

Capítulo 4

Pluralidade de actores: o *welfare-mix*

Quando nos referimos atrás a uma quase identidade entre Estado-providência e Política Social dos países Europeus na actualidade, não pretendemos com esta afirmação dizer que o Estado é o único actor social relevante na condução da Política Social nesses países. Na verdade, além dos serviços públicos, existem outras entidades, de natureza privada, que contribuem para a provisão de bem-estar, quer fornecendo bens e serviços quer transferindo rendimento para as famílias. Ao fazê-lo, quer elas tenham uma motivação mercantil quer o sejam por motivos de altruísmo, dão um contributo para a garantia dos direitos sociais que, em algumas sociedades, pode ter expressão relevante. Essa relevância pode resultar do facto de, nessas sociedades, o Estado estar pouco presente na garantia desses direitos, deixando aos actores privados esse papel. Mas também pode resultar de uma vontade política de envolver actores privados, que podem ter natureza muito diversa, nas funções sociais que pretende que sejam garantidas na sociedade. Esta é a tendência que tem vindo a verificar-se nos modernos Estados-providência. Isto é, há uma pluralidade de actores sociais, públicos e privados, com características muito diversas que, conjuntamente, contribuem para a provisão do bem-estar nas sociedades modernas. Por isso se faz frequentemente referência a um pluralismo providencial, ou *welfare-mix*, como características das sociedades modernas, colocando ao Estado um papel distinto do que seria no caso de ele ser o único actor a fazer essa provisão.

É deste assunto que vamos tratar neste capítulo. Vamos identificar o conjunto dos actores sociais que intervêm na provisão do bem-estar e procurar a sua tipificação, distinguindo-os e analisando as formas de relação que têm entre si neste papel de provisão do bem-estar. Dedicaremos especial atenção ao designado “*terceiro sector*” da Política Social, isto é, ao sector privado de natureza não lucrativa, também designado por “*sector da economia social*”. Confrontaremos diferentes concepções e modalidades de “*terceiro sector*” nas sociedades actuais, e apresentaremos informação sobre a dimensão económica deste sector, em particular em Portugal, possibilitando assim uma análise comparativa da sua relevância (dimensão e funções principais na

sua actuação) no mundo actual. Assim poderemos ter um melhor fundamento para o papel destas instituições na Política Social. Apresentaremos também uma explicação teórica (sucinta) para a existência desta diversidade de actores nas sociedades modernas.

4.1 “Welfare pluralism” e o triângulo de bem-estar na actualidade

Quando pretendemos identificar os agentes sociais que desempenham algum papel na provisão do bem-estar numa sociedade, isto é, que fornecem bens e serviços que permitam, com esse fornecimento, garantir direitos fundamentais da população, temos de fazer uma distinção fundamental entre *produção* (qual o agente que produz o bem ou o serviço) e *financiamento* (isto é, qual o agente que suporta o custo da sua produção e fornecimento à população).

Ao analisarmos a provisão de bem-estar através da produção e fornecimento, à população, de bens e serviços numa sociedade (por exemplo, alimentação, serviços de educação ou saúde, serviços de habitação, etc), temos de fazer uma distinção entre três categorias de agentes: o *cidadão* (portador de direitos sociais, a quem se dirige essa produção, o destinatário desse fornecimento, que consome esse bem ou serviço), o agente *produtor* desses bens ou serviços (que pode ser uma empresa, um serviço público, ou outra categoria de agentes) e o agente *financiador*, que suporta o custo desse fornecimento (que poderá ser o próprio cidadão/consumidor, ou o Estado, ou qualquer outra entidade). Há assim três actividades distintas: de consumo, de produção e de financiamento. E a essas actividades podem corresponder um mesmo agente ou agentes distintos. Importa analisar essas diferenças. Sendo que o cidadão é sempre quem consome esse bem ou serviço (é a ele que se dirige a produção do bem ou serviço cujo consumo origina bem-estar; é ele próprio o portador dos direitos sociais cuja garantia de realização é feita pela produção e fornecimento desse bem ou serviço), vamos então analisar as possíveis combinações das outras duas dimensões: produção e financiamento. Descrevemos no QUADRO 1 as mais relevantes combinações dessas duas dimensões relativamente à produção de bens e serviços que realizam os direitos sociais numa sociedade, distinguindo diferentes exemplos de agentes com papel de *produtores* (produção pública, privada ou por outros agentes) e

com responsabilidade de *financiamento* dessa provisão (financiamento público, pelos consumidores e outras situações).

QUADRO 1

A economia mista de bem-estar

	Produção				
Financiamento	Pública	Privada lucrativa	Voluntária	Ajuda mútua/ Solidariedade	Informal
Público	Estado	→ _b ↑ _c		→ _d ↑ _e	
Empresarial					
Consumidores	↓ _a	Mercado	Terceiro Sector		
Mutualista					
Voluntária					

Sendo sempre o cidadão (consumidor) que consome o bem ou serviço, já muitas vezes não é o mesmo agente que o produz e o que suporta o seu custo. Esta não coincidência é a situação normal nos bens de consumo privado. Quando um bem (por exemplo, uma refeição) ou um serviço (por exemplo, uma consulta num dentista) é comprado e pago pelo consumidor, a produção é feita por um agente (a loja, no caso de um produto alimentar; o consultório do dentista, no segundo caso), mas o financiamento da compra do bem ou do fornecimento do serviço é feito pelo consumidor. Os mecanismos de mercado, como se sabe, fazem essa distinção, típica de mecanismos de troca, feita através de um preço que regula essa troca. No Quadro 1, a solução de mercado é a situação em que a produção é privada e o financiamento é também privado, mas feito pelos consumidores. O caso de auto-consumo (ser o próprio consumidor a produzir o bem ou serviço que consome, típico das actividades rurais, mas que ocorre também no caso de auto-locação, quando há habitação em casa própria) é uma situação em que há produção privada, realizada pelo próprio consumidor, que também suporta o custo.

Mas quando o Estado intervém, procurando que não sejam os mecanismos de mercado a regular a satisfação das necessidades, opera-se uma alteração nas

combinações entre produção e financiamento realizada pelos agentes que importa considerar nas suas diferentes modalidades. Uma delas é aquela que corresponde ao fornecimento universal e gratuito, pelo Estado, de bens e serviços à população (como acontece em muitos países com a educação pública obrigatória e gratuita ou em vários países com serviço nacional de saúde, universal e gratuito). Trata-se de um fornecimento aos cidadãos, consumidores desses bens ou serviços, assente na produção pública (por serviços públicos, Escolas, Hospitais, Centros de Saúde) e no seu financiamento público (sendo o fornecimento gratuito, será o Estado que suporta integralmente os custos do seu fornecimento).

Temos assim duas situações que correspondem a soluções que podemos considerar como soluções puras *de mercado* ou, alternativamante, como soluções públicas puras, de *Estado*. Recordemos o que noutro contexto¹ foi analisado a propósito de argumentos contrários às soluções de mercado e que justificariam a intervenção do Estado. A justificação encontra-se quer em razões que se relacionam com as consequências sociais do funcionamento do mercado (em termos de eficiência e em termos de equidade), quer com as próprias características do mercado enquanto mecanismo de afectação de recursos (fracassos de mercado). Vejamos algumas dessas razões (SPICKER, 1995:112-113).

