

---

MARIA ADOSINDA  
HENRIQUES

Socióloga

## FORMAS TRADICIONAIS DE COOPERAÇÃO — As mútuas de seguro de gado \*

101

*Neste texto procura-se analisar de um ponto de vista sociológico uma das mais persistentes formas de cooperação em meio rural — as associações através das quais os pequenos produtores suportam solidariamente os prejuízos resultantes da morte ou acidente de gado. Uma ideia central é que as mútuas asseguram de forma auto-regulada uma função com que o seguro comercial se não relacionou e que o «segredo» do seu funcionamento está no interconhecimento. Por isso se procurou, depois de uma recensão dos estudos portugueses sobre este tema, estudar em pormenor os mecanismos em que se baseiam e as modalidades que assumem.*

# É

conhecida a origem longínqua das formas de cooperação na agricultura e no meio rural. Vários autores têm identificado algumas destas formas, a que por simplificação poderemos chamar tradicionais, referindo desde os celeiros comuns da Idade Média, até associações de longa persistência, entre as quais podemos nomear, com expressão variável nos dias de hoje, as que estão relacionadas com a gestão da água, com o manejo do gado, com a floresta, ou com o seguro e o crédito. Também no que se prende com a organização do processo de trabalho estudos recentes têm mostrado a atualidade e o interesse de formas associativas reguladas

### 1 — Introdução

---

\* Este texto beneficiou dos comentários dos membros do Conselho de Redação da Revista Crítica de Ciências Sociais e do Núcleo de Ciências Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, a quem manifesto o meu reconhecimento.

Devo um agradecimento muito especial a Boaventura de Sousa Santos, porque foi da sua sugestão, do seu estímulo e da sua orientação que surgiu este texto.

A José Reis, Pedro Hespanha e Maria Manuel Leitão Marques devo muitas sugestões relacionadas com as respectivas áreas de investigação e devo, de modo especial, o incentivo.

por procedimentos que relevam do direito tradicional informal<sup>(1)</sup>.

Muitas destas formas são expressão fiel de uma economia camponesa que sabia encontrar meios importantes para dar resposta a algumas das suas necessidades centrais. Não admira, por isso, que em sociedades muito auto-centradas, onde as acções externas não podiam oferecer grandes respostas, as solidariedades se manifestassem como que «naturalmente», quer na organização do trabalho, quer em funções-chave para o funcionamento das suas economias. O crédito e o seguro são duas dessas funções, centrais quer em economias de reprodução simples (quando se trata de dar resposta ao alto risco que envolve as economias débeis), quer em economias em desenvolvimento.

Pensou-se durante muito tempo que estas formas tradicionais correspondiam estritamente a uma sociedade tradicional e, portanto, sempre que novas relações sociais penetrassem tais sociedades, seriam veículos de processos transformadores que as desestruturavam. Seriam, pois, os agentes exteriores (o próprio Estado, as instituições nacionais de crédito e seguro, as empresas a montante e a jusante da produção agro-pecuária) que assegurariam as principais funções e modernizariam aqueles espaços.

Tal não aconteceu, porém, porque nem os processos de desenvolvimento são tão lineares nem essas funções foram devidamente asseguradas pelas instituições que era suposto exercerem-nas centralizadamente.

Um bom exemplo desta ideia é-nos dado pelo seguro de gado. É que não só este não foi universalmente assegurado pelas companhias seguradoras, como por outro lado se mantém em actividade associações locais de seguro mútuo, organizadas pelos próprios produtores e de longa persistência. Além disso assiste-se à criação de novas mútuas e verifica-se ainda uma certa capacidade de adaptação destas estruturas a novas condições de produção.

Parece pois justificado que se dê atenção a estas formas, reflectindo sobre a natureza do seu funcionamento interno e pensando como pode ser salvaguardada a sua especificidade numa situação em que o Estado não deixa de procurar integrá-las através das suas normas e de procedimentos jurídicos.

Neste trabalho procurar-se-á analisar estes aspectos, retomando para os dias de hoje uma intensa discussão presente numa vasta bibliografia do fim do século passado e das

---

(1) A este respeito veja-se em Porteia (1986) a complexidade da organização do trabalho das «malhas», uma das interessantes e persistentes formas tradicionais de cooperação que, com regras próprias, desempenham um papel fundamental no seio de economias agrícolas actuais.

primeiras décadas deste século, mas olhando-a com os contributos mais recentes da sociologia rural e da sociologia do direito.

As referências à acção mutualista (da qual as mútuas de seguro de gado vão ser, em meio rural, uma das peças mais interessantes) são ancestrais e diversas<sup>(2)</sup>.

No caso das mútuas, há conhecimento de algumas na Idade Média, embora a sua primeira expansão pareça ter-se dado a partir da segunda metade do século XVIII. Houve, posteriormente, um período de declínio que alguns autores atribuem às guerras napoleónicas e à guerra civil do século passado. Durante as guerras napoleónicas (Bourbon, 1946), em muitas regiões foram apreendidos os roles de gado e os proprietários obrigados a entregar os animais inscritos para o abastecimento das tropas francesas, levando a que só algumas dessas mútuas subsistissem até aos nossos dias.

Nos finais do século XIX e princípios deste século, o movimento associativo agrário recupera muito da sua vitalidade, parecendo acompanhar o surto mutualista operário e urbano que, sob a influência das correntes utópicas (Owen, Fourier, entre outros) e das experiências de solidariedade, se desenvolveram por toda a Europa. A defesa destas ideias de cooperação e de solidariedade ia no sentido de «fazer recair sobre um grande número de indivíduos os danos que, se recaíssem sobre um ou sobre poucos, os arruinariam» (Laranjo, 1885:10).

