

*O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal.
Uma abordagem preliminar*

Carlota Quintão



IS Working Papers

2.ª Série, N.º 2

Porto, Abril de 2011



IS Working Papers

2.ª Série

Editora: Cristina Parente

Uma publicação seriada online do

Instituto de Sociologia

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Unidade de I&D da Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Disponível em: http://isociologia.pt/publicacoes_workingpapers.aspx

ISSN: 1647-9424

IS Working Paper N.º 2

Título/Title

“O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar”

Autora/Author

Carlota Quintão



A autora, titular dos direitos desta obra, publica-a nos termos da licença *Creative Commons* “Atribuição – Uso Não Comercial – Partilha” nos Mesmos Termos 2.5 Portugal (cf. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/pt/>).

O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal.

Uma abordagem preliminar

Carlota Quintão

A3S – Associação para o Empreendedorismo Social e a Sustentabilidade do Terceiro Sector

Instituto de Sociologia – Universidade do Porto

E-mail: carlotaquintao@gmail.com

Resumo

Este artigo defende o quadro teórico do terceiro sector, face a outras tradições teóricas, para abordar a realidade nacional. Incide sobre os fenómenos de recomposição e renovação deste sector, elaborando uma primeira abordagem a esta temática em Portugal. À semelhança do sucedido na Europa Ocidental, estes fenómenos têm-se verificado em Portugal nas últimas décadas. Porém, diferentemente do amadurecimento dos novos movimentos sociais e de processos de reafirmação identitária e de renovação dos modelos de intervenção do tradicional terceiro sector, tratou-se em Portugal de resgate dos direitos democráticos e de mobilização da sociedade civil para a resposta a necessidades básicas.

Nas dinâmicas de recomposição do sector desde 1974, são destacadas iniciativas como as IPSS, as CERCI e as IDL. Sendo abundante e fragmentada a informação secundária existente sobre os fenómenos de recomposição, para analisar os fenómenos de renovação é necessário o recurso a fontes de informação primária.

Palavras-chave: Terceiro sector; economia social e solidária; empreendedorismo social; sector não lucrativo.

Introdução

Este artigo tem por base resultados parcelares de uma dissertação de doutoramento em curso, dedicada à temática do terceiro sector e das empresas de inserção em particular¹. Dada a relativa incipiência da investigação científica sobre estas temáticas em Portugal, elaborar um contributo escrito, constitui uma oportunidade importante para promover o aprofundamento do debate. Esta oportunidade surge com relevância acrescida quando este tema tem vindo a ganhar um reconhecimento crescente, tanto no plano internacional como nacional. Segundo dois estudos realizados pelo CIRIEC², o terceiro sector³ era um tema emergente em Portugal no final do século XX, prefigurando-se no presente, um dos países onde este conceito encontra maior reconhecimento⁴. Estes estudos consideraram três critérios de análise – a ligação entre os diversos ramos que compõem o terceiro sector, o reconhecimento pelas políticas públicas e a visibilidade nos média e na comunidade científica.

Apesar dos resultados destes estudos, as debilidades deste reconhecimento em Portugal são ainda evidentes. Refiram-se apenas alguns dados: a existência de plataformas de representação integradora dos diferentes ramos do terceiro sector é extremamente recente⁵; as organizações de cúpula e de segundo nível dos diferentes ramos manifestam dificuldades diversas como a efectiva representação das bases e a efectiva capacidade de interlocução com o poder político; a investigação sobre este tema é insuficiente e dispersa, sendo raros e recentes os estudos integrados sobre o tema⁶. É para o aprofundamento do conhecimento e da investigação que este artigo se propõe contribuir.

Um dos indicadores do crescente reconhecimento nacional do tema, é o aumento do número de teses académicas (Paiva, 2001, p. 109). Adicionalmente, uma observação atenta das dinâmicas nacionais permite registar outros indicadores como a ocorrência de diversos seminários e o aumento de formações profissionais ou pós-graduadas sobre estas temáticas. Estes dados atestam o desenvolvimento de uma comunidade de investigadores, docentes, formadores, estudantes e outros profissionais e voluntários interessados.

É neste contexto que se enquadra a investigação na base do presente artigo, e é nomeadamente a esta comunidade de interessados que este se dirige, visando fundamentalmente dois objectivos. O primeiro é o de contribuir para o debate e a reflexão crítica sobre a aplicação à realidade nacional, dos conceitos e abordagens teóricas desenvolvidos a partir de centros de produção de conhecimento

¹ A versão final deste artigo beneficiou do aprofundamento da reflexão realizado no âmbito de outro artigo apresentado na Conferência *Third Sector and Sustainable Social Change: New Frontiers for Research*, em Julho de 2008, Barcelona. A dissertação, intitulada provisoriamente *Empresas de inserção na renovação do terceiro sector – o caso português no contexto europeu*, decorre na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e é financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

² Ver CIREC (2000, p. 39-47) e Chaves e Monzón (2007, p. 12-14).

³ No primeiro destes estudos, o termo utilizado foi o de economia social e não o de terceiro sector, embora seja explicitado que o termo assume diferentes significados de país para país.

⁴ No primeiro estudo, o universo de análise foram os 15 Estados-Membro da União Europeia (UE) da altura e, no segundo, os actuais 27 Estados-Membros.

⁵ A Cooperativa António Sérgio para a Economia Social e o Conselho Nacional de Economia Social só foram criados em 2010 e são fruto de iniciativas governamentais.

⁶ Ver Nunes *et al.* (2001), Caneiro (2006), CIRIEC (2000), Chaves e Monzón (2007), Franco *et al.* (2005).

com maior tradição nesta área. Este debate é particularmente relevante no contexto actual de uma grande proliferação de conceitos e designações, própria de áreas de investigação emergentes. Para este efeito, o segundo ponto deste artigo esclarece os contornos do conceito de terceiro sector e fundamenta a sua utilização no contexto português.

