.º 2 do art. 101.º (Reeleição) limita a eleição de quaisquer membros da Assembleia de Representantes, ou do presidente do Conselho de Administração ou cargo equiparado, ao máximo de três mandatos sucessivos, com o máximo de 4 anos cada mandato. Esta limitação, a nosso ver, é inconstitucional. Neste âmbito, dispõe o art. 18.º da CRP: (Força jurídica) - resulta deste regime que a restrição de direitos fundamentais tem de estar expressamente prevista na CRP. Tal como resulta do regime da limitação de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos, nomeadamente a limitação de mandatos aos órgãos das autarquias locais, aprovado pela lei n.º 46/2005 de 29 de agosto. Limitação esta, consagrada no art. 118.º da CRP – (Princípio da renovação). Ora, quando essa restrição seja operada por via de lei ordinária (como é o caso) esta tem de respeitar os limites da norma constitucional habilitante, o que não acontece.

Aliás, como referem Canotilho e Moreira (2014), a regra é a de que os associados podem ser eleitos. Logo, as exceções têm de ser justificadas, o que não se verifica.

Ora, cabe aos associados, e só a estes, deliberar estatutariamente se tal limitação deve operar ou não.

2.3.6.2 A obrigatoriedade da existência de Assembleia de Representantes

No que respeita ao alegado objetivo de “fortalecimento do caráter democrático e da participação dos associados” refere-se, em sede preambular, que se introduzam “normas que possibilitam ou impõem uma participação mais alargada dos associados e o controlo mais efetivo da sua ação, replicando os princípios da democracia representativa. Deste modo, cria-se uma assembleia de representantes, tendo por competências a eleição dos órgãos de administração e de fiscalização, a definição das orientações fundamentais e o controlo da administração da associação.”

Desde logo, o CAM pretende ditar e impor aos associados de cada uma das mutualidades regras acerca da possibilidade de, democraticamente, criarem órgãos, elegerem quem desejam como titulares dos seus órgãos associativos, e ainda quantas vezes os podem eleger (regras para os mandatos).

Veja-se o que se encontra previsto, a este respeito, no art. 75.º n.º3 do CAM – uma vez que se impõe a Assembleia de Representantes, sem que se conceda a possibilidade aos associados de se pronunciarem a este respeito – tal como, conforme art.º 64.º A dos EIPSS, acontece com as restantes Associações (IPSS), nos termos em que os estatutos das associações podem prever quais as funções da assembleia geral que podem ser exercidas por uma assembleia de representantes eleita pelos associados.

Sendo um órgão de representação, deverá ser deixado aos associados a possibilidade de o verem criado na sua associação, mediante as determinações dos seus estatutos. É assim que acontece para as demais Entidades da Economia Social, Cfr. art. 16.º n.º 2; art. 33.º n.º 3 e art. 44.º n.º 2 e n.º 3 do Código Cooperativo.; art. 64.º-A, art. 64.º-B e art. 64.º-C do Estatuto das IPSS.

2.3.7 Restrição, injustificada, à liberdade de acesso e exercício pelas Mutualidades a outras atividades.

Para a sustentabilidade económica das Associações Mutualistas, o CAM não acautela a possibilidade de alargar os seus fins e permitir o acesso e exercício pelas Mutualidades às demais atividades económicas, nomeadamente quanto à promoção da qualidade de vida, concretizáveis através da propriedade, organização e gestão e de equipamentos e serviços de apoio social e de outras atividades que visem especialmente o desenvolvimento moral, intelectual, cultural e físico e a cidadania ativa dos associados

e suas famílias, nomeadamente de apoio à infância, juventude, velhice, doença, incapacidade ou deficiência, à família e comunidade e a outros grupos vulneráveis.

Também neste âmbito, igualmente no nº 2 do art. 19.º do CAM, injustificadamente, é consagra uma exceção à atividade estatutária dos agrupamentos das mutualidades – tal exceção não existe em mais nenhum estatuto ou ordenamento onde caibam as demais entidades da Economia Social. Questiona-se, porque não podem os agrupamentos desenvolver e gerir modalidades de benefícios de segurança social, distintos ou idênticos, aos protagonizados pelas suas associadas. Se as mesmas lhes derem autorização, em sede de assembleia geral, não se entende o regime excessivamente intervencionista e proibitivo por parte do Estado no âmbito da vida interna e das atividades previstas nos estatutos de cada um.