O funcionamento do mercado assenta no exercício da liberdade de escolha, pelos consumidores, dadas as preferências desses consumidores, o seu poder aquisitivo dado pela orçamento de que dispõe e dos preços dos bens e serviços no mercado. A realização de direitos sociais através da sua produção e fornecimento pelo mercado, através do preço (que faz, portanto, racair o financiamento desse fornecimento no próprio consumidor) levanta algumas consequências adversas para a garantia desses direitos. Por um lado, pode acontecer (e esta é situação frequente) que haja procura para esses bens e serviços (isto é, que haja pessoas interessadas na sua aquisição) mas essa procura não ser solvente (isto é, quem está interessado na aquisição do bem ou serviço não dispor de meios para o adquirir, isto é, financiar o seu fornecimento). Em casos como este, de *procura não solvente*, pode justificar-se que outra entidade

¹ Veja-se a fundamentação para a actuação pública em PEREIRINHA (2008a), quando há fracassos de mercado (capítulo 5) e, em particular, quando há informação assimétrica, com grande relevância na protecção de riscos

financie, total ou parcialmente, esse fornecimento. Essa entidade pode ser o Estado. Mas pode também ser outro tipo de entidade (uma Fundação, outro consumidor com maior poder de compra de comportamento altruísta, etc). Pode haver razões suplementares para que, além dessas entidades serem financiadoras do fornecimento, poderem ser também produtoras. Mas este é assunto para ser visto e discutido mais adiante, e que correspondem a soluções mistas assinaladas com \uparrow e \rightarrow .

Pode também acontecer que o consumo privado de um bem ou de um serviço beneficie, em termos de bem-estar, não só o próprio consumidor, mas também outras pessoas na sociedade, isto é, que haja *externalidades no consumo*. Isto acontece em algumas áreas como a educação e a saúde. Se alguém decide prolongar a sua escolaridade, não é apenas o próprio que beneficia desse prolongamento. Também tiram disso partido as empresas que encontram, no mercado de trabalho, alguém com mais formação para os seus quadros. Também beneficiam desse prolongamento toda a sociedade, que conta com mais um seu elemento com um nível de instrução mais elevado. A necessidade de internalizar tais externalidades pode recomendar que outras entidades, as que também beneficiam desse consumo, contribuam para esse financiamento, seja a empresa, seja a sociedade no seu conjunto: no último caso, seria o Estado, em nome da sociedade.

Também ocorrem frequentemente situações em que a sociedade (e os actores políticos, como legitimidade para a representar nas opções políticas) considere que as preferências individuais não sejam as melhores, e considere que alguns bens e serviços devam ser consumidos, ainda que não correspondam às suas preferências. Isso significaria a obrigatoriedade de consumo imposta aos cidadãos, o que acontece quando a realização de direitos sociais possa setar em causa no caso de tal consumo não se realizar. São os chamados *bens de mérito*, e estão neste caso a imposição de escolaridade obrigatória ou de planos nacionais de vacinação. É de salientar, em particular, o fenómeno da miopia, isto é, de preferências enganadoras face a situações de risco, o que justificaria a imposição de seguro, como são os casos do seguro obrigatório de acidentes, de segurança social obrigatória, etc. A imposição de consumo, porque é feita em nome de benefícios para a sociedade no seu conjunto,

sociais (capítulo 6). Revêem-se seguidamente, de forma sintética, algumas das justificações teóricas então apresentadas.

pode justificar a participação do Estado no seu financiamento. Isto é, as escolhas sociais podem ser diferentes das escolhas individuais, o que justificaria este papel do Estado. Mas também pode justificar que outras entidades o passam fazer.

Os casos acima vistos não põem em causa o funcionamento do mercado enquanto produtor. Aceitando-se esse papel do mercado, os argumentos apresentados apontam no sentido de deslocar, para outros agentes que não o consumidor, o seu papel de financiamento do fornecimento desse bem ou serviço consumido. Isto significaria, no QUADRO 1, a deslocação na vertical na coluna de “produção privada” (seria a situação ↑ c, assinalada no Quadro 1).

Mas o funcionamento do mercado em condições de eficiência exige, como se sabe, a satisfação de um conjunto de condições que por vezes não se verificam em relação a alguns bens e serviços, pela natureza desses bens e serviços e pela forma como o mercado pode actuar para a sua produção. São os designados fracassos de mercado, que podem exigir, por razões de eficiência, outras soluções e, uma delas, é a produção por entidades públicas. Assim se deslocaria a solução para a coluna “produção pública”. Um dos argumentos para esse deslocamento tem a ver com a *assimetria de informação* nos mercados, pela natureza do bem ou serviço transaccionado. Como se sabe, uma das condições de produção eficiente pelo mercado é a existência de informação perfeita sobre o bem e sobre os agentes intervenientes no mercado. Por vezes ocorrem situações de imperfeição “*a priori*” da informação que originam situações de *selecção adversa* quando, na actividade de provisão de protecção de riscos, não for possível distinguir entre os riscos “bons” e os riscos “maus” e, concomitantemente, diferenciar os prémios de seguro entre esses riscos. Isto originaria uma produção não eficiente de serviços de seguro, pela fixação de um prémio de valor médio que não reflectiria o risco efectivo de cada situação concreta. No caso dos riscos maus (no caso de seguro de saúde, quando de tratasse de população idosa, com doenças crónicas, com deficiência), ocorreriam custos superiores aos que a entidade seguradora estaria preparada para suportar, podendo originar a sua exclusão. Tornar-se-ia necessário, então, garantir a sua provisão através de soluções de “*pooling*” obrigatório, com intervenção pública (por exemplo, através de sistemas de segurança social). Outra forma de informação imperfeita, desta vez “*a posteriori*”, ocorre em caso de *risco moral*, que diz respeito a situações em que os

agentes segurados conseguem controlar as situações contingentes, podendo alterar a probabilidade de ocorrência do facto contingente e, portanto, o risco (por exemplo, em caso de desemprego). Uma forma de evitar risco moral em casos em que possam ocorrer, por exemplo na protecção ao desemprego, a solução da intervenção do Estado como produtor de serviços de seguro (segurança social pública) pode ser considerada a adequada, como vimos anteriormente.

Outra razão para que a solução pública de produção seja preferível a soluções privadas é a existência de *economias de escala na produção* de alguns bens e serviços. Este é um argumento por vezes apresentado para a existência de um Serviço Nacional de Saúde. Pode haver ganhos de eficiência na produção de serviços de saúde ao nível nacional, pelas vantagens que resultam na não duplicação desnecessária de serviços, ou por ganhos de poder de monopólio na aquisição de bens e serviços para o funcionamento das unidades hospitalares. Pode também justificar-se a produção pública quando for necessário garantir uma adequada *distribuição geográfica dos serviços*, que poderá levar à decisão de localização da produção em locais onde o mercado possa não ter interesse em fazê-lo e, portanto, comprometer objectivos políticos de cobertura regional de serviços. Esta é uma justificação, de novo, para um Serviço Nacional de Saúde.

Estes argumentos servem para justificar que haja produção pública de bens e serviços, deslocando para essa coluna a origem do bem ou serviço produzido. Mas há outras soluções em que, havendo diferentes combinações entre produção e financiamento, e com agentes económicos distintos, importa considerar como característica das economias mistas de bem-estar, ou de *welfare pluralism*.