Os autores deste período preocupam-se, simultaneamente, com procurar descobrir-lhe as origens e dão conta das regiões onde as mútuas são mais frequentes. Assim, Emídio da Silva (1911:134) remete-as para a tradição germanica e escandinava, concretamente para as *ghildas* que «nascidas com fim de defesa política, depressa foram integradas na mais subida missão de mutualidade seguradora».

Domingues Basto (1926:28) vê nelas a influência cristã, dizendo que «são restos do espírito cooperativista que as confrarias criaram e mantiveram durante muito tempo e de que encontramos vestígios nas mais antigas», enquanto Ramos da Costa (1944:14) conclui que, genericamente, as mútuas radicam na «história do espírito associativo e cooperativo do povo português».

---

(<sup>2</sup>) É conhecida a constituição em 1923, no reinado de D. Dinis, de uma instituição seguradora dos riscos marítimos formada por mercadores (Grillo, 1912). As confrarias do Corpo Santo, destinadas à pesca, os «compromissos», designação comum que recobria os montepios, e a Confraria da Misericórdia de Lisboa, criada em 1498, são exemplos recuados do movimento mutualista. Desde finais do século XVI até ao início deste século os Celeiros Comuns são outra das formas associativas na agricultura (cf.

Mas parece ser comum às diferentes perspectivas o reconhecimento de que o mutualismo surge numa base local, na procura duma resposta próxima a muitas das dificuldades da vida agrícola. Ainda segundo Emídio da Silva (1911:187) no Norte e Centro, criaram-se «sociedades mútuas locais de seguro agrícola a que as necessidades regionais da lavoura, sofrendo de persistente desfalque pela incidência ruinosa de múltiplos sinistros, deviam imprimir um espontâneo e simpático cunho associativo». Domingues Basto (1926:30) diz, por sua vez, que antes da existência de mútuas organizadas como tal já havia, no Minho, a prática de socorrer o lavrador atingido pela morte dos seus animais, vestígio de um espírito de solidariedade nestas comunidades camponesas. Deste modo, se havia um sinistro em qualquer freguesia, «era o animal vitimado pela enfermidade dividido aos arrateis e meios arrateis. Nenhum habitante da paróquia deixava de cumprir o seu dever, indo comprar, conforme as suas posses, a porção da carne correspondente à indemnização com que se desejava ajudar a cobrir o prejuízo do sinistro. A carne não se aproveitava mas desta maneira se exercia uma obra de solidariedade e cooperativismo perfeito, que indemnizava de todo o prejuízo o lavrador atingido pelo sinistro. Era um verdadeiro *rateio* do prejuízo pelos habitantes da freguesia, realizado da forma mais engenhosa e delicada» (Idem: 30).

Referindo-se à localização das mútuas, os vários autores apontam a sua existência no Norte e Centro do país, naturalmente por razões ligadas ao tipo de exploração e ao tipo de economia agro-pecuária aí praticado. Emídio da Silva (1911), P. Ferreira dos Santos (1904) ou D. Luiz de Castro (1899) citam várias destas associações, mas sempre como referências dispersas que só nalguns casos são relativamente precisas, como o do distrito de Aveiro onde, segundo o primeiro autor, existiam *compromissos* em quase todas as freguesias do distrito.

F. Bourbon vai estimar que nos fins do século XIX existiam 2000 mútuas, a maioria das quais sem qualquer formalização jurídica.

No entanto, só em 1935 se realizou aquele que parece ser o primeiro levantamento sistemático e com alguma dimensão sobre estas formas associativas. Trata-se do *Inquérito às Associações Mútuas de Seguro de Gado* que se iniciou no

---

Ripamonti, 1888, e Castro Caldas, 1978). No século passado o mutualismo rural vai estar muito ligado a instituições de carácter agrário-profissional, como é o caso dos Sindicatos Agrícolas, criados pelo decreto de 6 de Junho de 1894. Em 1911, com um decreto do Ministro do Fomento do Governo da República, Brito Camacho, inicia-se a actividade das Caixas de Crédito Agrícola Mútuas.

distrito de Viana do Castelo e incluiu ainda Bragança, Vila Real, Aveiro, Coimbra e Santarém. Foram então recenseadas 300 associações.

Há ainda referência a uma tentativa de inquérito indirecto em 1932 que não resultou porque, na opinião de F. Bourbon (1946), «a maioria das mútuas de seguro de gado não tinha interesse algum em denunciar a sua existência e portanto não o faziam e quando o realizavam ocultavam a própria constituição, continuando-se a ignorar, assim, o número de associados existente e o gado segurado». Daí ter surgido a necessidade da realização do inquérito directo já referido cujos trabalhos de campo se iniciaram em 1935 sob a orientação de Bugalho Pinto.

105

Este último trabalho parece representar uma tarefa única, até ao momento, e facultá-nos uma informação bastante interessante, diria mesmo fundamental, para o conhecimento destas formas associativas. Para além deste levantamento, há dados mais ou menos dispersos e com um grau relativo de aproximação à realidade quantitativa das mútuas e à sua distribuição regional<sup>(3)</sup>. Não há, no entanto, nenhum levantamento sistemático e rigoroso.

Actualmente, estima-se que possam existir, só na Beira Litoral, mais de duas centenas de mútuas em actividade. No distrito de Coimbra, a sua maior incidência é nos concelhos do litoral, onde se localizam também as explorações leiteiras<sup>(4)</sup>. Nos concelhos do interior não parece haver grande tradição de mútuas, o que poderá estar relacionado com o facto de haver aí uma actividade pecuária principalmente assente no gado miúdo.