O segundo objectivo, prende-se especificamente com o conceito de economia solidária. Este conceito surgido em França, tem vindo a disseminar-se no último quartel do século XX, em países de influência francófona e na América Latina (Chaves e Mónzon, 2007, p. 9). O seu desenvolvimento testemunha dinâmicas de questionamento e de introdução de novas lógicas de intervenção das formas de organização da sociedade civil, ocorridas nas últimas décadas. A economia solidária distingue-se teoricamente do conceito mais consolidado de economia social, enfatizando as especificidades das novas gerações de organizações, nomeadamente a sua focalização na intervenção junto de grupos excluídos. Todavia, os aspectos em comum entre os dois conceitos são numerosos, sendo frequente utilizar-se a designação de economia social e solidária (Chaves e Mónzon, 2007, p. 9). Paralelamente, surgem também expressões como nova economia social, empresas sociais, empreendedorismo social, entre outras. Não é objectivo analisar aqui estas diferenças conceptuais⁷ mas, numa perspectiva compreensiva e analítica, reflectir sobre a história recente das formas de organização da sociedade civil.

Assim, no terceiro ponto é elaborada uma panorâmica preliminar à história do terceiro sector em Portugal, tendo por referência o contexto europeu e indagando as características específicas da história nacional. Para este efeito, recorre-se a uma revisão não exaustiva de fontes de informação secundárias. Conclui-se identificando pistas e elaborando questões de investigação.

O conceito de terceiro sector – para uma abordagem analítica à realidade nacional

Recorre-se à expressão terceiro sector para designar um campo de investigação emergente, dedicado ao estudo das formas de organização de colectividades da sociedade civil, entre as quais as associações, as cooperativas, as mutualidades e as fundações, são as formas mais amplamente institucionalizadas nos países democráticos.

Como diversos autores têm afirmado⁸, este sector tem sofrido de invisibilidade histórica e institucional, tanto pela falta de clareza e de acordo sobre a sua definição, e consequentemente pela ausência de sistemas de contabilização nacionais que permitam delimitar e quantificar este conjunto heterogéneo de organizações⁹, como por lhe serem atribuídos papéis complementares ou residuais relativamente aos sectores público ou privado lucrativo. Todavia, esta tendência tem vindo a ser contrariada nas últimas três a quatro décadas por diversas razões: pelo crescimento, multiplicação e diversificação de papéis e de intervenções destas formas de organização; pelo desenvolvimento da investigação científica sobre o tema; pela genericamente crescente, mas relutante e inconstante, atenção por parte das políticas públicas (Chaves e Monzón, 2007, p. 22-26).

⁷ Ver Chaves e Mónzon (2007).

⁸ Ver Campbell (1999, p. 9) ou Chaves e Monzón (2007, p. 5).

⁹ Ver CIRIEC (2006).

Este campo é entendido, em linha com a investigação que tem vindo a ser desenvolvida na Europa (Evers *et al.*, 2005), como sendo delimitado por três fronteiras difusas: com o Estado, através das formas de organização dos governos e das administrações públicas, que se constituem como o sector público no plano económico; com o mercado, constituído pelas formas privadas de organização empresarial de finalidade lucrativa; com a esfera doméstica enquanto espaço de produção de solidariedades primárias. Entre estes três pólos ou sectores, de produção de relações económicas, sociais e políticas, o terceiro sector, enquanto campo de investigação em afirmação, constitui a hipótese de reconhecer a existência de um sector composto por um conjunto heterogéneo e difuso de organizações de iniciativa de colectividades da sociedade civil, com características distintas dos restantes pólos.

O terceiro sector é entendido como ocupando o espaço intermédio e híbrido entre estes pólos, ou três vértices de um triângulo (Evers *et al.*, 2005, p. 11-23). Em cada sociedade ou território em análise, as organizações que ocupam este espaço variam de acordo com as características culturais e históricas próprias e com as características e formas dos restantes sectores. As fronteiras deste campo são difusas por diversas razões: variam ao longo do tempo e da história; variam de país para país e de região para região; as organizações podem assumir formas mais efémeras ou duradouras, mais formais ou informais; combinando características dos restantes sectores, estas organizações constituem-se como híbridos, podendo assumir características variadas e com maior ou menor proximidade às características das organizações dos restantes sectores.

Terceiro sector é apenas uma designação recente, das muitas designações e abordagens teóricas e conceptuais sobre estas realidades sociais¹⁰. Uma das abordagens mais antigas e difundidas no plano da produção de conhecimento a nível internacional, é a da economia social. Efectivamente a economia social como disciplina de estudo científico obteve um reconhecimento considerável no final do século XIX, em França, tendo tido até ao presente uma grande difusão nos países francófonos e no seu raio de influência. O seu nascimento é contemporâneo da emergência dos movimentos sociais (o associativismo, cooperativismo, etc.), que se desenvolveram nesse século, e que configuram no presente as formas de organização contemporâneas mais amplamente reconhecidas da economia social. Durante o século XX, as abordagens provenientes do mundo anglo-saxónico desenvolveram-se através dos conceitos e quadros teóricos do sector não lucrativo ou sector voluntário. Outras abordagens têm vindo a surgir noutros pontos do planeta, como a economia comunitária, na América do Norte, a economia popular, na América Latina, entre outras.

Esta diversidade de abordagens reflecte as diferentes tradições culturais e históricas dos centros de produção de conhecimento, mas também diferenças efectivas das próprias realidades sociais estudadas nos diferentes países e territórios. Assim, a produção teórica e conceptual vai destacando as características e especificidades das várias realidades sociais analisadas.

Como já se referiu, no contexto do mundo ocidental, novas designações têm surgido, como a de economia solidária, evidenciando transformações nas formas de organização da sociedade civil e transformações paradigmáticas mais amplas. Esta profusão assinala, como se verá mais adiante, uma tendência de renovação do terceiro sector.

¹⁰ Para uma análise detalhada dos conceitos nesta área, consultar Chaves e Monzón (2007).

A este conjunto de contribuições cabe adicionar e explicitar a abordagem do terceiro sector na qual se filia o presente artigo. A designação terceiro sector, é particularmente utilizada em investigações internacionais, procurando ultrapassar os limites das tradições teóricas mais instituídas e integrar a diversidade das realidades nacionais e regionais. A sua utilização tem procurado uma maior neutralidade, hibridação e abertura, relativamente às referidas tradições teóricas.