Uma delas é o Estado delegar no sector privado parte das responsabilidades de produção, fazendo com o sector privado parcerias que garantam o seu fornecimento pelo sector privado, ainda que o Estado mantenha parte ou a totalidade do financiamento. São as soluções de parcerias publico-privadas (PPP), que têm sido recentemente adoptadas em Portugal em vários sectores, designadamente na área da Saúde (seria a situação $\rightarrow b$, assinalada no Quadro 1). Mas é também o que ocorre quando, usando de novo o exemplo dos serviços de saúde, alguém recebe do Estado a comparticipação da despesa em consultas ou medicamentos adquiridos ao sector

privado (seria a situação $\uparrow c$, assinalada no Quadro 1). Mas pode haver, ainda seguindo o exemplo dos serviços de saúde, outra tipo de solução mista: o pagamento de uma taxa moderadora nos serviços de saúde. Neste caso, o utente do Serviço Nacional de Saúde paga parte do custo do serviço, participando em parte do financiamento desses serviços (seria a situação $\downarrow a$, assinalada no Quadro 1).

Outras situações, características do welfare pluralism, pode envolver agentes de outra natureza: não são agentes do sector público (*Estado*), nem são agentes do sector privado lucrativo (*Mercado*). São os agentes que genericamente compõem o habitualmente designado *Terceiro Sector*. Começemos por ver qual a natureza destes agentes, onde se podem identificar diferentes categorias na sua actividade de produção (SPICKER, 1995: 113-115) que engloba várias formas consoante as características socio-culturais de cada sociedade, e que se representam nas últimas colunas do Quadro 1.

Uma dessas categorias é o *sector informal* da sociedade, que engloba uma enorme variedade de actores sociais que, não estando formalmente organizadas (não são empresas legalmente constituídas, não têm obrigações fiscais), realizadas no seio das famílias, pelas famílias, amigos e vizinhos, nos cuidados pessoais a idosos, crianças, pessoas doentes e a carecer de apoios não fornecidos por outras entidades, públicas ou privadas, ou que o fazem em primeira instância, em resultado da sua urgência e natureza especial desses cuidados. A sua presença é uma característica muito importante no perfil do sistema de *welfare* nos países da Europa do Sul e, em particular, na sociedade portuguesa.

Outro conjunto de agentes constitui o *sector voluntário*, também de natureza muito diversa, desde pequenas organizações de âmbito local até instituições formalmente organizadas de âmbito nacional ou internacional, e cobrindo um conjunto muito amplo de actividades: saúde e reabilitação, educação, organização cultural e de ocupação de tempos livres, trabalho comunitário, etc. Contando com trabalho exercido com carácter voluntário, sem retribuição monetária, este tipo de agentes actuam muitas vezes complementarmente com agências governamentais, tirando partido de vantagens que oferecem relativamente a estas, pela melhor aceitação que poderão ter junto de grupos carenciados ou marginais na sociedade.

Um grupo particular de trabalho voluntário é o que é exercido por *ajuda mútua* ou *solidariedade*, onde se enquadram, em Portugal, as designadas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), responsáveis pela provisão de grande parte das necessidades de valências de saúde e de apoio à família, crianças e idosos. E também as associações mutualistas, as fundações, cooperativas, misericórdias, etc. Pela sua importância em Portugal, dedicaremos a estas instituições particular atenção mais adiante, neste capítulo. É frequente o Estado contractualizar com o Terceiro Sector (instituições de solidariedades, as IPSS em Portugal) a produção de serviços (cuidados pessoais, serviços de saúde e de educação, etc), com a garantia de financiamento desses serviços (que corresponderia à situação →d do Quadro 1). Muitas das actividades realizadas por este Sector contam com a participação financeira do Estado, subsidiando as suas actividades (que corresponderia à situação ↑e do Quadro 1).

Estamos assim perante uma multiplicidade de actores sociais que intervêm na provisão de bem-estar na sociedade. Observando o que atrás dissemos, pode dizer-se que este conjunto de actores se enquadram em três categorias distintas: o *Estado* (o conjunto de serviços públicos que produzem bens e serviços), o *Mercado* (os agentes económicos privados, que actuam com objectivos de lucro) e um *Terceiro Sector*, frequentemente assim designado dadas as suas características de grande heterogeneidade, variáveis entre as diferentes sociedades onde se encontram neste papel de provisão social de bem-estar. A este Terceiro Sector dedicaremos especial atenção mais adiante. É este “triângulo de bem-estar” que constitui o pluralismo providencial (*welfare pluralism*) que caracteriza, na actualidade, a provisão social de bem-estar nas modernas economias.

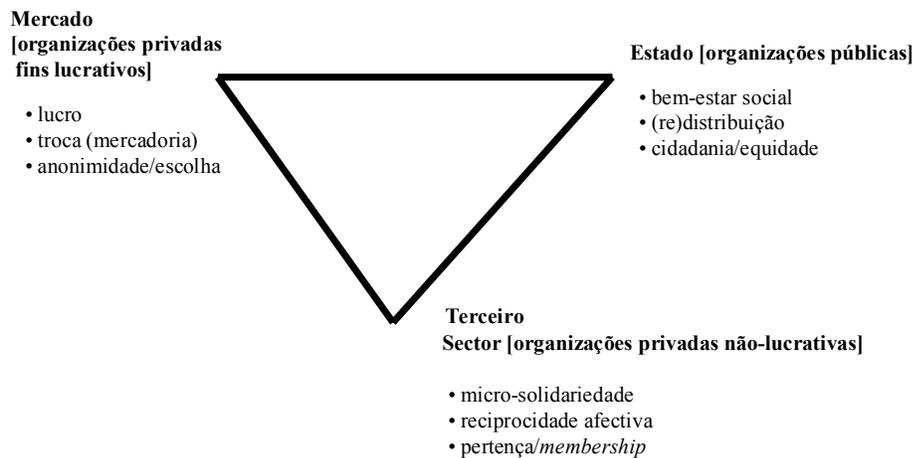
4.2 Os três sectores da política social: uma distinção conceptual

A existência de três sectores distintos na provisão do bem-estar exige que dediquemos alguma atenção à sua caracterização. Interessa fazê-lo através da identificação de alguns princípios que caracterizam a sua natureza e forma de funcionamento que possam ser relevantes para analisar o seu distinto papel na provisão do bem-estar (FIGURA 4.1).

Trata-se de diferentes tipos de entidades que desempenham funções económicas. São, de facto, organizações económicas, ainda que estejamos a observar a sua função social na sociedade. Repare-se que se está a analisar a provisão de bem-estar social, isto é, de garantia de direitos sociais, que se traduz numa afectação desejada socialmente de recursos económicos a esses direitos. É então como organizações económicas, enquanto exercem essas funções, que iremos caracterizar estas organizações.

Figura 4.1

Welfare Pluralism: o triângulo do bem-estar



À luz do que foi dito, há três aspectos, ou dimensões de análise, que devemos considerar na sua caracterização: i) os princípios de racionalidade económica que os caracterizam; ii) os mecanismos de regulação económica que utilizam nas suas funções; iii) os princípios constitutivos das organizações e das suas formas de regulação económica. Vejamos cada um deles, procurando interpretar as suas diferenças tendo em consideração os objectivos sociais que têm em vista.