Ao contrário do que se alega no preâmbulo do atual CAM não existe introdução de “regras mais claras para a concretização da autonomia financeira e orçamental das modalidades associativas e demais atividades, a garantia do seu equilíbrio técnico e financeiro e a aplicação de valores e gestão de ativos” e “na criação de mecanismos legais que permitam reforçar a garantia da sustentabilidade económico-financeira e técnica das associações”. Constata-se, desta forma, que o CAM não acautela a possibilidade de acesso e exercício pelas mutualidades às demais atividades económicas exercidas pelo setor privado da Economia Social (cfr. artigo 144.º do CAM) que, enquanto atividades de carácter instrumental, se mostram absolutamente essenciais para o sistema de financiamento das modalidades e, assim, de reforço da garantia de atribuição dos benefícios (atuais ou futuros) aos Associados, financiamento das modalidades e funcionamento regular das mutualidades.

De resto, caso tais limitações se mantenham e não se venha a acautelar a possibilidade de acesso e exercício pelas mutualidades às demais atividades económicas exercidas pelo setor privado da economia, levará a uma estagnação destas associações e conseqüentemente perigar o seu legítimo desenvolvimento e sustentabilidade. Contrariando o que consagra a CRP, na LBES, o Estatuto das IPSS e até o CAM.

2.3.8 Princípio da democraticidade: “um homem, um voto” / “uma associação, um voto”.

Com o estatuído no nº1, do art. 20.º, do CAM, em que os estatutos das uniões, federações e confederações de associações mutualistas podem atribuir a cada uma das associações mutualistas aderentes um número de votos superior a um, determinado quer em função

do número dos seus associados ou de qualquer outro critério objetivo, de acordo com o princípio da democraticidade e da proporcionalidade, sem que daí possa resultar uma posição de voto superior a 30 % do total dos votos, foi, a nosso ver, ultrapassado o direito atribuído aos seus associados do princípio mutualista seguido desde sempre: “um homem, um voto”. Trata-se de uma das suas principais âncoras, no âmbito do direito à liberdade de associação que o Movimento Mutualista preconiza, e que é amplamente desapoiado pelo CAM. As entidades da Economia Social não podem, não devem, e, decerto, nem querem permeabilizar-se ao escopo lucrativo, porque ao nível do mutualismo a máxima é “o que é meu, é teu!”. Por isso, não pode haver uma vontade maior da de cada um dos associados, e esta deve ser uma única só, e igual para todos. Por outro lado,

2.4 Ausência de legislação em relação a outras matérias em contraste com a excessiva e injustificada interferência do Legislador.

2.4.1 Princípio da separação, autonomia e independência dos fundos

Em contraponto do acima alegado, verifica-se uma completa ausência e tomada de posição do Legislador relativamente a situações específicas existentes na vida de todas as associações mutualistas e, em relação às quais é, efetivamente, necessário legislar.

É, v.g., o caso da necessidade de se proclamar o princípio da separação, autonomia e independência dos fundos [sejam os permanentes ou os próprios] de cada modalidade de benefícios, em relação às demais modalidades prosseguidas pela Associação (art. 61.º e seg. do CAM). É por demais importante que fique clarificado que apenas o respetivo fundo [permanente ou próprio] de uma qualquer modalidade de benefícios, responda perante as obrigações (responsabilidades) assumidas pela Mutualidade em relação a essa mesma modalidade de benefícios.

Ainda relacionado com esta temática, o CAM nada prevê em relação à limitação do regime de penhorabilidade dos fundos próprios/permanentes, matéria fundamental para a relação de confiança entre associado e Instituição.

2.4.2 Falta de previsão para possibilidade de criação de novas modalidades

O atual CAM nada prevê em relação à possibilidade de criação de novas modalidades de benefícios e, de grande atualidade e premência, em relação à possibilidade de existência de um regime de portabilidade, quer no que respeita à transferência de

modalidades de benefícios entre mutualidades, quer no que respeita à transferência de regimes contributivos entre o setor público e o Mutualista.

2.4.3 Regime de licenciamento de caixas económicas

Por último, e destacada relevância, somos em crer e a defender que a verdadeira autorização para o exercício das atividades das associações mutualistas resulta do ato de registo dos seus estatutos – é aí que reside o cerne do licenciamento geral para a prática das mesmas. E tal é expressamente referido pelo legislador que, ao nível da respetiva Portaria n.º 135/2007, de 26 de janeiro (do regime de registo das mutualidades), dispõe: o fim do registo é “permitir a criação e funcionamento de serviços e equipamentos e o desenvolvimento de outras formas de apoio e cooperação previstos na lei” – (Artigo 2.º, alínea e), do CAM).