Esta designação comporta, todavia, as suas limitações. Tende a ser confundida com sector terciário, ou seja, como um campo delimitado pela natureza da actividade económica – o sector dos serviços - e não por um conjunto de agentes e lógicas próprias, independentemente das actividades económicas exercidas; o termo terceiro reporta-se aos dois sectores económicos historicamente predominantes (dito de forma simplificada) – o Estado e o Mercado –, subestimando o pólo da esfera doméstica [neste caso, o sector que se pretende designar poderia ser o quarto!]; o termo sector reporta fundamentalmente para o plano económico, encobrindo as vertentes sociais e políticas das formas de organização da sociedade civil; ser tão ampla e difusa que se esvazia de capacidade instrumental para apreender a realidade social.

Sem esquecer estas limitações, o importante é salientar os conteúdos do conceito de terceiro sector de acordo com a abordagem que aqui se privilegia. É sob esta designação que importantes avanços teóricos têm sido realizados pela investigação europeia (Evers *et al.*, 2005, p. 1-42). De forma sintética, a abordagem europeia actual caracteriza-se por:

i) Reconhecer o enraizamento histórico destas organizações, reconhecendo o importante contributo, passado e presente, tanto das organizações cooperativas e mutualistas (organizações excluídas do sector não lucrativo/voluntário de acordo com a abordagem anglo-saxónica), como das instituições religiosas, com uma importância multissecular. Este reconhecimento implica compreender o papel de princípios associados à solidariedade social, às dimensões políticas, culturais e económicas da acção colectiva, aos movimentos de procura da construção de formas económicas alternativas ao capitalismo, bem como, ao papel do Estado-Providência na interacção com as organizações do terceiro sector e na sua instrumentalização.

ii) Conceber o terceiro sector a partir de uma lógica económica plural, assumindo que as suas organizações podem integrar princípios e mobilizar recursos dos três pólos anteriormente referidos - a lógica redistributiva preponderante no sector público, a lógica lucrativa preponderante no sector privado e lógica da reciprocidade preponderante na economia doméstica – , assim como contemplar a economia monetária e não monetária.

iii) Posicionar conceptualmente as organizações como ocupando um espaço económico, social e político intermediário e híbrido entre o sector público, o sector privado lucrativo e a esfera doméstica.

iv) Apesar de se verificarem relevantes esforços de sistematização de critérios caracterizadores e delimitadores do sector (primazia do individuo e do objecto social sobre o capital, adesão livre e voluntária, autonomia face ao poder público, não maximização do lucro, democracia interna, entre outros), a abordagem europeia enfatiza o carácter plural e aberto do terceiro sector, e privilegia uma abordagem analítica da realidade social, em detrimento de uma concepção do terceiro sector como um campo circunscrito por um conjunto de critérios.

A opção pela utilização do conceito de terceiro sector para analisar a realidade portuguesa fundamenta-se em diversas razões. Apesar de existir uma importante tradição histórica dos movimentos associativo, cooperativista e mutualista em Portugal, as abordagens integradas sobre o sector como um todo, são recentes e escassas. Assim, os conceitos desenvolvidos em outros países têm vindo a disseminar-se no contexto nacional, resultando numa nebulosa de designações e sentidos. Adicionalmente, a aplicação desses conceitos à realidade nacional enfrenta dificuldades de adequação.

Neste contexto, a abordagem do terceiro sector surge com maior capacidade heurística, pelas características de flexibilidade e pluralidade que perfilha. Aplicar o conceito de terceiro sector à realidade nacional tem por objectivos enfatizar a relevância das abordagens analíticas e compreensivas das especificidades históricas da realidade nacional, e estimular o debate e as abordagens críticas aos conceitos e quadros teóricos elaborados a partir de realidades sociais distintas e cuja aplicação à realidade nacional carece de adequação.

Renovação do terceiro sector – o caso português no contexto europeu

Breve historial do desenvolvimento das organizações do terceiro sector

À semelhança do sucedido em grande parte dos países da Europa Ocidental, em Portugal, a génese das organizações contemporâneas do terceiro sector situa-se no século XIX, com a emergência de iniciativas e experiências revolucionárias, no contexto da designada “questão social” e de hegemonização dos ideais liberais em termos económicos e políticos. Inspirados por correntes ideológicas como o socialismo utópico, o social cristianismo e pelo próprio liberalismo económico, foram três os principais movimentos sociais que emergiram como formas de actividade económica alternativas à economia capitalista em hegemonização: o cooperativismo, o mutualismo e o associativismo.

Em Portugal, caracterizado por um relativamente menor grau de industrialização e urbanização (Carreira, 1996, p. 387) e por uma forte presença da Igreja Católica, estes movimentos não terão alcançado um desenvolvimento tão acentuado como noutros países. Segundo Carreira “nunca o mutualismo conheceu em Portugal o grau de penetração atingido em outros países da Europa” (Carreira, 1996, p. 387).

Na viragem para o século XX, paralelamente à emergência das primeiras medidas de protecção social por parte dos Estados (nomeadamente no Reino Unido e na Alemanha), estas iniciativas são reconhecidas e institucionalizadas em ramos jurídicos distintos. A constituição de enquadramentos legais próprios representou uma nova fase de desenvolvimento, reconhecendo o seu papel na intervenção em situações de forte carência e na redução dos conflitos sociais, estabilizando as condições de institucionalização deste tipo de organizações.

Em Portugal, as cooperativas são reconhecidas na Lei Basilar de 2 de Julho de 1867. Como afirma Namorado (1999, p. 87-88), esta lei desencadeia o desenvolvimento do cooperativismo em Portugal.

Em 1900, o número de cooperativas existentes era de 17, tendo crescido para 338 unidades, até meados da década de vinte do mesmo século (Namorado, 1993, p. 59). No ramo mutualista, registavam-se em 1931, 533 associações de socorros mútuos, com cerca de 576 000 associados (Carreira, 1996, p. 377).