São sectores distintos no que respeita aos *princípios de racionalidade económica* que orientam a sua actuação. Vejamos o funcionamento das instituições do mercado (as

empresas). Estas organizações tomam decisões relativamente à produção e, em alguns casos, relativamente ao preço dos bens que produzem, visando obter um lucro o mais elevado possível. O seu princípio de racionalidade económica é o da maximização do lucro. São distintos os princípios de racionalidade económica das organizações públicas, já que não vendem o que produzem, não sendo objectivo dos serviços públicos produzir lucro, já que não faz sentido, para grande parte destas organizações económicas, a obtenção de excedente (se lhes for afectada uma dotação orçamental, pretende-se que ele seja utilizado, existindo controlo sobre o seu uso) nem faz sentido algum a apropriação particular, ou pública, de qualquer excedente que pudesse ser criado. Constitui, isso sim, objectivo destas organizações, garantir o bem-estar social. Essa é a finalidade da sua existência e da actividade económica que realiza. Vejamos, agora, quais são os princípios de racionalidade económica das organizações do terceiro sector. São organizações sem fins lucrativos, pelo que o seu objectivo não é a maximização do lucro, o que não significa que estas organizações não pretendam obter excedente económico, necessário para garantir o seu funcionamento e a expansão da sua actividade. Mas não há apropriação privada do excedente, pelo que o conceito de lucro e o objectivo da sua maximização não fazem sentido para estas organizações. Também não visam maximizar o bem-estar social, pois a sua vocação não é de natureza universal, para a sociedade no seu todo. A sua contribuição para a realização de direitos sociais assenta em práticas de micro-solidariedade, restrita a grupos, de pequena ou média dimensão, mas não de âmbito universal.

São também sectores distintos no que respeita aos *mecanismos de regulação económica* que utilizam nas suas funções económicas. No caso do mercado, é através da troca que as organizações realizam as suas funções económicas: adquirem os seus inputs nos mercados de factores e vendem os seus outputs nos mercados de bens e serviços. Havendo direitos de propriedade bem definidos, o mercado permite que, através da troca, se transaccionem os direitos de propriedade sobre esses bens. Os bens produzidos destinam-se a ser vendidos, trocados por moeda que corresponde à contrapartida monetária, dada pelo consumo, do bem ou serviço fornecido pelo produtor/vendedor. Já é completamente distinto o mecanismo de regulação económica no caso de organizações públicas. Neste caso não há troca, e não é à troca que a sua produção se destina. Os serviços públicos existem e funcionam para afectar recursos a finalidades consideradas desejáveis socialmente, operando uma afectação desejada

socialmente de recursos económicos. O que os serviços públicos fazem é redistribuição de recursos, tendo em vista finalidades sociais de garantia de direitos sociais, segundo princípios de justiça de garantir que cidadãos em igualdade de circunstâncias sejam tratados de forma adequadamente igual, independentemente dos recursos económicos que tiverem (equidade horizontal). Mas o seu financiamento, assente no sistema fiscal, está dissociado do fornecimento do bem ou serviço por essas organizações públicas. O pagamento de impostos directos não está ligado (consignado) à realização de algum acto de consumo em algum serviço público. Haverá na sociedade cidadãos que pagam impostos e não usufruem do recurso a serviços públicos; do mesmo modo haverá cidadãos que utilizam serviços públicos e não pagam impostos. Também há, no sistema fiscal, preocupação de equidade, fazendo contribuir proporcionalmente mais quem tiver mais recursos (a equidade vertical própria dos sistemas fiscais progressivos). Ao mecanismo da troca, característica das organizações de mercado, contrapõe-se o mecanismo de redistribuição, próprio das organizações públicas. Nas organizações do terceiro sector encontramos uma outra forma de regulação do seu funcionamento: não é a troca, pois estas organizações não visam praticar a exclusão assente no preço. Também não visam redistribuir recursos, pois não têm alcance nem poder ou legitimidade para o fazerem, ao contrário do Estado. O mecanismo regulador por excelência destas organizações e do sector informal é o da “*reciprocidade*”, conceito usado por POLANYI (1957) para designar um dos princípios de comportamento não estritamente associados com a economia (o outro princípio é o da “redistribuição”), que é prévio ao princípio do mercado como mecanismo regulador das economias. É um princípio que se aplica, em geral, a todas as interacções sociais e que se traduz no facto de que “um favor dado requer um favor de retorno que é socialmente sancionado e facilmente reconhecido como equivalente ao favor inicial” (HAMILTON, 1965). Este mecanismo está francamente presente nas relações familiares, de parentesco, de amizade e de vizinhança na forma como recursos económicos são afectados, onde o mecanismo de troca não está presente (não há relação mercantil), nem o mecanismo de redistribuição opera (pois não há, nessas relações, nenhuma entidade que, em nome de algum imperativo moral, tenha autoridade sancionatória na sociedade que obrigue a transferências entre indivíduos para obter resultados sociais mais justos).

Outra diferença entre estas organizações diz respeito aos distintos *princípios constitutivos* que as caracterizam. Vejamos o que queremos significar. Nas organizações de mercado impera o princípio da livre escolha do consumidor e, em contrapartida, o produtor trata de forma anónima, não preferencial, todos os consumidores, estritamente com base nos votos monetários que estes lhes dirigem, para a realização da troca. Já nas organizações públicas esses princípios são bem diferentes. Não há princípios de livre escolha na essência do fornecimento individual do serviço prestado. Ele assenta, ao invés, no princípio da equidade. Não existe livre escolha na procura de um bem mas, antes, realização de equidade no exercício de um direito. Duas lógicas bem distintas como princípios constitutivos destas organizações. Também não vigora, nestas instituições, o princípio da anonimidade, como nas organizações de mercado. Não é o voto monetário que determina o fornecimento do bem ou do serviço, mas sim o respeito pela cidadania, cujo direito é realizado por esse fornecimento. Nas organizações do terceiro sector não estão presentes nenhum destes princípios. Antes se encontra presente, como princípio constitutivo destas entidades, a noção de “pertença” do grupo, de que se é membro e desse facto beneficia em termos de bem-estar

Vejamos exemplos de organizações económicas que se dirijam à realização de direitos numa área particular: a saúde. Existem vários tipos de organizações económicas que podem exercer, pela sua actividade económica, funções de provisão de bem-estar nesta área. Admitamos que alguém adocece. Que soluções encontra para este problema?

Uma solução é recorrer a um médico num consultório particular. É uma organização de mercado, que funciona segundo princípios racionais de maximização de lucro, cobrando um preço pelo serviço prestado. Esse preço permite a este médico não prestar o serviço se souber que o doente não pode pagar este preço: o preço é um instrumento de exclusão, que permite ao mercado excluir dele quem procura o serviço e não tiver possibilidades de o pagar. Mas, na área social, funciona também como instrumento de exclusão do direito: quem não tiver possibilidade de pagar o preço não realiza o direito à saúde. Há aqui uma anonimidade na relação do doente com o mercado: seja quem for o doente (o tipo ou grau de doença, a nacionalidade ou estatuto social), é o seu voto monetário que conta.