No distrito de Aveiro parece haver uma distribuição mais equilibrada, enquanto no de Viseu se trata de mútuas mais recentes (décadas de sessenta e setenta) ou mesmo em fase de constituição. É, de resto, este último aspecto que vale a pena sublinhar, porquanto o surgimento recente deste tipo de associações, formalizadas ao abrigo do Código Civil, demonstra que elas podem desempenhar uma função impor-

<sup>(3)</sup> Entre esses dados refira-se um apontamento elaborado no âmbito da Direcção de Serviços e Documentação e Protecção do Património Cultural, publicado em Região Agrária da Beira Litoral — Aspectos histórico-pecuários, onde se refere a existência, em 1974, de 49 mútuas com alvará passado pelo Estado e se estima em cerca de 600 as restantes, incluindo as que não têm qualquer formalização e um texto do Departamento de Estudos e Planeamento do INSCOOP (Boletim Informativo n.º 1, 1979) que indica números idênticos. Um outro texto (Morais, 1981) refere as mútuas de seguro de gado e reporta-se a dados semelhantes, reconhecendo também a sua precaridade.

<sup>(4)</sup> Os dados de que podemos dispor deixam entender, apesar da sua insuficiência, uma relação clara entre a existência de gado bovino e o maior peso das mútuas. É o caso dos concelhos de Cantanhede, Figueira da Foz, Montemor-o-Velho e Coimbra, onde é conhecido que se situa o maior número das mútuas do distrito.

**3 — As Mútuas  
de Seguro de  
Gado: as  
modalidades  
de funciona-  
mento interno  
e o seu papel  
na agricultura  
actual**

tante, não tanto como sobrevivência de processos tradicionais, mas como resposta às necessidades sentidas de tipos de economias que têm hoje expressão local significativa.

A situação da região de Entre-Douro e Minho parece acompanhar hoje, como em décadas mais recuadas, a Beira Litoral, quer na expressão do fenómeno do seguro mútuo, quer no tipo de economias pecuárias.

É de supor que a manutenção de uma forma de cooperação como as Mútuas de Seguro de Gado tenha uma relação muito directa com os modos como se organizam as economias no interior das quais a sua função se desenvolve.

Como tem sido amplamente estudado, uma das características principais das economias agrícolas é a sua organização em termos de articulação de diferentes formas de produção, com um lugar destacado e dominante para a pequena agricultura familiar (cf. Hespanha, 1981; Reis, 1981 e, em geral, a Revista Crítica de Ciências Sociais, 7/8, 1981).

A produção pecuária é um caso em que, segundo destacados autores (cf. por exemplo Nallet, 1983), mais claramente se manifestam alguns dos princípios económicos que conferem à pequena produção um lugar dominante no conjunto da produção alimentar.

Na economia portuguesa, na última década, a produção pecuária, e especificamente a produção leiteira, tem-se desenvolvido segundo duas dinâmicas principais: a que leva ao peso crescente das *regiões* onde são maioritárias as explorações com mais baixo número de cabeças de gado e a que, dentro das regiões, mostra a mais forte participação destes *escalões* de produtores nos aumentos dos efectivos (Carvalho *et. al.*, 1982:45-57).

A análise das estatísticas (Recenseamento Agrícola do Continente, 1979) demonstra que, nas zonas onde se sabe que há maior incidência das Mútuas de Seguro de Gado, o maior número de explorações com gado bovino e o maior número de vacas leiteiras se situa na classe de área até 2 ha. Os distritos de Coimbra e Aveiro são exemplos deste paralelismo.

Não vem ao caso determo-nos aqui nas razões, que aliás têm sido abundantemente explanadas, com que se justifica que as formas de pequena produção familiar não são uma sobrevivência de modos de produção em extinção e que, pelo contrário, são uma maneira relativamente estruturada de dar satisfação às necessidades de produção num sector tão particular como é o dos bens alimentares.

A afirmação em que queríamos deter-nos é a de que não é estranho que as Mútuas de Seguro de Gado mantenham ainda um papel actuante nas economias onde predomina a

pequena produção pecuária. Elas estão inseridas nas tradições das comunidades onde se deram os desenvolvimentos recentes da produção a que atrás aludimos. E o que é curioso é que sendo estes enquadrados por novas condições económicas e institucionais (as cooperativas que organizam as estruturas de comercialização e transformação, por exemplo) — as mútuas são cooptadas com o seu papel segurador. Há assim uma certa consonância das mútuas com as tendências das economias rurais a que estas dão suporte, não tendo por isso que ser encaradas como simples reminiscências.

É notório que esta é uma forma de cooperação localizada, com uma posição minoritária no quadro do próprio movimento associativo agrícola, e onde os vínculos locais são mais salientes no cumprimento de uma função central do que os processos de integração pelo exterior. E pode também dizer-se que, no contexto local que tem sido o seu, as mútuas são *flexíveis* (adequam-se às condições da produção) e manifestam *dinamismo* (uma vez que surgem novas formas, quer no quadro habitual, onde prevalecem as relações de interconhecimento, quer em novos quadros, como é o caso de mútuas que são secções de cooperativas de 1.º ou 2.º grau).

A sua flexibilidade às condições da produção e ao próprio meio cultural pode ser atestada pela diversidade do seu funcionamento, descrito por vários autores, quer pelo que hoje mesmo pode ser verificado entre as mútuas em actividade, quer ainda pela constituição de novas associações. Domingues Basto (1926:40) afirma de modo interessante que «a melhor mútua fazem-na o lugar e as circunstâncias».