A partir de 1933, com a instauração do regime ditatorial (1933-1974), a história nacional diverge consideravelmente da história da maioria dos países da Europa Central e do Norte. Verificam-se fenómenos de repressão, controlo e instrumentalização das organizações da sociedade civil, no contexto de implementação de um regime corporativo e assistencialista. Neste período, a situação nacional foi claramente distinta por diversas razões. Designadamente, pelas estratégias de desenvolvimento económico marcadas pela minimização das relações com o exterior e por uma aposta no sector agrícola em detrimento do sector industrial; pela privação dos direitos fundamentais da liberdade de expressão e de associação, bem como de outros direitos cívicos e sociais. A par da repressão de formas de organização do terceiro sector previamente existentes e em expansão no contexto europeu, verificam-se igualmente processos de instrumentalização das formas de organização cuja sobrevivência foi permitida ou até estimulada por parte do Estado, embora sob lógicas corporativas e de controlo e vigilância.

No contexto da Europa Ocidental, os designados *Trinta Anos Gloriosos* que se seguiram à Segunda Grande Guerra foram marcados por uma significativa prosperidade económica e social assente no modelo de produção fordista e na expansão do Estado Social. O Estado afirma-se como agente económico, prestador e regulador da produção de bens e serviços de utilidade pública, nomeadamente pelo desenvolvimento das políticas sociais, e regulador da actividade económica, assumindo papéis de complementaridade e compensação dos desequilíbrios sociais gerados pela acção do mercado. Neste contexto, configura-se um modelo de desenvolvimento assente numa concepção de divisão entre a acção económica (do mercado, assente numa lógica económica de lucratividade) e a acção social (do Estado, por vezes apelida de não mercado, assente numa lógica de redistribuição dos recursos públicos).

Consequentemente, os campos de intervenção das organizações do terceiro sector foram profundamente alterados. As orientações dos Estados variaram em função das especificidades históricas de cada país e em função dos tipos de regimes de protecção social implementados (social-democrata, liberal, corporativo) (Evers *et al.*, 2005, p. 26-28). Para os ramos de organizações a operar no domínio dos serviços sociais, a tendência geral foi de uma forte instrumentalização pelas políticas públicas na implementação de sistemas de protecção social, bem como na regulação da prestação de serviços sociais (acção social, educação, saúde, entre outros). No que se refere aos ramos de organizações cujas principais actividades tendem a centrar-se em sectores económicos de mercado, nomeadamente as cooperativas e mutualidades a operar no domínio financeiro, estas organizações foram expostas às transformações e tendências concorrenciais dos mercados.

No contexto Europeu, no período que se seguiu à Segunda Grande Guerra, para além das tendências de instrumentalização por parte dos Estados, verificaram-se tendências de isomorfismo institucional nas tradicionais organizações do terceiro sector, favorecendo o afastamento dos seus princípios originais e a aproximação dos modelos e lógicas quer do sector público, quer do sector privado lucrativo.

Em Portugal, o Estado Novo seguiu uma estratégia de desenvolvimento económico marcada pelo isolamento face ao exterior, por uma hostilidade ao crescimento do sector industrial e pela instauração de um regime de privação dos direitos fundamentais da liberdade de expressão e de associação, bem como de outros direitos cívicos e sociais. A implementação de um regime corporativo de organização de interesses e de um regime assistencialista tutelado pelo Estado para os problemas sociais mais agudos teve um impacto muito negativo nas organizações da sociedade civil, em particular nas cooperativas e mutualidades que eram identificadas como instrumentos de orientação colectivista. A par da repressão de formas de organização do terceiro sector previamente existentes e em expansão no contexto europeu, verificou-se igualmente um processo de instrumentalização de algumas delas cuja sobrevivência foi permitida ou até estimulada por parte do Estado, embora sob lógicas corporativas e de controlo e vigilância.

Como explicam Hespanha e outros autores (2000, p. 115-142), no domínio da protecção social, o Estado manteve-se ausente aos níveis do financiamento e da prestação directa de serviços, assentando a protecção social em duas componentes: uma assistencial, apoiada na acção caritativa da Igreja Católica, e uma de Previdência Social, apoiada em regimes contributivos do trabalho, assente em corporações de base empresarial ou profissional. Na década de 60, uma reforma da previdência social, que ficou aquém das intenções expressas, propôs pela primeira vez a generalização da protecção social à população através de um sistema integrado, composto por três pilares: o sistema de saúde; a assistência, que passou a designar-se acção social; e a previdência, promovendo o alargamento do sistema contributivo e corporativo existente.

Neste contexto, a Igreja Católica viu o seu papel reforçado quer no domínio da saúde, pela concessão da gestão de unidades hospitalares às Misericórdias, quer da acção social onde foram estimuladas as Instituições Particulares de Assistência (actuais Instituições Particulares de Solidariedade Social, as designadas IPSS), na sua maioria associações de direito canónico. As associações mutualistas, à semelhança do sucedido no contexto europeu, relegadas para um papel facultativo e complementar aos seguros sociais obrigatórios, viram o seu número reduzir significativamente (de 552 em 1931 para 160 em 1973). O ramo cooperativo, embora aumentando em número de unidades (passou das cerca de 300 unidades para cerca de 900), foi regulado de forma repressiva em alguns ramos de actividade (nomeadamente, cultural, de consumo e de produção) e de forma restritiva noutros ramos, nomeadamente no agrícola, onde as cooperativas tiveram um significativo papel de estruturação e vigilância do território rural.

A renovação do terceiro sector nas últimas décadas

Nos últimos 30 a 40 anos, tem-se assistido a um processo de significativa recomposição do terceiro sector, como reacção à manifestação da designada *nova questão social* e ao esgotamento dos modelos de desenvolvimento ocidental. À forte contestação ideológica e social verificada nas décadas de 1960 e 1970, acresceu a crise económica dos anos de 1980, e a crise financeira e de legitimação dos Estados Sociais que permanece até à actualidade. O sistema económico revela-se incapaz de criar emprego para a generalidade da população e os sistemas de protecção social revelam-se insuficientes, face às tendências do carácter estrutural do desemprego, à persistência das formas de pobreza tradicionais, e face ao crescimento de novas formas de pobreza e exclusão social.