Consideremos agora outra solução: recorrer a um Centro de Saúde. Qualquer cidadão nacional o pode fazer, independentemente do seu estatuto sócio-económico. Não é cobrado nenhum preço. Se não tiver possibilidades de pagar a taxa moderadora, fica isento do seu pagamento. Ao permitir o acesso universal a este serviço público de Saúde, e ao fazê-lo de forma gratuita, isto é, não usando o “preço” como mecanismo de exclusão, está a respeitar-se a cidadania e um dos direitos sociais de cidadania: o direito de acesso aos cuidados de saúde. Não existe nenhum mecanismo de troca nesta relação entre o doente e os serviços públicos de saúde. O Orçamento de Estado dota o Serviço Nacional de Saúde de recursos para o fazer funcionar segundo estes princípios e, para que estes recursos existam, o Estado recorre à fiscalidade, sendo os impostos não consignados a nenhuma despesa particular. Isto significa que ninguém paga impostos a título de pagamento dos serviços públicos (em particular de saúde) que consome: fá-lo segundo uma lógica redistributiva, segundo princípios de equidade (equidade vertical característica dos sistemas fiscais). Ninguém utiliza serviços de saúde porque pagou impostos: fá-lo segundo uma lógica de necessidade, segundo princípios de equidade horizontal em que pessoas com a mesma necessidade de serviços de saúde tem direito à utilização dos mesmos recursos. Há assim mecanismos redistributivos no funcionamento dos serviços públicos de saúde e sua afectação aos utentes.

Mas existe ainda mais um conjunto de alternativas a que o doente pode recorrer. Pode ser que algum familiar seja médico. Ou pode pedir a um médico amigo que o vá observar. Também pode acontecer que o clube de bairro a que pertence conte com a contribuição de um médico disponível para visitar os membros do clube que adoecem. Se alguma destas situações ocorrer, estamos perante a actuação do Terceiro Sector, no sentido que apresentámos acima. Não há mecanismos de troca a regular o fornecimento deste serviço (não há o pagamento de uma consulta). Nem há mecanismos de redistribuição presentes neste fornecimento (não existe nenhum processo redistributivo a garantir o financiamento deste serviço nem a regular o seu fornecimento). Existe um mecanismo de reciprocidade que permite, neste caso, garantir o fornecimento deste serviço, assente na relação familiar, na relação de amizade ou na relação de “pertença” ao grupo restrito (clube de bairro) onde funcionam acções de solidariedade.

Veremos mais adiante (na secção 4 deste capítulo) as diferentes formas como estes três sectores da política social actuam na provisão do bem-estar, e as justificações teóricas que habitualmente se apresentam para estas formas de actuação. Retomaremos, nessa altura, a leitura do QUADRO 4.1.

4.3 O terceiro-sector da política social: conceito(s) e dimensão económica

Quando atrás nos referimos à existência de um Terceiro Sector da Política Social (ou Terceiro Sistema, como é designado pela Comissão Europeia), chamámos a atenção para a sua grande heterogeneidade em cada país que estivermos a analisar, ilustrada pelos exemplos que nessa altura apresentámos. Mas essa heterogeneidade aumenta se alargarmos a sua análise ao quadro internacional. À diversidade de entidades que compõem este sector acrescenta-se uma variedade de concepções, suportada em heranças culturais distintas, entre os diferentes países que dão até origem a diferentes designações. Assim, encontramos o conceito de “economia social” (*economie sociale*) na cultura francófona (França, Bélgica), o conceito de “sector voluntário” (*voluntary sector*) no Reino Unido, e o sector das “organizações sem fins lucrativos” (*non-profit organisations*) nos EUA. Vejamos cada um destes sectores em particular, ainda que de forma sumária.

O conceito de “economia social” (*economie sociale*) aparece bem descrito pelo Conselho Valónio (Bélgica) de Economia Social, criado em 1989, nos seguintes termos: “A economia social compõe-se de actividades económicas exercidas por sociedades, principalmente cooperativas, mutualidades e associações cuja ética se traduz nos seguintes princípios: i) finalidade de serviço aos membros ou à colectividade em vez do lucro; ii) autonomia de gestão; iii) processo de decisão democrática; iv) primado das pessoas e do trabalho sobre o capital na repartição dos rendimentos”. Trata-se de um sector com características muito próprias, com expressão em outros países europeus, além da Bélgica, como a França que cria, em 1981, um organismo designado Delegação para a Economia Social e reconhece, em 1983, as Uniões de Economia Social. Ou em Espanha, com a criação do Instituto Nacional de Promoção da Economia Social e a publicação, em 1992, do Livro Branco da Economia Social Espanhola.

A economia social tem as suas origens e fundamentos filosóficos no sec. XIX e surge, pela palavra de CHARLES GIDE, na Exposição Universal da Economia Social de Paris, em 1900, como uma concepção nova, com novos princípios e uma nova ética, dos comportamentos económicos nas sociedades modernas, tendo em consideração as transformações que então estão em curso, em particular nas relações salariais, defendendo a importância da solidariedade nas relações sociais (REIS, 2006:64-66). Tem a sua origem nos pensadores utópicos do sec. XIX, como Owen, Fourier, Saint-Simon e Proudhon, que se vieram a traduzir em novas concepções de organizações económicas, como as cooperativas e as mutualidades. Com Robert Owen, no Reino Unido, é definido um modelo social ideal fundado na organização dos indivíduos em associações e pequenos grupos que contrariam o isolamento dos indivíduos, permitem a libertação do homem. Já em França, como Saint-Simon, surge uma corrente de associativismo que vem desenvolver o pensamento cooperativo e que vem originar novas formas (cooperativas) de organização da produção (REIS, 2006:56-63).

A existência, em alguns países europeus na actualidade (referimo-nos especialmente a França, Bélgica, Espanha, Portugal, Itália, países de tradição latina) de organizações como cooperativas (de produção, de consumo), de mutualidades, de associações, é o resultado de uma evolução histórica que remonta a esses tempos e onde se observam (de forma e graus diversos conforme o tipo de instituições) os princípios éticos acima referidos.

A esta economia social “clássica”, cujas origens históricas e fundamentos sociais acaba de ser exposto, contrapõe-se uma concepção moderna, de criação política e expressão europeia e que corresponde ao que, para a Comissão Europeia, é a noção de Terceiro Sistema. A realização da Conferência “A Economia Cooperativa, Mutualista e Associativa” em 1986, sob os auspícios do Comité Económico e Social, é considerado o ponto de partida para a progressiva inclusão das organizações de economia social como instrumento de actuação da política económica e social e que vem originar a criação, em 1990, pela Comissão das Comunidades Europeias, de uma unidade de Economia Social no âmbito da DG XXIII. Mais tarde, em 1997, a Comissão Europeia adopta o conceito de Terceiro Sistema, visando integrar o conjunto das organizações que, tendo raiz cultural e organizacional em alguns países europeus (cooperativas, fundações, associações), podem ser postas ao serviço da

promoção do emprego. A noção de Terceiro Sistema surge com forma mais englobante e menos culturalmente conotada com a realidade latina que se verifica apenas em parte dos países da União Europeia (REIS, 2006:74-78).

