

Ana Paula Santos Quelhas, **A Re-fundação do Papel do Estado nas Políticas Sociais**, Coimbra, Almedina, 2001, 284 páginas.

Há cerca de vinte anos Pierre Rosanvallon (1981) anunciava em França aquilo que os economistas já tinham começado a prever — a crise do Estado-Providência ou Estado de bem-estar. Essa crise era, antes de mais, crise financeira do Estado, pois a transição demográfica associada ao aumento da esperança de vida, à acrescida extensão e generalização dos direitos sociais (subsídios de desemprego, doença e invalidez, pensões de reforma) operada em época de expansão económica, exigia uma

proporção crescente de despesas públicas nas funções sociais e, com ela, níveis crescentes de impostos e de contribuições para a segurança social dificilmente sustentáveis. Essa crise era também social e cultural, associada à falência de um modelo anónimo e impessoal de solidariedade orgânica operada através dessa entidade abstracta que é o Estado. Para além do anúncio da crise, tornava claro que se devia evitar a falácia de se considerar que as alternativas eram apenas mais Estado ou mais mercado. O reforço do puro estatismo levaria garantidamente a uma insolvência a prazo; por seu lado, o caminho da privatização das funções passíveis de serem privatizáveis (saúde e pensões de reforma, por exemplo) significaria a regressão dos objectivos redistributivos e de justiça social subjacentes à própria noção de Estado de bem-estar. O caminho da «pós-social-democracia» passaria então por um reforço da sociedade civil, por um renascimento das solidariedades pessoais e da assumpção pelo «terceiro sector» de alguma(s) destas funções tradicionalmente asseguradas pelo Estado.

Nestes vinte anos muito se tem escrito sobre a crise do Estado-Providência, mas poucos estudos empíricos têm analisado as possibilidades de soluções para a crise, nomeadamente o contributo que o «terceiro sector» pode dar para essa solução. Neste sentido é de louvar o contributo de Ana Paula Quelhas, que se insere em grande medida na agenda de investigação referida acima.

O livro em apreço resulta da dissertação de mestrado em Sociologia

realizada na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. O seu objectivo central é o de analisar o papel das associações mutualistas na refundação das políticas sociais, nomeadamente o de perceber o alcance e limitações destas instituições num contexto em que actuam a par, quer de entes públicos, quer de entidades privadas que desempenham funções semelhantes. Dado que o tema do curso de mestrado é «As sociedades nacionais perante os processos de globalização», a autora relaciona, ainda que marginalmente, a sua análise com o quadro das teorias da globalização de Boaventura Sousa Santos.

O livro está bem escrito, as suas cerca de duzentas páginas são de leitura fácil e encontra-se bem estruturado em cinco capítulos. O primeiro é sobretudo conceptual acerca da distinção entre economia social e terceiro sector numa perspectiva algo histórica, acerca da clarificação dos princípios das associações mutualistas e da problematização do mutualismo no contexto do fenómeno da globalização. O segundo capítulo trata da construção do Estado-Providência e do seu crescimento associado ao próprio crescimento do peso do Estado na economia. O terceiro capítulo analisa as causas da crise dos sistemas públicos de protecção social, que são demográficas, mas também sociais e laborais, com ilustrativa evidência empírica. É um bom capítulo para que quem desconhece passe a perceber as razões pelas quais é insustentável manter o actual estado de coisas em relação

ao sistema de protecção social assegurado exclusivamente pelo Estado. O quarto capítulo analisa o processo de privatização das políticas sociais e prepara o terreno para a abordagem do mutualismo. No quinto capítulo aborda-se muito ligeiramente o terceiro sector na Europa para depois se concentrar no mutualismo em Portugal e, em particular, na análise dos resultados de um inquérito às *associações* mutualistas que a autora elaborou (anexo n.º 4) e da qual obteve 25 respostas.