A *nova questão social* trata-se, à semelhança do sucedido no século XIX, de encontrar modelos de desenvolvimento socialmente integradores e, no presente e de uma forma mais lata, de encontrar modelos de desenvolvimento sustentável.

Desde os anos 60 e 70 do século XX, mas com particular incidência nos anos de 1980, tem vindo a emergir uma nova vaga de iniciativas de colectividades da sociedade civil, num contexto de (re)emergência de orientações económicas e políticas liberais e de crise dos Estados Sociais. Com o agravamento de tradicionais problemas de pobreza e a emergência de novos problemas sociais, estas dinâmicas surgem como novas formas de organização económica que desenvolvem serviços e actividades, como resposta a situações diversas.

A recomposição do terceiro sector tem-se manifestado através de indicadores como: um crescimento do número de organizações, nomeadamente sob a forma de associações e cooperativas e, mais recentemente, sob novas formas jurídicas, surgidas do reconhecimento de novas lógicas de organização e intervenção; uma multiplicação das áreas de intervenção e proliferação de experiências e iniciativas de colectividades da sociedade civil, com maior ou menor grau de formalização e institucionalização; uma tendência de estruturação em organizações de cúpula de representação e interlocução com outros agentes; uma tendência de criação de plataformas de integração e representação dos diferentes ramos dentro do sector; uma emergência de grandes organizações a intervir a uma escala global.

Estas tendências de recomposição são, simultaneamente, tendências de renovação (Estivill e Darmon, 1999, p. 37-52)¹¹. Por um lado, parece assistir-se a fenómenos de renovação, no sentido em que se verificam movimentos de reafirmação identitária dos princípios e valores originais dos movimentos cooperativo e associativo, nomeadamente pelas organizações instituídas, e no sentido em que se introduzem inovações nas lógicas de intervenção, organização e gestão, actualizando leituras dos tradicionais princípios e valores do terceiro sector. Estes fenómenos fundamentam-se, em grande medida, na necessidade de fazer face às tendências de isomorfismo institucional anteriormente referidas. Por outro lado, à semelhança dos movimentos que fundaram o terceiro sector tradicional, as novas iniciativas são promovidas, de forma espontânea, por colectividades da sociedade civil, muitas das quais só posteriormente lhes é reconhecido um estatuto jurídico e um enquadramento legal próprio. Adicionalmente, muitas destas novas dinâmicas assumem as seguintes tendências: reafirmação dos princípios democráticos, nomeadamente, através de novas práticas de representação e participação dos diferentes *stakeholders* (trabalhadores, utentes/clientes, parceiros, voluntários, associados, etc.) na gestão das organizações, recurso à economia de mercado e a instrumentos de eficiência e eficácia económica e empresarial, como meio de realização das suas finalidades sociais e não como meio de maximização do lucro, foco no interesse público comum mesmo assumindo formas tradicionais de organizações de interesse colectivo dos seus membros (cooperativas e mutualidades).

São estas tendências que têm vindo a ser designadas de nova economia social, economia solidária ou empreendedorismo social.

¹¹ Sobre este assunto, ver também Evers *et al.* (2004, p. 23-35).

A renovação do terceiro sector em Portugal – uma panorâmica preliminar

Com semelhanças com o sucedido na Europa Ocidental, nas últimas décadas verificam-se em Portugal fenómenos de renovação do terceiro sector, embora com contornos próprios à história nacional. A Revolução do 25 de Abril de 1974 deu início a uma fase de convergência dos modelos de desenvolvimento económico, político e social alinhado com os padrões da Europa Comunitária.

Hoje, em Portugal, a produção e sistematização de conhecimento sobre estas matérias é insuficiente. Se para a abordagem aos fenómenos de recomposição do terceiro sector, é possível encontrar fontes de informação em abundância, para a abordagem aos fenómenos de renovação do terceiro sector, a informação é claramente escassa. Os elementos reunidos de seguida são contributos que incidem na análise da recomposição do sector.

Para traçar uma perspectiva geral das transformações ocorridas, podem distinguir-se três períodos com durações e características distintas.

i) Um curto período pós revolucionário, de 2 a 3 anos subsequentes à Revolução de Abril de 1974, marcado pelos primeiros passos de construção de um sistema político democrático, por ideais de criação de um sistema económico socialista e por uma forte instabilidade política e social. Neste período assistiu-se a um forte dinamismo das formas de organização da sociedade civil. As primeiras formas de organização a surgir foram de dois tipos: por um lado, organizações associadas ao resgate de direitos e liberdades fundamentais de um Estado democrático, de que são exemplos as associações políticas, sindicais e patronais; por outro lado, iniciativas visando responder a necessidades sociais básicas (habitação¹², saúde, trabalho, alfabetização), de que são exemplos as associações de moradores, as associações de educação popular, iniciativas de desenvolvimento comunitário de base local em contextos rurais e urbanos¹³, iniciativas de resposta a problemáticas de grupos específicos (p.e. crianças com deficiência), bem como um número ‘explosivo’ de novas cooperativas¹⁴. Diferentemente dos processos de reafirmação identitária e renovação dos modelos de intervenção do tradicional terceiro sector, tratou-se, neste período em Portugal, de resgatar e exercer direitos fundamentais. Simultaneamente, de mobilização da sociedade civil para a resposta a necessidades sociais básicas, no contexto de um país com um menor desenvolvimento económico e político, comparativamente com o contexto dos países europeus, onde os novos movimentos sociais (feminista, ambientalista, pacifista, defesa de direitos e interesses de minorias, etc.) amadureciam, dando origem a novas gerações e áreas de intervenção do terceiro sector.

ii) Um período que antecede a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, entre o final dos anos 70 e a primeira metade dos anos 80, marcado pelo retraimento dos ideais revolucionários, por fortes estrangimentos económicos e pela introdução de políticas económicas de orientação liberal, alinhadas com as tendências do contexto internacional. A proliferação de experiências e iniciativas espontâneas da sociedade civil, que caracterizou o período anterior, foi

¹² Refira-se que Portugal recebeu mais de meio milhão de retornados das ex-colónias (representando um acréscimo de 7% da população na altura) como resultado da independência das Colónias originada pela Revolução de Abril de 1974.