O “sector voluntário” (*voluntary sector*) é um conceito relativamente recente para designar várias entidades que, no Reino Unido, desenvolvem múltiplas actividades sociais e que se confundem com as mais tradicionais designações de: i) “charities” (com origens históricas que remantam à legislação de 1601, com objectivos assistenciais e actualmente também no sector da educação); ii) “sector comunitário” (pequenos grupos que actuam ao nível local, não estando necessariamente organizadas em termos formais); iii) “voluntários” (sector privado não lucrativo englobando a actuação voluntária, que envolve actualmente um número muito significativo de pessoas) (DEAKIN, 1998).

O sector das “organizações sem fins lucrativos” (*non-profit organisations*) é um conjunto muito vasto de instituições que, existindo por todo o mundo, englobam “hospitais, universidades, clubes sociais e desportivos, organizações profissionais, centros de dia, grupos ambientalistas, agências de aconselhamento familiar, centros de formação profissional, organizações de direitos humanos e muitas outras” e que reúnem um conjunto de características: em particular “são i) *organizações*, isto é, têm presença e estrutura institucional; ii) *privadas*, isto é, estão institucionalmente separadas do Estado; iii) *não distribuem lucros*, isto é, não repartem lucros aos seus gestores ou proprietários; iii) são *autónomas*, isto é, controlam a sua própria actividade; iv) *voluntárias*, isto é, não é legalmente requerido a quem nelas trabalha que sejam membros dessas entidades, contando com contribuições voluntárias para o seu funcionamento, quer em tempo quer em dinheiro” (SALAMON *et al.*, 1999:3-4).

Este conjunto de entidades assume um conjunto muito variado e formas e funções nos vários países do Mundo, e a sua análise constitui objecto de estudo comparativo na Universidade Johns Hopkins que envolve, na fase (período 1994-99) que originou o estudo que se cita neste capítulo (SALAMON, 1999), envolveu 22 países (da Europa Ocidental, Central e Oriental, outros países desenvolvidos e América Latina), e em que participaram 150 investigadores. Alguns resultados desse estudo permitem concluir sobre: i) importante dimensão económica em termos de Valor Acrescentado

(se a totalidade das entidades analisadas para o conjunto dos 22 países fosse considerada, o valor total das suas despesas anuais teriam um valor idêntico ao PIB da Itália ou do Reino Unido); ii) volume de emprego muito significativo, quer de emprego remunerado quer de trabalhadores voluntários, representando no total cerca de 10% do emprego nos países ocidentais; iii) apresenta uma expressão maior nos países mais desenvolvidos em comparação com o Terceiro Mundo, revelando diferenças, entre os países desenvolvidos, no seu peso na economia: representa, a título de exemplo, 12,6% do emprego remunerado na Holanda, 10,5% na Bélgica e cerca 7,8% nos EUA e apenas, também a título de exemplo, 3,7 % na Argentina, 2,2% no Brasil e 0,4% no México; iv) predominam, na sua actividade, os serviços de provisão de bem-estar social, mas com diferenças entre países: os serviços sociais predominam nos países continentais da Europa, enquanto os serviços de cultura e recreio predominam nos países do leste europeu; v) a maior parte das receitas não são da filantropia mas, antes, provenientes do sector público (em 40%) e da venda de serviços produzidos (49% das receitas); vi) revelam um grande crescimento do emprego (SALAMON *et al.*, 1999).

4.4 Justificações para a actuação do Terceiro Sector

Compreendido porque nos referimos à existência de três sectores de Política Social, devemos agora prestar alguma atenção sobre as razões que explicam a actuação do Terceiro Sector e como se articula com o Estado na provisão do bem-estar. Vamos centrar a nossa atenção sobre o sector das “*organizações não-lucrativas*” e descrever brevemente como a teoria económica explica a sua existência nas economias modernas.

As organizações não-lucrativas são instituições económicas com natureza híbrida, combinando algumas características das organizações com fins lucrativos com algumas características próprias das administrações públicas. À semelhança das organizações com fins lucrativos, as suas decisões económicas são tomadas segundo critérios de racionalidade económica, por lógicas inerentes à sua participação no mercado, e não segundo processos políticos de decisão, como acontece nos serviços públicos. De igual modo, contam também (ainda que não exclusivamente) com receitas provenientes da venda da produção, não obtendo receitas da tributação para

financiam a sua actividade como sucede com as administrações públicas. Têm em comum com as organizações públicas o facto de contarem (ainda que não exclusivamente) com a participação do Estado no financiamento das suas actividades (subsídios, isenções fiscais), isto é, o seu financiamento assenta também em critérios de natureza política. Além dos subsídios do Estado e das receitas da venda da produção, estas organizações contam também com donativos de particulares (pessoas singulares ou empresas). Têm de diferente, relativamente às organizações com fins lucrativos, o facto de não haver apropriação privada do excedente, sob a forma de lucro. É esta característica, a “restrição de não-distribuição” (*non-distribution constraint*) que confere, a estas organizações, a designação “sem fins lucrativos”.

A perspectiva clássica de explicação do papel destas organizações na vida económica das sociedades modernas assenta na ideia de que estas organizações, dada esta natureza híbrida, permite resolver alguns problemas decorrentes dos *fracassos de mercado*² (por serem organizações que, participando no mercado, não seguem princípios de racionalidade caracterizados pelo objectivo de maximização do lucro) e igualmente resolvem problemas decorrentes da existência de *fracassos do Estado*, (porque não são organizações governamentais, seguindo princípios não-políticos de racionalidade na afectação de recursos), que adiante explicaremos.

Uma das teorias clássicas, que se enquadra nesta perspectiva explicativa, é devida a WEISBROD (1988), que sustenta que estas organizações permitem satisfazer a procura de bens públicos que não puderem ser satisfeitas através da provisão pública, o que constituiria um fracasso do Estado. A justificação para este fracasso assenta no conhecido *teorema do votante mediano*. Este teorema constitui um importante resultado da teoria económica da política, sobre a solução de um sistema político, na afectação de recursos à produção de bens públicos, com decisores políticos racionais. Numa sociedade moderna de democracia representativa, pode admitir-se que os partidos políticos tenham comportamento racional de maximização de votos, sendo cada um dos cidadãos eleitores agentes racionais que procuram maximizar a sua utilidade. Admitindo que as preferências dos eleitores tem um único valor máximo (isto é, exista para cada eleitor um e um só valor de despesa em bens públicos à qual

² Ver, a este respeito, PEREIRINHA (2008a), capítulo 5.

esse eleitor confira um valor ordinal máximo), o teorema do votante mediano diz-nos que, nestas condições, num processo de decisão por maioria de votos, a política mais preferida, e que será portanto a decidida, será aquela que é a mais preferida pelo votante mediano, isto é, aquele que, numa ordenação dos cidadãos por ordem crescente do nível mais preferido de despesa em bens públicos, fizer uma partição 50%/50% do conjunto dos eleitores. Uma das implicações deste teorema é que, a fim de obter a maioria dos votos, os políticos deverão identificar as preferências deste votante mediano, orientando as medidas de política para estas preferências. No caso de a sociedade ser heterogénea, com diversidade de grupos sociais com preferências muito diversas (por exemplo, uma sociedade com diversidade de grupos étnicos), poderão alguns grupos enfrentar a não satisfação das suas preferências. Esta diversidade de procura constitui um factor de surgimento, na sociedade, de instituições direccionadas para a satisfação destas necessidades. Encontramos, nos EUA, uma verificação deste teorema, onde a diversidade étnica, cultural e religiosa encontra, como resposta à correspondente diversidade de tipos de procura não satisfeitas pelos poderes públicos, respostas organizativas em múltiplas organizações sem fins lucrativos. Ou, nas sociedades europeias (designadamente em Portugal), a existência de preferências localmente definidas constitui um factor indutor de formas organizativas de natureza voluntária (associações de moradores, centros de dia paroquiais, etc) dirigidos às necessidades das populações.