Necessário se torna rever o regime jurídico das caixas económicas (RJCE), aprovado pelo decreto-Lei n.º 190/2015, de 10 de setembro, nomeadamente quanto à imposição de penhor ou hipoteca para a concessão de empréstimos aos associados [alínea b) do nº1 do art. 8.º do RJCE]. Separação entre os órgãos sociais das caixas económicas anexas e os órgãos associativos da própria mutualidade [art. 11.º do RJCE].

Pelo que deverá referir-se, por exemplo, que se aplique o mesmo Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo e das Cooperativas de Crédito Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/91, de 11 de janeiro, para regular o acesso a esta atividade.

2.4.4 Ponto de ordem

No nosso entendimento, para além da introdução de regras financeiras especificamente aplicáveis às Associações Mutualistas de grande dimensão/económica, há demasiada interferência da tutela na organização interna das mutualidades; também se constata que não se aproveitou a alteração legislativa para resolver alguns dos mais difíceis e delicados problemas que atualmente este setor enfrenta, nomeadamente, o financiamento das modalidades; o acesso e exercício às atividades económicas; o regime de autonomia dos fundos mutualistas e penhorabilidade dos fundos mutualistas, etc.

Também se constata que não há referência a qualquer preocupação em dotar o setor mutualista de novas e inovadoras ferramentas que lhe permita responder aos desafios e oportunidades destes novos tempos, permitindo o seu crescimento e desenvolvimento ao serviço das comunidades e dos cidadãos, designadamente, no âmbito da criação de

novas modalidades de benefícios e da criação e regulação de um regime jurídico para a portabilidade de modalidades de benefícios.

Neste trabalho procurou dar-se resposta a três grandes objetivos gerais, que se prendem com a compreensão do Movimento Mutualista, nomeadamente pelo seu enquadramento histórico, passando pela caracterização do Movimento Mutualista em Portugal e seus desafios, bem como, o enquadramento do regime jurídico das Mutualidades com a realidade do Movimento Mutualista, nomeadamente, quanto ao objeto, processo de constituição, membros dos órgãos associativos, modelo de governação e tutela e supervisão das Associações Mutualistas.

Para tal, foi realizada uma pesquisa documental, dando privilégio aos diplomas legais, bem como, à análise de literatura.

Sendo o Setor Mutualista parte integrante na família da Economia Social, reconhecido pelo seu expoente de representação democrática e local, este deve ser evidenciado por todos como um aliado resiliente e complementar à ação dos demais setores. Face aos dados supra expostos, obtidos através do INE (2018) e CASES (2016), ressalta que o Movimento Mutualista tem um grande impacto no setor da economia social, desde as respostas aos benefícios que estas concedem, o número de pessoas que deles beneficia, o impacto económico, quer a nível financeiro, social e socioprofissional. É um movimento com passado e com futuro.

No entanto, as associações mutualistas terão que considerar, cada vez mais, novas e inovadoras modalidades de benefícios. Canalizar esforços no sentido de uma aposta muito forte na formação adequada aos novos perfis e competências dos profissionais face aos novos desafios da sociedade da informação, investindo na qualificação dos recursos humanos, envolvendo todas as entidades interessadas, quer ao nível da formação de nível médio, quer ao nível superior, bem assim, como a formação ao longo da vida.

Será ainda importante redesenhar as respostas sociais, criar novas respostas e mais personalizadas, requalificar e construir novos equipamentos obedecendo a novos conceitos, incorporar e disseminar práticas de inovação e empreendedorismo social, reformular e desenhar novas modalidades de previdência social que respondam às expectativas e necessidades das pessoas, promover a transição digital e climática.

Também se torna necessário criar condições, nomeadamente a nível legal, para que as mutualidades se tornem sustentáveis, o que ainda está longe de acontecer.

Para além deste ponto, outros são importantes e devem ficar na retina de dirigentes, sejam das Associações Mutualistas, sejam de dirigentes políticos. Desta forma, devem ser criados mecanismos que permitam colmatar as dificuldades financeiras e permitir uma melhor sustentabilidade das Associações. Políticas fiscais e sistemas de tributação que

reconheçam a função de interesse geral dos serviços prestados. Para além disso, e dentro desta questão, particularmente sensível, devem ser possíveis as candidaturas a determinados planos e programas de financiamento a projetos e ações de formação.