¹³ Ver Albino (2005, p. 12).

¹⁴ Apenas no ano de 1974 nasceram 1000 novas cooperativas (Namorado, 1999, p. 104-105) e até 1976 o número total de cooperativas superou as 3000.

significativamente refreada com a crise económica internacional que marcou o final da década de 70 e metade da década de 80. Nomeadamente, as cooperativas sofreram um elevado nível de mortalidade¹⁵ e muitas das iniciativas de carácter espontâneo e informal¹⁶ sucumbiram sem alcançarem uma formalização institucional. No entanto, muitas outras sobreviveram e fizeram caminho na criação de novos ramos e gerações de organizações do terceiro sector em Portugal.

iii) É com a entrada de Portugal na União Europeia (U. E) que se inicia um período de estabilidade e de integração económica, social e política tendente à aproximação dos padrões europeus, e conseqüentemente à exposição e integração nacionais nas dinâmicas europeias do terceiro sector. Uma análise resumida das dinâmicas de recomposição do terceiro sector nacional permite destacar as seguintes características:

- À semelhança do sucedido no contexto europeu, verificou-se um forte crescimento do número de organizações, nomeadamente associações e cooperativas.

- No universo das *associações* - o ramo das organizações do terceiro sector com maior heterogeneidade -, assistiu-se ao nascimento de novas áreas de intervenção, como a defesa dos direitos da mulher, do ambiente, do consumo, dos imigrantes, entre muitas outras, a par de formas de organização mais tradicionais como as associações desportivas e recreativas, as associações de bombeiros voluntários, entre outras. Dentro deste universo, destaque para um ramo para o qual não existe uma figura jurídica, própria mas que tem vindo a fazer um percurso importante na história nacional recente – as iniciativas de desenvolvimento local (IDL)¹⁷. Tendo surgido primeiramente com uma expressão preponderante em contextos rurais, as IDL alargaram-se a todo o território nacional, tendo atingido a expressão numérica assinalável de 400 em 1998 (Carneiro, 2006, p. 348). Tendo por referência dados do final da década de 90, as associações sem fins lucrativos constituem o tipo de organizações com maior expressão numérica em Portugal, com aproximadamente 17000 organizações contabilizadas (Carneiro, 2006, p. 348).

- No ramo das *cooperativas*, a tendência geral foi para um crescimento explosivo nos primeiros anos após a revolução, seguido de um crescimento continuado até meados dos anos 80, tendo-se verificado uma inversão da tendência expansionista nos anos 90. Em 2005 registavam-se 3184 cooperativas (Carneiro, 2006, p. 337).

- No ramo das *mutualidades*, à semelhança do sucedido no contexto europeu, os últimos 30 anos não apresentaram dinâmicas de crescimento positivo. Inversamente, verificou-se um decréscimo no seu número, totalizando 120 em 1996.

- As *fundações*, com um modesto desenvolvimento até aos anos 50, registaram um aumento progressivo ao longo do tempo, registando-se 350 fundações em 1996 (Nunes *et al.*, 2000, p. 93).

- As organizações ligadas à Igreja Católica como nomeadamente as *Misericórdias e os Centros Paroquiais e Sociais*, apesar de uma significativa laicização dos agentes no campo da prestação de serviços sociais, permanecem com um importante papel neste mesmo domínio.

¹⁵ Ver Namorado (1993; 1999).

¹⁶ O exemplo das dinâmicas associadas à luta por habitação e melhoria das condições de vida onde as comissões e associações de moradores tiveram uma expressão muito significativa, é representativo desta tendência. Efectivamente, sobrevive hoje um reduzido número deste tipo de iniciativas.

¹⁷ Sem estatuto jurídico específico, estas organizações são maioritariamente associações sem fins lucrativos, mas também, cooperativas, fundações, ONGD, entidades com estatuto de IPSS (Monteiro, 2004, p. 184).

- Importa ainda referir um conjunto de organizações que, pela sua história e papel na implementação do sistema de protecção social, pelo seu forte crescimento quantitativo e pela sua expressividade territorial e económica, assume uma grande relevância na recomposição do terceiro sector em Portugal. Este conjunto é delimitado pelo estatuto jurídico de IPSS¹⁸, que diferentemente de uma personalidade jurídica e de uma identidade próprias, é um estatuto que acresce a diferentes personalidades jurídicas já referidas, nomeadamente as ligadas à Igreja Católica e outras formas associativas. Desde a criação do estatuto legal de IPSS, tem vindo a registar-se um aumento significativo do número destas organizações. Em 1972 contabilizavam-se 1264 instituições particulares desta natureza, em 1998 o número de IPSS era de 2992 (Nunes *et al.*, 2000, p. 82) e actualmente existem aproximadamente 5000 IPSS a nível nacional¹⁹.

- A abertura ao exterior favoreceu a progressiva implantação em Portugal de *organizações do terceiro sector com intervenção internacional*, de que são exemplos as associações de cooperação internacional, de ajuda humanitária ou de comércio justo.

- Em meados dos anos 90 foram criadas *novas formas ou enquadramentos jurídicos* dentro do espectro do terceiro sector, de que são exemplos as *CERCI e as Empresas de inserção*. A criação destes novos quadros jurídicos, no final dos anos 90, está claramente associada à influência de experiências de países onde os anteriormente referidos fenómenos de renovação do terceiro sector se verificaram, nomeadamente dos casos das cooperativas sociais em Itália e das empresas de inserção em França ou na Bélgica²⁰.

- Desde o final dos anos 70, foram constituídas *organizações de segundo nível e de cúpula*, embora apenas em 2010 tenham sido criadas plataformas conjuntas dos diferentes ramos de organizações²¹.