Outra teoria bastante vulgarizada que justifica a existência de organizações não lucrativas deve-se a HANSMANN (1987), sustentando que estas organizações existem porque permitem resolver fracassos de mercado que se verificariam, em certas circunstâncias e tipos de serviços, caso a sua oferta fosse feita por organizações com fins lucrativos. Estas situações são frequentes nos serviços de cuidados pessoais, creches, centros de dia e lares de idosos, e dizem respeito à existência de assimetria de informação sobre a entidade fornecedora do serviço. Nestes serviços, quando fornecidos por entidades privadas com fins lucrativos, estas entidades produtoras dispõem frequentemente de muito mais informação do que os utentes sobre as características do serviço prestado, sendo portanto muito difícil a estes utentes controlar a qualidade dos serviços prestados. Por esse facto, as entidades privadas com fins lucrativos têm, nesta assimetria de informação, incentivo para tirar partido desta assimetria para aumentar os lucros. Pode então considerar-se que, no caso de

estas entidades não terem objectivos de distribuição de lucros, este facto (restrição de não-distribuição) torna estas entidades mais credíveis. Assim se justificaria a procura de serviços, como os que foram exemplificadamente referidos, fornecidos por entidades sem fins lucrativos.

Outra explicação para a existência de instituições sem fins lucrativos na provisão do bem-estar assenta também na existência de outra forma de fracasso do Estado: a imperfeição da informação que o Estado tem sobre a disposição dos cidadãos para pagar (*willingness to pay*) pelo fornecimento de bens públicos. No caso de bens privados fornecidos por entidades com fins lucrativos, o consumidor atingirá o seu óptimo quando, dado um certo preço, adquirir um bem na quantidade em que o benefício marginal (o benefício obtido na última unidade consumida, cujo valor monetário é quanto está disposto a pagar por essa unidade) igualar o custo marginal (o custo da última unidade consumida) que, sendo os consumidores *price-takers*, iguala o preço. Mas no caso da provisão pública, não existindo preço nem mecanismos de mercado para regular a afectação de recursos através da troca, falta um instrumento de avaliação dessa disposição para pagar que o mercado, pelo preço e mecanismos de troca, revela. Sendo o serviço fornecido por uma agência governamental, o equivalente preço(político)-imposto (ou preço de Lindhal, como é conhecido na literatura) seria o valor do imposto que igualaria este pseudo-preço do benefício marginal. Mas este pseudo-preço, ou preço-imposto, não consegue ser conhecido de forma individualizável entre os vários consumidores/cidadãos. O que o Estado faz é determinar politicamente a quantidade e a qualidade da produção a realizar do bem ou serviço público (frequentemente segundo princípios de equidade horizontal) e criar um sistema fiscal segundo regras orçamentais decididas politicamente (frequentemente segundo princípios de equidade vertical). Assim, para alguns consumidores/cidadãos a quantidade e qualidade da produção pública excede o que estes consumidores/cidadãos procuram (desejam consumir) aos preços-impostos que defrontam, enquanto que para outros essa quantidade e qualidade é inferior a essa procura. Haverá assim cidadãos insatisfeitos, por excesso ou por defeito. Criam-se assim condições para, alternativamente à provisão pública, essa provisão ser privada, por organizações sem fins lucrativos que permitam igualar o preço à possibilidade de pagar dos seus utentes.

4.5 O terceiro sector em Portugal

Tal como acontece na generalidade dos países da União Europeia, o Terceiro Sector, ou sector da Economia Social em Portugal é uma realidade heterogénea, bastante antiga (prévia à constituição moderna do Estado-providência) e com importância significativa na provisão do bem-estar, quer pela dimensão que tem, pelas funções sociais que realiza e pelas formas de articulação que apresentam com as funções sociais do Estado.

São muita antigas as primeiras formas de organizações de economia social em Portugal, com origem em instituições de caridade medievais do sec. XII (confrarias, corporações de mesteres) e com a criação das Misericórdias no sec XV, sob a égide da Igreja Católica. É no sec. XIX, com o desenvolvimento da indústria e comércio e o crescimento urbano, que surgem as Associações de Socorros Mútuos que, tendo sido instituições de seguro voluntário e associativo de riscos sociais, são o embrião das primeiras formas de protecção social em Portugal. Estas associações vão perdendo importância à medida que a previdência social, sob a égide do Estado Novo, vai ganhando expressão na protecção contra os riscos sociais clássicos.

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, as movimentações populares de defesa dos interesses das populações ganha forma e peso significativo, como formas de manifestação activa da sociedade civil. Com a Constituição da República Portuguesa de 1976 foi reconhecido o papel das instituições particulares de solidariedade social, cujo estatuto foi aprovado em 1979 (Decreto-Lei nº 518-G2/79, de 29 de Dezembro), revista em 1983 (Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro), alargando o seu âmbito de actuação à acção social, saúde, educação, formação profissional, habitação.

O recente estudo de CAMPOS *et al.* (2005), inserido no âmbito do *Comparative Nonprofit Sector Project* da Universidade Johns Hopkins, permite conhecer esta realidade em Portugal numa base comparativa ao nível mundial. De acordo com este estudo, e tendo em vista esta análise comparativa, o sector não lucrativo em Portugal compreende as seguintes modalidades institucionais: i) *associações*, constituídas por iniciativa de cidadãos, assumindo nalguns casos o estatuto de Utilidade Pública: associações de consumidores, associações de estudantes, associações de defesa do consumidor e de defesa do ambiente, associações de bombeiros voluntários, etc.; ii)

fundações, como forma institucionais mais recente, reconhecidas só após a aprovação do Código Civil de 1867, estando actualmente registadas cerca de 350 instituições; iii) *misericórdias*, organizações afiliadas na Igreja Católica e regidas pelo Direito Civil e pelo Direito Canónico, a primeira das quais (de Lisboa) foi criada em 1498. Têm objectivos assistenciais, e estão organizadas na União das Misericórdias Portuguesas que engloba as cerca de 400 instituições actualmente existentes; iv) *associações mutualistas*, de solidariedade social, organizadas sob a forma de estatuto de Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS), que se destinam a prover assistência mútua aos seus membros e famílias; v) *cooperativas*, de produção ou de consumo, que se regem pelo Código Cooperativo (?); vi) *museus* que, embora muitas delas sejam instituições públicas, estão legalmente reconhecidas como instituições sem fins lucrativos; vii) *organizações de desenvolvimento local*, que actuam principalmente nas zonas rurais e destinadas a apoiar e promover o desenvolvimento local das populações; viii) *organizações não governamentais*, com actividade nos domínios culturais, ambientais, sociais, cívico, etc, que no âmbito nacional quer internacional.