Aquilo que coloca as mutualidades no «terceiro sector» entre o Estado e o mercado é o facto de cumprirem funções tradicionalmente públicas, como nas áreas da saúde e assistência social, mas não serem entes públicos, e, por outro lado, terem certas características de entidades privadas (carácter voluntário da adesão) sem terem, contudo, um objectivo de lucro.

Há um conjunto de questões que me parecem merecer alguma reflexão no âmbito desta obra. Em primeiro lugar, saber se a economia social, em geral, e o mutualismo, em particular, é uma *alternativa* ou um *complemento* de outros sistemas de protecção social e de partilha de riscos, públicos e privados. O subtítulo da obra, «A alternativa do mutualismo», sugere a primeira opção, que parece ser também a que Ana Paula Quelhas retira nas conclusões, onde refere que, no «*plano teórico*, a economia social pode ser encarada como uma alternativa credível quer ao comunismo, quer ao próprio capitalismo» (p. 202,

itálico no original). Parece-me demasiado ousada esta afirmação e sobretudo não corresponde ao conteúdo do próprio livro.

Uma outra questão é saber se o ideal mutualista é apenas um ideal ou tem expressão prática. Alguns princípios essenciais das associações mutualistas são: *democraticidade*, no sentido em que, sendo uma associação, cada associado tem um voto; *liberdade*, sendo cada um livre de aderir; *independência* face a outras organizações; *solidariedade*, no sentido de haver partilha de benefícios e não haver objectivos lucrativos no funcionamento das mutualidades. Para responder a esta questão de forma mais cabal seria necessário fazer um inquérito não só às *organizações*, mas também aos *associados*. Nestes seria útil discriminar os dirigentes, outros associados activos na organização e aqueles que apenas contribuem. Esta análise, que a autora reconhece que teria sido útil, era, a nosso ver, muito relevante. Na sua ausência, os poucos elementos do inquérito que permitem relacionar o ideal dos princípios do mutualismo com a realidade dos factos mostram um certo desfasamento. A proporção de trabalho voluntário nestas organizações é muito pequena, pois só seis organizações têm trabalhadores em regime de voluntariado e este realiza-se predominantemente ao nível de funções de direcção. Por outro lado a presença nas assembleias gerais, como acontece com outras associações, é extremamente diminuta.

Outro problema, a nosso ver central, mas que é abordado um pouco *en passant* (p. 22), é a distinção entre organizações que promovem o interesse público e as que promovem o interesse dos associados, pois, como refere, e bem, a autora (nota 10, p. 22), esta distinção é essencial para a definição de benefícios e de incentivos fiscais¹. Considera as associações mutualistas no grupo das que defendem os interesses dos associados e questiona-se (nota 11, p. 22-23) «se não serão as associações mutualistas organizações bem próximas das mercantis, por limitarem o seu raio de acção a [...] indivíduos dispostos a pagarem as contribuições — um *preço*, como se de um mercado se tratasse — necessárias para acederem a determinada categoria de benefícios». Esta temática é retomada no capítulo 5, quando se fala do mutualismo à escala europeia e em Portugal. A autora dá voz a certos autores que consideram que a transposição para o direito nacional de directivas comunitárias que especificam regras de organização interna das mutualidades entra em conflito com algumas características das mutualidades e, por outro lado, torna-as mais próximas de organizações mercantis.

Isto remete-nos para outro problema, que é o de saber o que é, e o que deve ser, a relação do Estado

¹ A distinção entre organizações que prosseguem interesses públicos, privados e mistos não é fácil. Para uma tentativa de tipologia, v. P. T. Pereira (2001).