107

#### Tipo A — O rateio

A forma mais simples de mútua — quase o *tipo-ideal* desta forma de mutualismo — é a que assenta no *rateio* e pode entender-se que estas eram as que melhor correspondiam à lógica das sociedades camponesas, no sentido mais tradicional do termo, designadamente à sua reprodução simples e ao papel secundário dos compromissos monetários, quando comparados com os princípios de auto-subsistência e de troca directa. O rateio significa que quando há um prejuízo sofrido por um proprietário só posteriormente, *post-facto*, se pede aos associados que exerçam a acção mutualista, assumindo solidariamente esse prejuízo na proporção dos valores que têm sob seguro. Nesta modalidade surge ainda a *jóia*, naturalmente de pequena monta, e destinada a constituir sinal da inscrição como associado e a garantir um fundo para pequenas despesas.

#### Tipos de mútuas

#### Tipo B—A caução

Outra modalidade intimamente associada a esta, baseada no rateio, é aquela em que uma *caução* constitui a origem das disponibilidades monetárias para indemnização dos prejuízos. O fundo de caução é constituído por uma percentagem (1 a 2%, normalmente) sobre o valor dos animais segurados e, por isso, é ajustado à avaliação periódica dos animais. A caução funciona como um título de capital que «é como que o fiador de que o sócio cumprirá a palavra dada» (Basto, 1926:38). Estas mútuas supõem, portanto, o dispêndio antecipado de dinheiro, que os associados recebem como devolução quando saem ou quando diminui o valor seguro, porque é ainda através do rateio que se dividem os danos e se repõe o fundo de caução. O fundo pode assim servir para efectuar rapidamente a indemnização.

#### Tipo C—A quota ou prémio

Noutros casos o rateio combina-se com uma *quota ou prémio* (uma percentagem sobre o valor dos animais segurados) que constitui, normalmente como uma jóia de admissão e, nalguns casos, com uma taxa de inscrição por animal, um fundo social. A importância dada ao rateio é variável. Quando a lógica do rateio é dominante, a quota é mínima (1%), não assegurando a cobertura de uma fracção significativa dos sinistros e tornando frequente o recurso ao rateio. Quando é na quota que se baseia o funcionamento cabe ao rateio uma função subsidiária, representativa do «espírito» comunitário da mútua.

Actualmente, a forma de prevenção dos sinistros supõe cada vez mais um esforço monetário prévio que deixa entender uma maior capacidade monetária decorrente da cada vez maior mercantilização das economias agrícolas. Há por isso casos de mútuas que recentemente vêm adoptando a constituição de um fundo monetário (que poderá resultar de cauções ou de quotas ou prémios). Na base desta alteração está a dificuldade de, só com o rateio, indemnizar o proprietário com a prontidão exigida pelas economias familiares mais modernas em que a produção pecuária é geralmente encarada como fonte regular de recursos monetários.

Num caso de uma *cooperativa com secção de seguro mútuo* nota-se um conjunto de regras organizativas mais complexas, que diferenciam as funções oferecidas, e que parecem resultar da intensificação da produção leiteira que se verificou nos anos setenta. A secção, devido ao facto de estar inserida numa estrutura mais ampla, começou por oferecer também assistência veterinária e medicamentosa, tudo na



base de um prémio único de 2%. Posteriormente, introduziram-se alterações relativas aos valores a pagar pelos animais sujeitos a maiores riscos e os associados participaram nos medicamentos, para mais tarde se separar a função de seguro da de assistência.

No caso das mútuas constituídas mais recentemente, é mais ou menos evidente a opção por este tipo de funcionamento. Ela parece ser o resultado relativamente lógico da alteração da natureza das relações económicas da agricultura familiar, nomeadamente quando a produção leiteira é fonte regular de recursos em dinheiro. Verifica-se mesmo, nestes casos mais recentes, uma elevação do prémio para evitar o recurso ao rateio.

Em todo o caso, a persistência, mais ou menos subsidiária, do rateio mostra que este, juntamente com as *relações de interconhecimento*, que determinam as normas e os mecanismos do funcionamento interno, constituem o verdadeiro elemento específico e distintivo desta forma mutualista de seguro.

Aliás, o papel positivo que as mútuas possam continuar a desempenhar no futuro depende muito da maneira como se equilibrarem os elementos que representam adequação às novas condições das economias familiares com os aspectos mais caracteristicamente locais e mutualistas que as distinguem e lhes conferem uma natureza própria.

Assim entre os elementos cuja permanência ao lado dos novos aspectos nos parecem importantes, destacaríamos: a permanência, mesmo que subsidiária, do rateio; a vitalidade dos *modos pessoais, directos e solidários de fiscalização* do tratamento dos animais e da honestidade das indemnizações solicitadas; a obrigação de integrar *rotativamente* os corpos sociais; uma gestão *«próxima» dos dinheiros comuns*, de forma a dar sentido ao sentimento de não «exportação» dos dinheiros da comunidade, como aconteceria se o seguro se fizesse através das companhias de seguro.

Porque uma razão muito importante para que este processo seja geralmente reconhecido como preferível ao recurso às companhias de seguro (que, aliás, não têm actividade significativa no domínio de seguro de gado) tem a ver com o facto de este assunto ser resolvido no interior da comunidade com custos inferiores, porque em simultâneo se dá um controlo sobre os cuidados com que os animais são tratados e sobre a avaliação dos sinistros, o que, para além do mais, não poderia acontecer com as companhias de seguro. Também a morosidade e o modo burocrático inerentes ao funcionamento destas últimas conflitua com as condições deste tipo de pro-

dução e com a rapidez que se exige quando há uma doença ou um sinistro.

