

Terceiro Sector - elementos para referenciação teórica e conceptual¹

Carlota Quintão

Resumo: O tema do Terceiro sector constitui uma problemática teórica e conceptual em afirmação nas ciências sociais e no plano político, designando, a ideia de um sector económico diferente do sector público e do sector privado lucrativo, e integrando realidades sociais heterogéneas e difusas, constituídas por um conjunto diverso de organizações: as associações, as cooperativas e as mutualidades, entre outras formas institucionais por vezes incluídas, como as fundações, os sindicatos, os clubes recreativos, as organizações religiosas. Nascidas no século XIX por iniciativa da sociedade civil, estas organizações desenvolveram-se de formas diferentes entre si, de país para país e de região para região, registando-se, desde o final dos anos 70, dinâmicas de renovação da capacidade de iniciativa e inovação da sociedade civil. A relevância do Terceiro sector tem vindo a ser equacionada em vários domínios: no domínio económico, no domínio do emprego e da luta contra o desemprego, na luta contra a exclusão social, no desenvolvimento local, entre outros. As realidades sociais do Terceiro sector foram sendo estudadas através de diferentes perspectivas teóricas: pela economia social e solidária na perspectiva francófona, pelo sector das organizações não lucrativas ou voluntárias na perspectiva anglófona, e, mais recentemente pelo terceiro sistema na perspectiva da U.E. O conceito de Terceiro sector permanece como um conceito aberto e integrador da referida diversidade teórica e empírica surgindo como o mais adequado ao contexto nacional onde esta problemática se encontra em emergência.

Abstract: The Third Sector issue is a theoretical and conceptual question in assertion both in the social sciences and in the political level, gathering the idea of an economic sector different from the public sector and from the private lucrative sector, and integrating heterogeneous and diffuse social realities, in a varying whole of organisations: associations, cooperatives and mutualities, among other included institutional forms like foundations, syndicates, recreational clubs, religious organisations. Born in the XIX century through the will of the civil society, these organisations developed in different ways, from country to country, and from region to region, showing, since the end of the 70s, a dynamics of renewal of the capacity of initiative and innovation of the civil society. The relevance of the Third Sector has been taken in account in several domains: in the economic domain, in the employment and struggle against unemployment and against social exclusion, in the local development domain, among others. The social realities of the Third Sector have been studied through different theoretical perspectives: by the social and solidarity economy in the francophile perspective, by the sector of the non lucrative or voluntary organisations in the anglophile perspective and, more recently, by the Third System in the E. U. perspective. The concept of Third Sector remains an open one, integrator of the mentioned theoretical and empirical diversity, and the most adequate in the portuguese context, where the issue is emerging.

¹ A presente comunicação tem por base uma investigação no âmbito de uma dissertação de mestrado em sociologia, dedicada à temática do Terceiro sector, e tem por objectivo partilhar alguns resultados dessa investigação. Curso de mestrado em *Políticas Locais e Descentralização: as novas áreas do social*, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Dissertação provisoriamente intitulada *As Empresas de Inserção como Organizações do Terceiro Sector – o caso português no contexto europeu*, sob orientação do Professor Doutor Rogério Roque Amaro e co-orientação do Professor Doutor Jordi Estivill; apoiada pela Fundação Para a Ciência e Tecnologia e o Fundo Social Europeu no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio.

1. Terceiro sector – um conceito e uma problemática teórica em afirmação

Terceiro sector é um termo cada vez mais utilizado nos discursos técnicos, políticos e científicos e, à semelhança do que acontece noutros domínios da investigação e intervenção social, carece de consensos alargados sobre o seu significado. É um conceito dentro de uma problemática teórica em afirmação nas ciências sociais e designa uma realidade social heterogénea e difusa, em grande parte por conhecer de forma sistemática, mas com uma relevância política, económica, social e cultural cada vez mais reconhecidas, designadamente no contexto da U.E.. Os indicadores mais evidentes desta fase de afirmação são: a pluralidade de designações utilizadas frequentemente como sinónimas – economia social ou solidária, sector das organizações não lucrativas ou voluntárias, terceiro sistema, Organizações Não Governamentais, entre outras designações -, e a frequente necessidade de definição ou delimitação de sentidos do termo na sua utilização em textos diversos.