com o «terceiro sector», em particular com as mutualidades. Tendo em conta o inequívoco papel dos incentivos fiscais na grande expansão dos fundos de pensões e das aplicações financeiras em produtos tipo PPR (plano poupança-reforma) das entidades privadas, surge naturalmente a questão de saber que tipo de incentivos dar às associações mutualistas. Os inquéritos feitos revelam-nos aquilo que é a percepção por parte das mutualidades deste problema — consideram que o Estado devia dar mais apoios do que dá — e que discrimina negativamente as mutualidades em relação a outras entidades privadas (bancos e seguradoras) em sede de IRS, dado que as contribuições para as mútuas não são dedutíveis, enquanto uma subscrição de um PPR numa entidade privada já o é². Convém ir mais fundo e analisar se efectivamente existe essa discriminação negativa, como argumenta Ana Paula Quelhas. Num artigo recente, J. Gomes Santos (1998) clarifica que em sede de IRC, IVA, sisa e contribuição autárquica existem benefícios fiscais das associações mutualistas, pois são consideradas IPSS e pessoas colectivas de utilidade pública. Ou seja, argumenta que existe discriminação *positiva*, não sendo esta um «pecado», como os críticos querem fazer crer, mas uma «virtude», da-

das as externalidades positivas associadas à acção destas instituições. Também parece contradizer o argumento de Ana Paula Quelhas o facto de instituições como o Montepio Geral, associação mutualista, terem PPR exactamente idênticos aos das instituições privadas e os seus subscritores beneficiarem dos mesmos benefícios fiscais. Isto leva-nos a crer que a não possibilidade de deduções em sede de IRS de outras contribuições dos mutualistas deriva do facto de não serem aplicações da mesma natureza e com as mesmas características das que se fazem nas instituições privadas³.

Somos dos que pensam que as organizações do «terceiro sector», sobretudo as que desenvolvem actividades geradoras de externalidades positivas, de reforço da solidariedade social, da entreajuda e do apoio mútuo, devem ser apoiadas pelo Estado e também pelas autarquias locais que melhor conhecem as organizações no terreno (de menor dimensão). Este apoio é tanto mais importante quanto mais cresce o processo de internacionalização e integração das economias, a mobilidade dos capitais, os fenómenos de deslocalização das empresas e a precariedade dos empregos. Associada a esta instabilidade económica existem instabilidades sociais, maior desagregação das famílias (tradicional ou não), maior instabilidade emocional dos adultos

² Esta opinião também é partilhada pelo presidente da União das Mutualidades, Maldonado Gonelha, conforme expressou num *workshop* sobre mutualismo (v. M. Gonelha, in C. Barros e J. C. Gomes Santos (1998).

³ Agradecemos a José Carlos Gomes Santos esta sugestão, que subscrevemos.

e, com ela, das crianças. Os apoios devem ser sempre acompanhados de regras claras, transparentes, objectivos identificados e monitorização para que certo tipo de benefícios não seja utilizado indevidamente.

Não basta, contudo, ser adepto do desenvolvimento da economia social. É preciso analisar as condições para o seu sucesso, pois, paradoxalmente, os mesmos factores que fazem aumentar a «procura» de organizações (a instabilidade pessoal gera a necessidade de redes sociais mais estáveis) fazem simultaneamente diminuir a «oferta» de associações (a instabilidade impossibilita compromissos estáveis e duradouros com organizações). Parece-nos claro que Ana Paula Quelhas subscreve o «ideal» da economia social, mas isso não lhe retira, em muitos aspectos, a objectividade da análise.

Neste sentido, pensamos que todos aqueles que se interessam pelo mutualismo em articulação com as políticas públicas, quer numa perspectiva simples de se informarem, quer numa mais profunda de investigarem as virtualidades do sector, deverão ler esta obra. A partir de uma análise crítica do texto e de alguns aspectos mais problemáticos do mesmo, valeria a pena continuar o estudo.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, C., e GOMES SANTOS, J. C. (eds.) (1998), *O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social*, Lisboa, Editora Vulgata.

PEREIRA, P. T. (2001), «Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado», in *A Reforma do Estado em Portugal*, Associação Nacional de Ciência Política, Lisboa, Editorial Bizâncio.

ROSANVALLON, P. (1981), *La crise de l'État Providence*, Paris, Édition du Seuil.

PAULO TRIGO PEREIRA