O papel secundário das seguradoras pode não ser, assim, devido apenas à não aplicação a estes casos da «lei dos grandes números» em que assenta a função seguradora quando pensada à escala nacional (Ramos da Costa, 1944). Deve-se ainda ao facto de o seguro do gado ser de crucial importância para um pequeno agricultor, enquanto parece haver da parte dos maiores, que criam os animais em condições diferentes, uma lógica que simultaneamente os leva, por um lado, a não se integrarem nas mútuas, onde se junta uma grande variedade de pequenos produtores (que, na sua óptica, não terão uma cobertura veterinária tão eficiente) e, por outro, a não assumirem os custos elevados (cerca de 7%, para prémio e restantes encargos, elevando-se este valor nos períodos de maior risco) que as companhias cobram. Há de facto um sentido diferente dos riscos e dos prejuízos porque não é equivalente a morte de uma vaca para quem tem apenas essa ou para quem tem trinta, por exemplo. Neste caso, parece ser reconhecido pelos proprietários maiores que o empate de capital que um seguro implicaria se equilibra com o suporte do risco por ele próprio. É que, como a forma de contribuição é proporcional ao valor dos animais, quem possui mais contribui para a mútua com um volume de recursos relativamente desproporcionado, o que leva a pensar que é ele que está a assumir a grande parte dos riscos do conjunto dos agricultores. Daqui decorre o facto de preferir ele próprio suportar o risco por não ser para si evidente a imagem de repartição igualitária que caracteriza a mútua. Acresce ainda que o maior proprietário se auto-representa como dotado de melhores condições de cobertura veterinária e que a natureza não epidémica dos sinistros mais frequentes leva a que a percepção do risco seja diferente.

As mútuas são, pois, o reflexo das necessidades dos pequenos produtores e daqueles para quem prevalece a importância das relações face-a-face.

Do papel decisivo do interconhecimento na configuração das normas auto reguladoras de uma função económica assegurada localmente falaremos a seguir, procurando mostrar que as mútuas reflectem os mecanismos de um «campo social semi-autónomo».

#### **4 — O interconhecimento e as normas auto-reguladas**

As características antes referidas relacionam-se com o papel decisivo desempenhado pelo interconhecimento na formação da «lógica» de funcionamento das Mútuas de Seguro de Gado. A «importância das relações de interconhe-

cimento na configuração dos principais processos sociais locais» é um dos elementos da «especificidade do espaço social rural», como mostra José Madureira Pinto (1981:327-8). Embora se saiba que as «funções externas» deste espaço social leva a «transformações/deformação/dissolução das formas e equilíbrios sociais locais», produzindo fragmentação do campesinato, a verdade é que, embora de forma evolutiva, os aspectos específicos mantêm-se e articulam-se com novas situações.

Estes aspectos, repete-se, são muito claros no funcionamento das mútuas. Elas são conhecidas localmente, entre outras designações, por «compromisso», «acordo» ou «rol», deixando neste último caso entender que o acto de adesão é principalmente, um acto de inscrição no rol (lista) onde se discriminam os animais abrangidos pelo seguro.

O âmbito territorial (área social) da mútua é, por isto mesmo, circunscrito em geral a uma freguesia, havendo muitas a nível de lugar, ou então abrangendo um pequeno conjunto de freguesias. Quando no primeiro quartel deste século se discutia qual a área social mais apropriada (cf., por exemplo, Domingues Basto, 1926) optava-se, aliás em paralelo com o que na realidade já acontecia, pela paróquia, exactamente com a justificação de que neste âmbito ficava salvaguardado o interconhecimento, havendo portanto garantia de controle directo e pessoal das condições em que se dava o seguro.

Um centro de autoridade muito importante nas mútuas, para além dos corpos sociais, é a comissão de avaliação, ou «louvados», a quem é atribuído e reconhecido o poder e o saber para avaliar o gado e os prejuízos sofridos e mesmo para vistoriar as condições de sanidade e de trato a que os animais estão sujeitos. Esta comissão é um elemento tradicional que está presente mesmo nos casos de constituição recente e releva de duas facetas que podemos relacionar com a importância do interconhecimento. Por um lado, o reconhecimento de autoridade e saber faz-se a pessoas cujo estatuto não resulta de qualquer posição funcional ou técnica (não são técnicos especializados cuja função corresponde a uma profissão) mas antes de uma vivência directa e de uma participação especialmente arguta nas maneiras de viver e trabalhar na aldeia. São «homens de conhecimento e reconhecido crédito», como se diz nos estatutos da Mútua do Ameal, Coimbra, datados de 1872. Por outro lado, há um espírito de consenso na sua constituição, uma vez que em geral os louvados são nomeados pelas duas partes, a direcção da mútua e o proprietário do animal. Além de tudo isto, salienta-se que, para as tarefas de avaliação ou para a resolução de conflitos, é no interior da comunidade e de acordo

**doras nas  
Mútuas de  
Seguro de  
Gado**

**5 — A inter-  
venção estatal  
e legislativa:  
uma história e  
um desafio**

112

com as regras próprias assentes na tradição que se estabelecem os processos e se escolhem as pessoas.

A permanência de uma forma de auto-organização como as mútuas numa sociedade crescentemente organizada em bases diferentes põe uma série de questões interessantes.

É também muito antiga a polémica sobre a intervenção do Estado e a formalização jurídica mais adequada a este tipo de associações. A discussão nunca foi pacífica, porque grande parte das mútuas constituíram-se numa base de grande autonomia, mantendo-se ao longo das décadas à margem de qualquer instituição estatal. No entanto, quando se coloca a questão de eventuais medidas de apoio pensa-se na forma pela qual se podem considerar as mútuas como dotadas de personalidade jurídica.

A relativa inoperância do Estado no fomento ou apoio não impediu que técnicos e investigadores tenham, já há muito, discutido o assunto com pormenor.