A figura seguinte, tem por objectivo esboçar uma representação do terceiro sector português. Mais do que uma análise quantificada rigorosa, o objectivo é traçar uma panorâmica geral da actual configuração. Tendo em conta a diversidade de fontes e datas de referência dos dados utilizados, a informação e os valores resumidos nesta análise devem ser entendidos como indicativos.

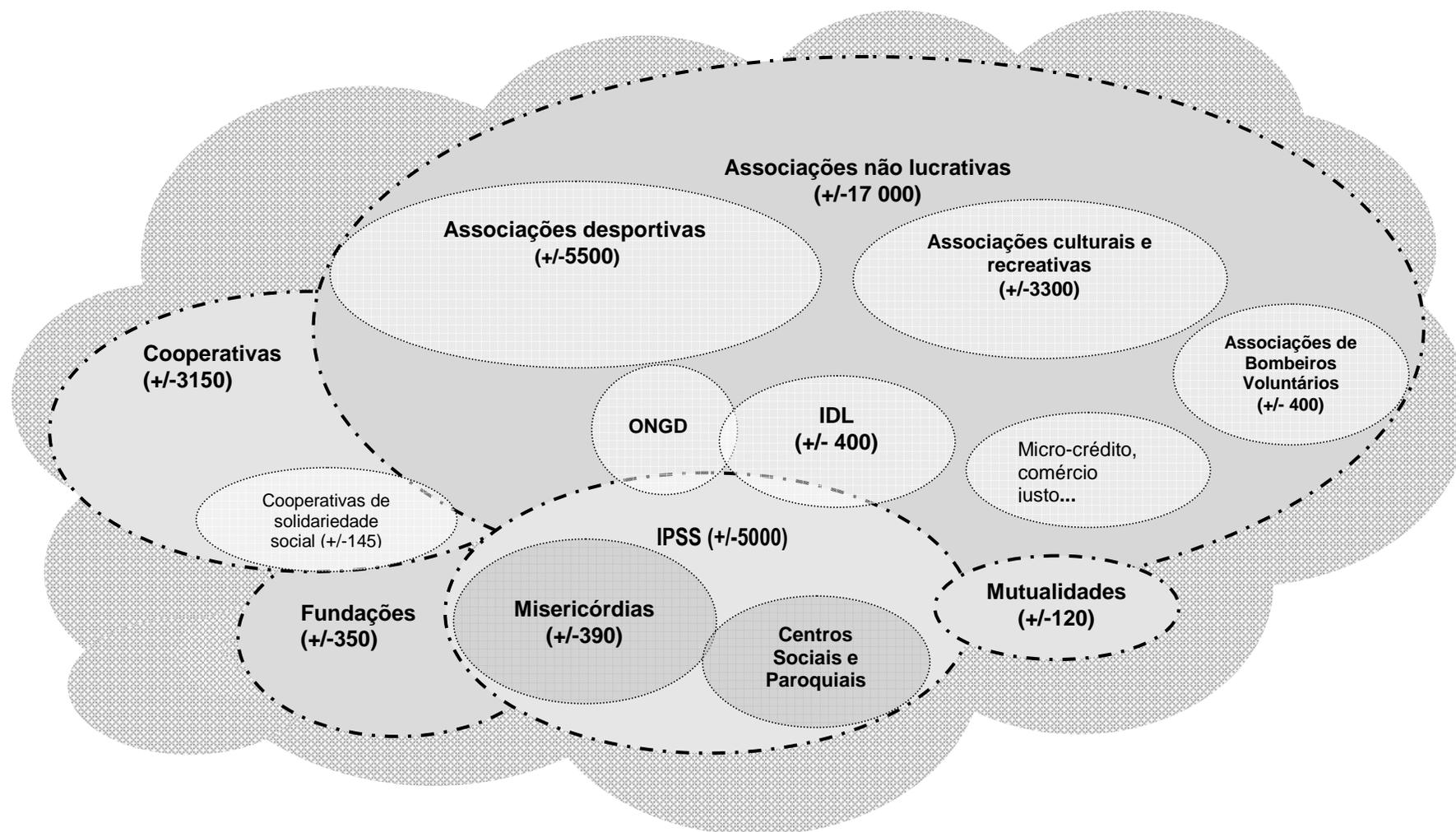
¹⁸ Instituição Particular de Solidariedade Social.

¹⁹ Segundo o consultado no sítio da Segurança Social (http://195.245.197.202/preview_documentos.asp?r=16208&m=PDF). Informação consultada em 28/05/2008.

²⁰ Sobre este assunto ver Perista (2001), Perista e Nogueira (2004), Quintão (2006; 2007).

²¹ Em 1976 é constituída União Misericórdias Portuguesas e em 1980 a União das Mutualidades Portuguesas. De acordo com o previsto no estatuto das IPSS, é criada, durante os anos 80, a União das IPSS, mais recentemente (em 2001) transformada em Confederação Nacional de Instituições. Outras organizações de cúpula: Plataforma das ONGD (criada em 1985); REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal (inaugurada a 1991); ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local e Centro Português de Fundações (fundado em 1993).

Figura 1 Esboço dos contornos actuais do terceiro sector em Portugal



Se na abordagem da recomposição do terceiro sector em Portugal é possível encontrar fontes de informação em abundância, para a abordagem da sua renovação, a informação é claramente escassa. Efectivamente, a pesquisa sobre as temáticas relacionadas com o terceiro sector, permite identificar numerosas fontes bibliográficas e documentais ao longo da história. Esta informação encontra-se dispersa e fragmentada por estudos parcelares de ramos do terceiro sector, de estudos regionais ou de estudos de casos. O estudo integrado da história do terceiro sector português está por realizar.

No que se refere aos processos de renovação, a questão que se coloca à partida é a de identificar o que já se sabe sobre estas dinâmicas no terceiro sector português. Existindo algumas fontes secundárias de informação nesta matéria, é uma área onde o recurso à produção de fontes primárias é necessário.

Perante este quadro, retoma-se a preocupação inicial deste artigo, de questionar em que medida os conceitos e quadros teóricos dominantes na investigação internacional neste campo se adequam ao contexto nacional. Mais concretamente, questiona-se:

- Em que medida é que os conceitos mais recentes de economia solidária ou empreendedorismo social se aplicam às transformações verificadas recentemente em Portugal?