O termo *Terceiro sector* foi utilizado pela primeira vez por J. Delors e J. Gaudin em 1979 num texto intitulado “Pour la création d’un troisième secteur coexistant avec celui de l’économie de marché et celui des administrations”² e tem tido uma utilização crescente desde o final da década de 90. Este termo é utilizado genericamente para designar um conjunto de organizações muito diversificadas entre si, que representam formas de organização de actividades de produção e distribuição de bens e prestação de serviços, distintas dos dois agentes económicos dominantes - os poderes públicos e as empresas privadas com fins lucrativos -, designados frequentemente e de forma simplificada, por Estado e Mercado. Os exemplos mais frequentemente entendidos dentro deste conjunto de organizações, no contexto do mundo ocidental, são as associações, as cooperativas e as mutualidades, entre outras formas institucionais por vezes incluídas, tais como as fundações, os sindicatos, os clubes recreativos, organizações religiosas, formas de organização mais ou menos informais, por exemplo grupos de auto-ajuda, entre outras.

1.1. As organizações do Terceiro sector – realidades sociais heterogéneas e difusas

² Citação por Defourny (2001, 18): DELORS, J., GAUDIN, J. (1979), « Pour la création d’un troisième secteur coexistant avec celui de l’économie de marché et celui des administrations », Problèmes Économiques, n°1616 pp. 20-24.

No mundo ocidental e mais especificamente na Europa, a emergência e o desenvolvimento das organizações compreendidas na designação Terceiro sector, podem ser caracterizados por quatro grandes fases³.

1. A emergência das iniciativas e experiências revolucionárias no século XIX. Inspirados por correntes ideológicas como o socialismo utópico de Saint-Simon ou Charles Fourier, o social cristianismo de Frédéric Le Play, e até pelo próprio liberalismo económico na sua expressão radical, 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.

No contexto da designada “questão social”, de agravamento da pauperização da classe operária e da consciência dos limites ao progresso resultantes de uma sociedade caracterizada por fortes problemas sociais e económicos, estas iniciativas organizaram-se segundo princípios de entre-ajuda, de cooperação, filantrópicos, caritativos, em detrimento do lucro privado, e mobilizando e gerindo recursos, monetários e não monetários (donativos, trabalho voluntário), construindo formas de actividade económica mais solidárias, democráticas e participativas. Estes movimentos são protagonizados por cidadãos e colectividades da sociedade civil que se organizam para criar respostas a necessidades sociais sentidas. Exemplos destas primeiras iniciativas foram as cooperativas de consumo (garantindo o acesso a bens de primeira necessidade) ou as sociedades de socorros mútuos (garantindo protecção em situação de invalidez, morte, etc.), entre outros.

2. A institucionalização das organizações em ramos jurídicos distintos, na viragem para o século XX. Ao longo do século XIX os três movimentos foram desenvolvendo a sua actividade através de sectores de actividade, tais como a beneficência, a protecção social, a banca, o consumo e a produção de bens e serviços, os cuidados de saúde, a alfabetização; o cooperativismo incidindo sobre o princípio da cooperação entre membros, o mutualismo, na entre ajuda também entre membros de uma colectividade, e o associativismo, num interesse filantrópico ou geral de uma comunidade. Estes movimentos partilhavam todavia princípios comuns: a delimitação do seu objecto – o interesse mutual entre membros de colectividades, ou o interesse público geral -, a autonomia de gestão face ao Estado, a livre adesão, um modelo de decisão e funcionamento democrático, e o primado das pessoas e do trabalho sobre o capital.

³ Este faseamento da análise do desenvolvimento histórico das organizações do Terceiro sector é baseado na sugestão de Martine D’Amours de quatro fases de desenvolvimento da economia social (2000; 6-13)

O conceito de economia social nasce neste período em França, integrando estes novos movimentos, mas assumindo um carácter lato em relação ao seu sentido contemporâneo, como se explicitará mais adiante. A constituição de enquadramentos legais para estas organizações, na viragem para o século XX, veio representar uma nova fase de desenvolvimento, reconhecendo o seu papel na intervenção em situações de forte carência e, por essa via, na redução dos conflitos sociais, e estabilizando as condições de institucionalização e operacionalização deste tipo de organizações, no contexto de preponderância das ideias liberais em termos económicos e políticos.