Para acrescentar, deve também existir um reforço no que toca à formação das bases e da liderança. Este trabalho de capacitação é um processo que permitiria não só enquadrar as respostas tradicionais nas dinâmicas contextuais, mas também garantir mais e melhores respostas aos grandes desafios contemporâneos. Por conseguinte, estes novos desafios requerem respostas diferenciadas e qualificadas atentas a uma maior diversidade de públicos-alvo, com diferentes necessidades. A constituição de novas mutualidades e o rejuvenescimento na atuação das já existentes, é uma necessidade emergente, para que se capturem destinatários mais jovens. Para além disso, a questão da formação é também de relevo, uma aproximação à academia seria uma simbiose perfeita. Se por um lado alertaria jovens para uma ampla oportunidade de carreira profissional e estudo, por outro lado, seria uma mais valia ter proximidade à produção de conhecimento, útil para propor recomendações e inovações.

Ressalva-se, por isso que as políticas públicas, quer sejam do ponto de vista mais estrutural ou mais conjuntural (ligadas à procura ou oferta) têm um papel fundamental na dinâmica e afirmação da Economia Social e são formas de concretizar aquilo que vem consagrado na CRP e na LBES, como o estatuto fiscal adequado, fomento e proteção deve ser traduzido na prática.

Para além disso, deve dar-se uma atenção especial ao regime jurídico das Associações Mutualistas, nomeadamente, ao CAM e adaptá-lo à realidade e às necessidades de todas as associações mutualistas e não só às de grande dimensão/económica.

Para tal urge diferenciar as regras financeiras e de tutela especificamente aplicáveis às Associações Mutualistas de grande dimensão e as demais. Também o Estado, por respeito à liberdade de associação, deverá procurar criar mecanismos para uma menor interferência da tutela, nomeadamente quanto ao processo eleitoral e na organização interna das mutualidades.

O governo deve aproveitar a próxima revisão ao CAM para resolver alguns dos mais difíceis e delicados problemas que atualmente este setor enfrenta, nomeadamente, o financiamento das modalidades, o acesso e exercício às atividades económicas, o regime de autonomia dos fundos mutualistas, a sua penhorabilidade, entre outros assuntos. Terá que haver uma maior preocupação em dotar o setor mutualista de novas e inovadoras ferramentas que lhe permita responder aos desafios e oportunidades deste novo tempo,

possibilitando o seu crescimento e desenvolvimento ao serviço das comunidades e dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIM -Association Internationale de la Mutualité (2003)- *Les Mutualités en Europe, Contribution de l'AIM à la préparation du document de la Commission Européenne, Bruxelles*[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/494461/IP-OL-JOIN_ET\(2013\)494461_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/494461/IP-OL-JOIN_ET(2013)494461_FR.pdf).

Caeiro, J. (2008). Economia social: conceitos, fundamentos e tipologia. Revista Katál. Florianópolis v. 11 n. 1 p. 61-72 jan./jun. Acedido a 31/10/2022 em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v11n1/06.pdf>

Canotilho G. & Moreira V., *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, Coimbra Editora, 4.ª Edição Revista, Coimbra, 2006.*

Coelho, L. (2008). Associativismo e Desenvolvimento Local: o caso de Ribeira de Pena. Dissertação de Mestrado, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Portugal. Acedido em <https://repositorio.utad.pt/handle/10348/192>.

Garrido, Á. (2018). *A institucionalização do “social” no Estado Novo português: previdência corporativa e seguros sociais voluntários.* Estudos Históricos Rio de Janeiro, vol 31, nº 64, p. 198-218.

Garrido, Á (2021). *Estudo de Caracterização do Movimento Mutualista em Portugal, União das Mutualidades Portuguesas.*

INE. (2016) *Conta Satélite da Economia Social.* https://www.ine.pt/file:///C:/Users/UTILIZADOR/Downloads/19ContaSatEconSocial_2016.pdf

Lousada, M. A. (2004) “Associações profissionais: tradição e renovação.” In *Associações Profissionais em Portugal*, org. Freire, João, 21-55. Oeiras: Celta Editora.

Martins L. L. (2019) *Supervisão Financeira das Associações Mutualistas E A Liberdade De Associação. CES Cooperativismo e Economia Social.*

Meira, D. & Ramos, M. E. (2019). *Social entrepreneurship: legislative contributions.* RED. Revista Eletrónica de Direito, 2 (VOL. 19), 136- 162. DOI: https://doi.org/10.24840/2182-9845_2019-0002_0006

Meira, D. A. (2013). A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: do projeto ao texto final. *CIRIEC- España, revista jurídica de economía social y cooperativa*, 24, 21-52

Meira, D. & Ramos, M. E. (2019). *Projeções do princípio da autonomia e da independência na legislação cooperativa portuguesa.* Boletín de la Asociación de Derecho Cooperativo, 55, 135-170. DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc-55-2019pp135-170>.