Assim, Pedro Ferreira dos Santos (1904:224-226) reconhece que embora os agricultores por si só não tenham capacidade de fomentar o desenvolvimento rápido das mútuas também não podem esperar muito da intervenção do Estado. « O mais que dele se poderá exigir é que não estorve nem embarace a constituição livre do seguro de gado, quando se lembrar de dotar o país com mais uma lei que se proponha regular este assunto especial». Este autor referia-se ao «empecilho burocrático» que constituía uma artigo da lei dos Sindicatos Agrícolas (organização profissional-corporativa dos agricultores), ao exigir que estes se dotassem de «estatutos especiais, isto é, outros diferentes dos seus estatutos ou da sua escritura constitutiva, para poderem dar realização prática a uma das obras do seu programa geral, a mais útil se não a primeira de todas — o seguro e a previdência contra a mortalidade dos gados pertencentes aos seus sócios» (idem:224-225).

Para Domingues Basto (1926:41) «ao Estado pouco se lhe dá que existam ou deixam de existir no país organismos associativos agrícolas», embora defenda que se as mútuas tiverem possibilidade de conseguir uma «aprovação legal, não faz ela mal nenhum, posto que não seja dela que dependa a vida da mútua». É que se algumas mútuas «se contentam com uma escritura de sociedade feita por um notário outras limitam-se a simples compromissos escritos, tendo por base a palavra sincera e honrada da gente do campo e apoiando-se no amor cristão que fomenta e produz o sentimento de solidariedade sem o qual é impossível a vida de tais organismos» (idem).

Este tipo de associação não formalizada (*compromissos*) mereceu antes, como parece continuar a merecer hoje, o maior interesse para o conhecimento do seguro mútuo. Emídio da Silva (1911:188), numa tese de doutoramento na Faculdade de Direito de Coimbra, alude a isto dizendo que «antes de falarmos nas transformações por que passou o seguro na era constitucional ocupamo-nos precisamente dos modernos compromissos porque eles representam entre nós, como associação fundamental, uma curiosa sobrevivência — e como tal em nada dependente do movimento legislativo, fora de cujo âmbito e evolução têm vivido e progredido».

113

Tudo isto não impede, contudo, que se façam propostas sobre o papel que o estado poderia desempenhar. Emídio da Silva chama a atenção para a necessidade de o legislador atender às particularidades das mútuas quanto à concessão de personalidade jurídica e quanto à adaptação da legislação. Pedro Ferreira dos Santos vê a intervenção do Estado relacionada principalmente com o apoio veterinário, subvencionando os veterinários distritais e tornando os seus serviços obrigatórios.

Numa perspectiva bastante diferente, Ramos da Costa (1944:15) propõe explicitamente a intervenção do Estado com a «ajuda financeira indispensável, como instrumento directivo para normalizar organicamente as Mútuas e elemento coercitivo para tornar obrigatório este ramo de seguro às grandes unidades da Indústria Pecuária que pelo grande número de cabeças que possuem a ele se não querem submeter». Este autor vai mesmo mais longe, propondo uma planificação do seguro de gado a nível nacional, o que só poderia ser promovido por um Estado regulador da actividade económica.

Apesar de tudo isto a intervenção legislativa do Estado existiu, embora mostrando frequentemente uma grande distância relativamente às normas que já regiam as práticas do seguro mútuo.

Entre outros motivos, isto resultava de as disposições legais de carácter geral se aplicavam às mútuas de seguro de gado serem as mesmas que se aplicavam às restantes associações agrícolas, não ressalvando portanto a sua especificidade. Era o caso do Código Comercial de 1833.

Posteriormente, as mútuas passariam a constituir-se na base de uma lei sobre as sociedades cooperativas (de 1867) e também neste caso a discussão surgiu porque aquelas se qualificavam de «cooperativas e exigindo como tal o tratamento jurídico reservado a estas últimas, posto que a jurisprudência tenha pensado que no Código português as associações de seguro mútuo são instituições de uma natureza jurídica diversa da das sociedades cooperativas e não podem

ser equiparadas a estas por causa da incompatibilidade dos seus elementos característicos respectivos» (Bourbon, 1946). Defendia-se, pois, que se devia recusar o reconhecimento de cooperativas que se destinavam quase exclusivamente a estabelecer seguros de gado entre os associados, argumentando-se ainda que a própria lei ia impor às mútuas formalidades e despesas excessivas.

Em 1896, a lei que regulava a acção dos Sindicatos Agrícolas permitia que estas associações promovessem a constituição de sociedades de seguros mútuos.

No início do século XX, reforçam-se as tentativas de intervenção do Estado, não só através de uma série de medidas legislativas que se vão substituindo umas às outras, tentando, sem o conseguirem, adequar-se à especificidade das mútuas, como ainda de medidas de apoio e promoção (informação e esclarecimento sobre estatutos, medidas profilácticas, elaboração e divulgação de documentos-tipo), veiculados através dos Grémios da Lavoura. Estas acções estavam aliás previstas na própria lei e, no dizer da F. Bourbon (1946) elas impunham-se porque, *de facto*, «o sistema de ajudas recíprocas em caso de morte dos animais» já existia.

O êxito destas campanhas e o objectivo de as generalizar foi, contudo, reduzido e elas não parecem fazer parte da história das mútuas de seguro de gado. A síntese é feita por F. Bourbon: «só nas regiões onde as mútuas gozam de confiança, fundada sobre a experiência, através de gerações é que o hábito de segurar o gado penetra no espírito dos lavradores, determinando os seus efeitos benéficos». Por isso concluía «que a grande maioria das associações vive, ainda fora da lei e isto prova que as mútuas não têm interesse nem vantagens em constituir-se legalmente, em conformidade com os diplomas em vigor».