Alguns resultados muito interessantes e actuais deste estudo permitem aos autores concluir sobre a dimensão económica deste sector em Portugal, com referência ao ano de 2002: i) o valor da despesa total destas instituições representa cerca de 4,2% do PIB; ii) emprega cerca de 160,000 trabalhadores a tempo inteiro e cerca de 67,000 como voluntários, o que representa cerca de 4,2% da população activa; iii) na composição das suas receitas, cerca de 50% provêm da venda de bens e serviços, 40% de transferências do Estado e apenas em 12% as receitas de filantropia. A este respeito, são na área da Saúde e na da Educação que se encontram as instituições em que as fontes de financiamento Estatal são dominantes.

Leituras complementares

Há uma literatura muito rica sobre o welfare pluralism e, em particular, sobre o sector da *economia social*, ou *terceiro sector*. Apenas se indicam algumas referências que, sem pretenderem abranger toda esta realidade, complementem o texto deste capítulo. Assim, aconselha-se a obra já algumas vezes referenciada sobre Política Social e que, de forma genérica, enquadra os vários sectores que fazem a provisão de bem-estar nas sociedades modernas:

SPICKER, P. (1995), *Social Policy: themes and approaches*. Prentice Hall. Capítulo 8 (“*Delivering Welfare*”), pp. 109-121.

Aconselha-se a consulta dos documentos sobre o Projecto do Sector Não-Lucrativo da Universidade Johns Hopkins e o seguinte texto que sintetiza alguns dos seus principais resultados:

SALAMON, L. *et al.* (1999), *Global Civil Society: dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore

O Sector Não-Lucrativo em Portugal só recentemente foi estudado no âmbito deste Projecto da Universidade Johns Hopkins, pelo que é fundamental ler o relatório da equipa responsável pelo seu estudo:

FRANCO, R., SOKOLOWSKI, S., HAIREL, E., SALAMON, L. (2005), *The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. Universidade Católica Portuguesa e Johns Hopkins University.

O Terceiro Sector, ou Sector da Economia Social, tem sido objecto de estudo em Portugal no âmbito da investigação para doutoramento. Estão publicadas duas teses de doutoramento em Economia sobre este sector da Política Social, cuja consulta se recomenda:

COUTINHO, M. (2003), *Economia Social em Portugal: a emergência do Terceiro Sector na Política Social*. CPIHTS e APSS, Lisboa

REIS, M. (2006), *Economia Social face às questões do emprego: a função reguladora do Terceiro Sector no domínio da política económica e social*.
Fundação Bissaya Barreto, Coimbra

Existe muita informação sobre a actividade do *terceiro sector* que está acessível através da consulta a *sites* da INTERNET. Recomenda-se a consulta de alguns que seleccionámos tendo, como preocupação principal, a de abranger várias concepções, de origem francófona (*economie sociale*) e anglo-saxónica (*non-profit organizations, voluntary sector*).

- ECONOSOC (*Le Carrefour de l'économie sociale*) é um portal dedicado à economia social e ao sector associativo belga:

<http://www.econosoc.org/>

- ARNOVA (*Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action*) é uma organização americana (USA – Los Angeles) que se dedica à investigação do sector não lucrativo, filantropia e trabalho voluntário:

<http://www.arnova.org/>

- CIRIEC (*Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative*) é uma organização científica internacional, não governamental, sediada na Universidade de Liège (Belgica) que tem por objectivo a recolha de informação, investigação científica e publicação de trabalhos sobre os sectores económicos e actividades orientadas para o serviço do interesse colectivo em vários domínios, em particular da economia social, cooperativas, mutuas e associações sem fins lucrativos.

<http://www.ulg.ac.be/ciriec/>

- CONECS (database for *Consultation, the European Commission and Civil Society*) é uma boa fonte de informação sobre organizações sem fins lucrativos ao nível europeu. Trata-se de informação organizada numa base voluntária, não responsabilizando a Comissão:

http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm

Pereirinha, J. (2008) Política Social: formas de actuação no contexto europeu.

- Um site onde pode encontrar o Discussion Paper "*The Commission and NGOs : building a stronger partnership*" on 18 January 2000 (COM (2000) 11) e os comentários recebidos.

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/index_en.htm

- O actual estatuto do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo - INSCOOP é de 1990 (Decreto-Lei n.º.63/90 de 20 de Fevereiro) e apresenta o INSCOOP como “*um instituto público que tem por objectivo apoiar o sector cooperativo em geral, tendo em conta a sua especificidade própria.*” (artigo 1º do Estatuto).

<http://www.inscoop.pt/>

- *The Johns Hopkins Institute for Policy Studies* (IPS) faz parte da Johns Hopkins University, dedicando-se à investigação do *non-profit sector*

<http://www.jhu.edu/~ips/research/nonprofit/nonprofit.htm>

e aconselha-se uma visita às publicações do *Center for Civil Society Studies*

<http://www.jhu.edu/%7Eccss/pubs/>

e, em particular, a consulta de um livro muito interessante de Lester Salamon *et al.* sobre o *Projecto de Estudo Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade Johns Hopkins*:

<http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/spanishgcs.pdf>

O que se espera da leitura deste capítulo

- que os leitores fiquem a conhecer a variedade de entidades que constituem a oferta de bens e serviços que garantem a provisão de bem-estar nas sociedades modernas que constitui um pluralismo providencial (*welfare pluralism*) nas sociedades modernas, saibam como as suas acções se complementam nessas funções, bem como as justificações teóricas para a existência desta forma mista de prover o bem-estar social;

- que os leitores saibam distinguir os três sectores de provisão do bem-estar (Mercado, Estado e Terceiro Sector) e os caracterizem, nessa distinção, no seu papel para a Política Social em termos dos princípios que enformam a sua constituição e natureza de actuação;
- que os leitores conheçam as diferentes concepções do Terceiro Sector que encontramos em diferentes contextos socio-políticos no Mundo e tenham informação sobre a sua dimensão económica e a importância relativa das diversas funções sociais que realizam;
- que os leitores fiquem a conhecer a realidade do Terceiro Sector em Portugal, em termos da sua dimensão, funções e variedade de formas organizativas em que se consubstanciam.

Palavras-chave

Os alunos deverão redigir, a partir da consulta de obras de referência, um parágrafo com o significado, em termos sintéticos, de cada um destes conceitos

welfare pluralism

welfare mix

Terceiro Sector

Economia Social

sector não lucrativo (*non profit organisations*)

sector voluntário

Questões para revisão e reflexão

1. Procure interpretar, tendo em consideração a diversidade de princípios que enformam cada um dos três sectores da Política Social, medidas de reforma do Estado-providência que alterem o papel do Estado e reforcem o do sector privado lucrativo e/ou não lucrativo, nesse papel.
2. Porque é que encontramos uma tão grande variedade de designações para o conjunto dos actores sociais com responsabilidade na provisão do bem-estar que não

são nem Estado (organizações governamentais) nem Mercado (organizações privadas com fins lucrativos)?

3. Considere o *direito à educação* tal como se encontra estabelecido na Constituição da República Portuguesa. Identifique: a) o conjunto dos actores sociais que intervêm na provisão de serviços direccionados à realização desse direito, tendo em consideração a distinta natureza destes actores à luz do designado “*triângulo de bem-estar*” que actualmente caracteriza os modernos Estados-providência; b) possíveis explicações para a existência desta diversidade, tendo em consideração as teorias conhecidas para justificar a sua actuação na provisão de bem-estar; c) as relações que se estabelecem entre estes actores sociais na garantia deste direito.