Meira, D. (2018). As cooperativas em Portugal. Breve apresentação do seu regime jurídico. In *C. A. Gomes, A. F. Neves & Tiago Serrão (Eds.), Organização Administrativa: novos actores, novos modelos (pp. 807-835) Vol. I. Lisboa: AAFDL Editora.*

- Meira, D** (2020). Cooperativas e solidariedade: realidades convergentes. *Revista ES-Economia Social. Leituras e Debates*,8, http://www.revista-es.info/meira_8.html.
- Moreno, Rafael** (1997), *Cooperativismo y Mutualismo: instituciones de participación, Mutual*, n.º 4, pp. 46-59.
- Namorado, R** (2017) *O que é a Economia Social? Centro de Estudos da Economia Social, Coimbra*.
- Namorado, R.** (2004). *A economia social – Uma constelação de esperanças. Coimbra: Oficina do CES n.º 213*.
- Pereira, J. D.& Henriques, R.** (2021) *Origens do Mutualismo em Portugal, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas*.
- Pistola, R.** (2018). *Entre Mutualismo e Capitalismo. Os caminhos do Montepio Geral (1840-1930). Dissertação de Doutoramento em História na especialidade de História Contemporânea, Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa*.
- Pitacas, J. A.** (2020a). *O novo Código das Associações Mutualistas: fundamentos. in PITACAS, José Alberto & RETO, Luís (orgs.). A Economia Social numa Visão Plural. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Pública e Social – Associação Mutualista Montepio, p. 214-215*.
- Pitacas, J. A.** (2020b). *O novo Código das Associações Mutualistas: principais alterações. in PITACAS, José Alberto & RETO, Luís (orgs.). A Economia Social numa Visão Plural. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Pública e Social – Associação Mutualista Montepio, p. 216-217*.
- Pitacas, J. A.** (2009). *Mestrado em Economia e Política Social. 96. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa*.
- Rosendo, V.** (1996). *O Mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens. Lisboa: Montepio Geral*.
- Rosendo, V.** (1998). *Evolução do Mutualismo no Portugal Contemporâneo. In BARROS, Carlos Pestana & SANTOS, J. C. Gomes (orgs.). O Mutualismo Português: solidariedade e progresso social. Lisboa: Editora Vulgata, p. 59-67*.
- UMP, (2022).** *União das Mutualidades Portuguesas* <http://www.mutualismo.pt/>
- MUTUÁLIA, (2022)** - <https://www.mutualia.pt/>
- redeMut da Associação Portuguesa de Mutualidades (2022)** - <https://www.redemut.pt/>
- Liga das Associações Mutualistas do Porto, (2022)** - <https://liga.pt/>
- Liga das Associações de Socorros Mútuos de V.N. de Gaia, (2022)** <https://www.ligagaia.pt/>

LEGISLAÇÃO:

Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976 (com as devidas alterações);

Lei de Bases da Economia Social: aprovada pela lei n.º 30/2013, de 8 de maio.

Lei de Bases do Sistema da Segurança Social - aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Código das Associações Mutualistas, aprovado pelo decreto-Lei n.º 59/2018 de 2 de agosto.

Decreto-Lei n.º 37/2019, de 15 de março, aprova alterações à alínea f) do n.º 5 do artº 6.º do CAM.

Decreto-Lei n.º 72/90 de 3 de março, aprovou o primeiro código das Associações Mutualistas.

Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social - Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro.

Código Cooperativo - aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto.

Lei de Bases da Segurança Social de 1984 aprovada pela Lei n.º 28/84, de 14 de agosto.

Portaria n.º 135/2007, de 26 de janeiro: Aprova o Regulamento de Registo das Associações Mutualistas e das Fundações de Segurança Social Complementar.

Código civil – aprovado pelo decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966, com as devidas atualizações.

Portaria n.º 139/2007 de 29 de janeiro - Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social.

Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo e das Cooperativas de Crédito Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/91, de 11 de janeiro.

Regime jurídico das caixas económicas (RJCE), aprovado pelo decreto-Lei n.º 190/2015, de 10 de setembro.

Lei de Bases da Segurança Social (2007), através da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.