Não será aliás por acaso que isto aconteceu, porque subjacente à intervenção do Estado estava a ideia de que as mútuas tinham sido constituídas de forma heterogénea e «anárquica», havendo por isso que organizá-las e informá-las dos «requisitos técnicos», de modo a ultrapassar aquilo que era entendido como um estado transitório bastante dependente ainda de formas de organização antiquadas».

Nestas perspectivas não parecia saber reconhecer-se que o «segredo» da existência das mútuas e do seu funcionamento estava relacionado exactamente com o facto de elas assentarem nas normas próprias a que antes me referi, normas que são antes de mais o produto das especificidades de cada aldeia ou de cada região.

Com efeito, o papel central dos louvados é um primeiro elemento a sublinhar e que mostra que estes são verdadeiras

terceiras-partes, não profissionalizadas, cuja argumentação procura mais a mediação e o consenso que a resolução conflitual.

No entanto, nem sempre os conflitos são resolvidos no seio da mútua, podendo os estatutos prever o recurso judicial. Assim, segundo os estatutos de uma mútua, «o associado que nos prazos marcados (na) escritura não pagar o que lhe competir poderá ser judicialmente compelido a fazê-lo ficando expressamente convencionado que o mesmo terá de pagar não só as custas judiciais como também os honorários do advogado constituído pela associação».

115

Mas as mútuas pressupõem também regras internas de coerção e de exclusão, necessárias à salvaguarda da solidariedade. É o que acontece relativamente à obrigatoriedade de pertencer aos órgãos sociais, cuja sanção pode ir desde a multa até à expulsão. Quando faltar ao pagamento da parte dos prejuízos que lhe for atribuída, o sócio pode ser suspenso dos seus direitos, pode-lhe ser confiscada a jóia de entrada ou, em último recurso, ser demandado judicialmente. Quando não cumprir certas regras estabelecidas (dar imediato conhecimento à direcção do sinistro ocorrido, não vacinar o gado, não chamar imediatamente o veterinário ou o alveitar) ou esconder deliberadamente más condições de tratamento, pode perder o direito à indemnização e, no caso de reincidência, ser mesmo expulso, por se considerar prejudicial ao bom funcionamento da associação.

De qualquer modo, estes mecanismos de coerção tendem a ser fracos, dando-se uma importância fundamental à indicação de comportamento e fazendo apelo a valores de solidariedade tornados obrigatórios pelos estatutos e pelas regras consentidas — «todos os associados são obrigados a tratar o seu gado como faz um *proprietário cuidadoso* e a inscrever e avaliar todos os animais que possuem». Os negociantes de gado, reconhecidos como alheios ao espírito da comunidade e regendo-se por princípios diferentes, não podem, na maior parte dos casos, segurar animais nas mútuas, a não ser os que eles próprios criam na sua exploração.

Por outro lado, uma das formas de coerção mais forte é a pressão social que leva ao cumprimento das normas. «Não são impostas multas aos associados porque, se não cumprirmos os costumes e o que constar do regulamento escrito, são demitidos; e como receiam a demissão, por saberem que as associações vizinhas dificilmente os aceitariam, obedecem e acatam as resoluções da maioria e da direcção (pelo que) nenhum associado se atreve a prevaricar, com receio de ser expulso. É tal a importância dos riscos desta indústria, que os possuidores de vacas consideram-se arruinados ou à beira da

ruína quando não fazem parte de um acordo» (Ministério da Agricultura, 1936:58). Embora as condições das economias contemporâneas tenham esbatido este quadro, continuam a ter sentido os princípios que lhe estavam subjacentes sendo ainda um dos sustentáculos da solidariedade de que vimos falando.

Parece, assim, poder dizer-se que estamos perante um verdadeiro exemplo de pluralismo jurídico, no sentido em que Boaventura de Sousa Santos (1980:64-78) o caracteriza, podendo constatar-se que as mútuas reflectem «espaços sociais (...) dotados de recursos normativos e institucionais internos» (idem: 76). A análise das relações entre «direito, informalização e comunidade» feita também por este autor (1982:17 e segs.) salienta aspectos como os dos «resultados mutuamente acordados», da «mediação ou conciliação», da «linguagem comum», da «escolha de um não-jurista como terceira parte» que, sendo embora problemas relacionados com a administração da justiça, deixam entender que nas sociedades modernas se continuam a articular tipos de normas e de direito de raízes diferentes.

As regras de funcionamento das mútuas de seguro de gado são, obviamente, um caso mais localizado e com menor sentido global do que o direito de certas sociedades camponesas de forte tradição comunitária (cf. Ruivo e Marques, 1982), mas compartilham algumas características desse direito.

Na medida em que estão relacionadas com uma esfera de actividade onde se desenvolvem laços de crescente relacionamento com a sociedade envolvente, as mútuas tendem a sofrer modificações. Como atrás referíamos, elas reflectem um «campo social semi-autónomo», que é o próprio espaço rural, onde há «áreas da vida social com capacidade interna para produzir regras e costumes e, simultaneamente, como áreas vulneráveis às regras e decisões provenientes do espaço mais amplo que as rodeia» (Ruivo e Marques, 1982:67).

## 6 — Conclusão

Por tudo isto o papel do Estado relativamente a estas formas de cooperação deverá provavelmente equilibrar as necessidades da sua promoção (tanto mais que as funções que elas cumprem são importantes e não são desempenhadas por outras estruturas «modernas», como seria o caso das seguradoras) com o imperativo de salvaguardar uma especificidade que é simultaneamente condição de sobrevivência. A história que antes analisámos acerca da acção do Estado em períodos passados parece ser elucidativa para a situação actual.