- De que forma é que as novas gerações de organizações incorporam, mantêm ou transformam os princípios fundadores do terceiro sector tradicional?

- É possível identificar em Portugal formas de organização que se enquadrem nas abordagens da economia solidária e do empreendedorismo social?

- Constituirão as CERCI, as empresas de inserção, as IDL ou as IPSS, os ramos ou tipos de organizações do terceiro sector português, onde a probabilidade de encontrar fenómenos de renovação é maior?

- As organizações mais tradicionais do terceiro sector tendem a introduzir lógicas de reinterpretação dos princípios originais deste sector? E de renovação dos modelos de gestão e intervenção?

- De que forma é que as características específicas nacionais se enquadram nas dinâmicas de renovação do sector tendo por referência o contexto europeu?

Referências bibliográficas

Albino, José Carlos (2004). *Contributo para a História do Desenvolvimento Local em Portugal*. Vialonga: ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local.

Monzón, José Luis; Tejeiro, José Barea (2006). *Manual para la Elaboración de Cuentas Satélite das Empresas da Economia Social: Cooperativas e Mutuas*. Valência: International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy (CIRIEC); Comissão Europeia – Direcção-Geral Empresa e Indústria.

Chaves, Rafael; Monzón, José Luis (2007). *A Economia Social na União Europeia - Síntese*, International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy (CIRIEC) e Comité Económico e Social Europeu (http://www.eesc.europa.eu/groups/3/index_en.asp?id=1405GR03EN).

Campbell, Mike (1999). *The Third System, Employment and Local Development - Vol. I – Synthesis Report*. Policy Research Institute Leeds Metropolitan University, United Kingdom, European Commission DGV (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/index_en.htm).

Carneiro, Miguel (2006). “A Economia Social em Portugal”, in *La Economía Social en Iberoamérica – un Acercamiento a su Realidad* (p. 233-255). Valência: Fundación Iberoamericana de la Economía Social.

Carreira, Henrique Medina (1996). “As Políticas Sociais em Portugal”, in Barreto, A. (Org.). *A Situação Social em Portugal 1960-1995* (p. 365-498). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

CIRIEC - International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy (2000). *As Empresas e Organizações do Terceiro Sector – um Desafio Estratégico para o Emprego*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

Estivill, Jordi; Darmon, Isabelle (1999). *Économie Sociale en Belgique, en France et en Italie: Essai Comparatif – Version Inachevée et Provisoire Diffusion Restreinte*. Barcelona: Gabinet D’Estudis Socials, Fondation MACIF, Commission Européenne DG V.

Evers, Adalbert; Laville, Jean-Louis; et al. (2005). “Defining the third sector in Europe”, in Evers, Adalbert; Laville, Jean-Louis (Eds.). *The Third Sector in Europe* (p. 11-42). Reino Unido: Edward Elgar.

Franco, Raquel Campos; et al. (2005). *O Sector Não Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada*. Lisboa: Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University.

Hespanha, Pedro; et al. (2000). *Entre o Estado e o Mercado – as Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

Monteiro, Alcides (2004). *Associativismo e Novos Laços Sociais*. Coimbra: Quarteto.

Namorado, Rui (1993). *Da Cooperação ao Direito Cooperativo – para uma Expressão Jurídica da Cooperatividade*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Tese de Doutoramento).

Namorado, Rui (1999). “Cooperativismo e Política Social em Portugal”, in Barros, Carlos Pestana; Gomes, José (Orgs.). *Cooperativismo, Emprego e Economia Social em Portugal*. Lisboa: Vulgata.

Nunes, Francisco; Reto, Luís; Carneiro, Miguel (2001). *O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

Paiva, Flávio (2001). “Teses e Dissertações Académicas sobre o Terceiro Sector”, in *Revista de Estudos Cooperativos, Pensamento Cooperativo*, n.º 2 (p. 105-178). Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

Perista, Heloísa (2001). *Social Enterprises in Portugal – The case of CERCI’s – Cooperatives for Rehabilitation of People with Disabilities*. Lisboa: CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social.

Perista, Heloísa; Nogueira, Susana (2004). *Work Integration Social Enterprise in Portugal* (PERSE Project), EMES – European Research Network, Working Paper (n.º 04/06) (<http://www.emes.net/>).

Quintão, Carlota (2007). “Nove Anos de Empresas de Inserção em Portugal – Revisão dos Dados Oficiais e de Estudos Recentes”, in *Actas do IV Colóquio Ibérico de Cooperativismo e Economia Social* (Setembro de 2007, Córdoba).

Quintão, Carlota (2007). “Empresas de Inserción y Empresas Sociales en Europa”, in *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 59 (Octubre 2007). Valência: CIRIEC.

Quintão, Carlota (2008). “Third Sector Renewal in Portugal – a Preliminary Overview”, in *Actas da Conferência The Third Sector and Sustainable Social Change: New Frontiers for Research* (Julho de 2008, Universidade de Barcelona).

Abstract

This paper supports the choice of the theoretical framework of the third sector, in contrast to other theoretical traditions, as the correct approach to the Portuguese case. It regards the phenomenon of rearrangement and renewal in the third sector, providing the first outlook on this theme in Portugal. Similarly to what happened in Western Europe, this phenomenon also took place in Portugal over the last few decades. However, in Portugal, it was related to the rescue of democratic rights and the mobilization of civil society to deal with basic needs, rather than the development of new social movements, processes of reaffirmation of identity and renewal of the intervention models of the traditional third sector.

Initiatives such as the IPSS, the CERCI and the IDL stand out among the dynamics of rearrangement of the sector since 1974. Seeing that the existing secondary information with regard to the phenomenon of rearrangement and renewal of the third sector is abundant but fragmented, primary sources of information must be used in order to analyze it.

Keywords: Third sector; social economy; social entrepreneurship; non-profit sector.

Submetido para avaliação em Setembro de 2010.

Aprovado para publicação em Novembro de 2010.

Versão final entregue em Novembro de 2010 (revista em Março de 2011).