Dada a natureza da informação aqui tratada, este artigo não é senão uma introdução a um trabalho empírico que deve ser continuado.

Parece claro que as mútuas existem hoje num quadro de grandes alterações das condições da produção agrícola e pecuária. Este é um quadro de *transição* diferente do quadro camponês que as originou e onde certos aspectos de desequilíbrio e de diferenciação entre produtores se podem acentuar. Além disso, o peso crescente do sub-sector leiteiro dentro do sector pecuário tende a diferenciar as probabilidades de risco e, portanto, a separar organicamente mútuas que sempre funcionaram para o conjunto do gado bovino. Na realidade presente das mútuas, estas diferenciações manifestam-se quer gerando clivagens, quer fazendo com que esta forma associativa vá perdendo certos aspectos da base económica que lhe deu lugar.

Mas não é de descurar que a sua vitalidade (diferente conforme as regiões) vai gerando novas situações, como é o caso da sua articulação com as cooperativas leiteiras. Há exemplos de que estas últimas preferem integrar serviços (por exemplo serviços profilácticos e de assistência veterinária) com as mútuas locais do que promoverem isoladamente uma forma de seguro que não teriam a mesma capacidade para gerir. Assim, as mútuas que já eram uma realidade complexa e diversificada, complexificam-se ainda mais.

Parece, portanto, que se mantêm algumas das condições fundamentais em que estas associações assentam, podendo assim continuar a ser *espaços alternativos* para o *vazio social* que não foi preenchido pelo seguro comercial.

Parece ainda desenhar-se uma *fase de transição* que vai de par com as alterações e as novas possibilidades que acabamos de referir.

Face a tudo isto, sublinhamos aquela que parece ser uma hipótese teórica central — a base em que assentam estas formas associativas está ligada à *dimensão* (pequena exploração/pequeno número de cabeças de gado), ao *equilíbrio* entre os associados (número equivalente de cabeças por sócio) e ao interconhecimento como factor de auto-regulação.

Será na consideração destes factores e no reconhecimento da diversidade de situações, novas e antigas, que se poderão promover as solidariedades. ■

Maria Adosinda  
Henriques

## Referências Bibliográficas

118

- Baptista, Pedro Luis 1944 «Mutualismo pecuário na Ilha da Madeira», *Boletim da Junta dos Lacticínios da Madeira*.
- Basto, Manuel Domingues 1926 *Mútuas indemnizadoras de gado Bovino-Manual teórico e prático*, Braga, Livraria Cruz.
- Bourbon, Francisco Peixoto 1946 *Origem e Evolução do Seguro de Gado*, Lisboa, Ministério da Agricultura.
- Caldas, Eugénio de Castro 1978 *A agricultura Portuguesa no Limiar da Reforma Agrária*, Oeiras, Centro de Estudos de Economia Agrária/Instituto Gulbenkian de Ciência.
- Carvalho, Agostinho; Barros, Vitor Coelho e Rocha, José Ramos 1982 *Que Futuro para a Produção Leiteira: Grande ou pequena exploração?*, Oeiras, Centro de Estudos de Economia Agrária/Instituto Gulbenkian de Ciência.
- Castro, D. Luis 1911 *Sindicato Agrícola*, Lisboa, Separata do Boletim da Real Associação Central da Agricultura Portuguesa.
- Costa, Francisco Ramos da 1944 *Seguros de Gados Mútuo*, Lisboa, Cadernos Seara Nova.
- Cruz, Domingos 1934 *A Mutualidade em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- Grillo, J. Francisco 1912 *Mutualismo Rural e Crédito Agrícola*, Lisboa, Livraria Ferin Baptista, Torres & C.<sup>a</sup>.
- Hespanha, Pedro 1981 «A pequena agricultura, o preço da terra e as políticas fundiárias», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7/8.
- Laranjo, José Frederico 1855 *Sociedades Cooperativas*, Lisboa, David Corazzi Editor.
- Ministério da Agricultura 1936 *Inquérito às Associações Mútuas de Seguro de Gado*, Lisboa
- Morais, Maria Margarida N. Pereira 1981 «Breves Notas sobre Seguros em Agricultura», Lisboa, Ministério da Agricultura e Pescas.
- Nallet, Henri 1983 *A Intensificação da Produção Agrícola — Interpretações e perspectivas de investigação*, Lisboa, Ulmeiro.
- Portela, José 1986 *Trabalho Cooperativo em Duas Aldeias de Trás-os-Montes*, Porto, Afrontamento.
- Pinto, José Madureira Pinto 1981 «O espaço rural; especificidade, funções, transformações», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7/8
- Reis, José 1981 «A economia agrária e a pequena agricultura», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7/8.

Formas Tradicionais de Cooperação  
— As mútuas de seguro de gado

- |   |      |   |
|---|------|---|
| Ripamonti, João Achilles                      | 1888 | <i>O Crédito Agrícola.</i>  |
| Ruivo, Fernando; Marques, Maria Manuel Leitão | 1982 | «Comunidade e Antropologia Jurídica em Jorge Dias: Vilarinho da Furna e Rio de Onor», <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 10.                                |
| Santos, Boaventura de Sousa                   | 1980 | «O Discurso e o Poder: Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica», <i>Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra</i> (número especial).                          |
| Santos, Boaventura de Sousa                   | 1982 | «Direito e Comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do estado nos países capitalistas avançados», <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , 10. |
| Santos, Pedro Ferreira                        | 1904 | <i>Guia Prático das Associações Agrícolas.</i>  |
| Silva, Fernando Emídio                        | 1911 | <i>Seguros Mútuos</i> , Coimbra, Imprensa da Universidade.  |