3. O período de sinergia entre Estado e Mercado e a instrumentalização das organizações. O período posterior à Segunda Guerra Mundial, caracterizou-se por fenómenos de instrumentalização das organizações do Terceiro sector, designadamente pelos efeitos da institucionalização e expansão do Estado Social na vertente dos sistemas de protecção social (Estados Providência) e na vertente de agente económico, produtor de bens e serviços de utilidade pública, e regulador da actividade económica. Com um papel importante no apoio a situações de carência no quadro do pós guerra e na reconstrução das nações afectadas, estas organizações viram o seu quadro de actividade transformado, fragmentado e regulado, ao longo das três décadas que se seguiram. A expansão do Estado Providência é correlativa da expansão do sector público e do crescimento deste, como sector económico distinto do mercado e caracterizado pelo princípio da redistribuição de recursos, tendo por fim a satisfação dos mais carenciados e a gestão dos desequilíbrios sociais gerados pela actividade de mercado. Particularmente no que se refere às actividades de acção social, mas também à educação, à saúde, ao trabalho, o Estado estendeu o seu poder regulador e regulamentador, controlando grande parte das organizações privadas que já trabalhavam nestes domínios.

As lógicas de organização do Terceiro sector, e de resposta a necessidades sociais dos seus públicos e áreas de intervenção, espacial e temporalmente referenciadas a contextos específicos, foi fortemente afectada pelas lógicas de regulação, de racionalização e de generalização de respostas sociais às necessidades gerais da população, à escala dos Estados Nação. Os segmentos do Terceiro sector mais afectados por estes processos foram as associações e as mutualidades do domínio da protecção social, cujo modelo serviu para a formatação dos sistemas de segurança social e que passou a ter um papel meramente complementar face aos regimes obrigatórios, tendo em alguns casos passaram a gerir parcialmente os próprios sistemas públicos de segurança social. Estes ramos das organizações do Terceiro sector foram integrados numa lógica económica redistributiva, com acesso a benefícios fiscais e apoios financeiros diversos, e nem sempre favoráveis à integração simultânea de uma lógica de autonomia e auto-sustentabilidade económica. Contrariamente, as

cooperativas, e algumas mutualidades, designadamente dos sectores expostos à competitividade do mercado, tal como a banca, viram o seu campo de actividade fortemente regulado e enquadrado como organizações do sector da economia de mercado. Decorridas três a quatro décadas da institucionalização dos Estados Providência, a especificidade original das organizações do Terceiro sector corria o risco de isomorfismo institucional, aproximando-as dos modelos e princípios quer do sector público, quer do sector privado lucrativo.

4. A renovação das organizações do Terceiro sector nos últimos 30 anos e a configuração heterogénea e difusa na viragem para o século XXI. No quadro da crise económica e social do final dos anos 70 e da progressiva globalização económica, da crise e retracção dos Estados Providência e das transformações nas políticas do mercado e trabalho e da protecção social, e no quadro do que tem sido designado como a “nova questão social”, foram duas as principais tendências de desenvolvimento do terceiro sector no contexto da europeu. Por um lado, um movimento de aproximação dos vários ramos do Terceiro sector entre si, designadamente pela constituição de estruturas federativas e representação comum a nível nacional, e cada vez mais transnacional, e um movimento de reafirmação da identidade comum, enfatizando os seus princípios originais. Por outro lado, assiste-se também a um movimento de renovação de iniciativas e experiências em resposta aos novos e aos persistentes problemas de pobreza, exclusão social e desemprego à escala local e das nações mas, também e cada vez mais, à escala global.

Como explicam Defourny e Develtere (1999;44-50), no passado como no presente, são duas as principais condições de desenvolvimento do Terceiro sector: «uma condição de necessidade», e uma condição de identidade colectiva ou de destino comum. Dentro destas iniciativas distinguem-se, entre outras dinâmicas à escala global, as ONG's internacionais com intervenção em múltiplas áreas, o comércio justo, experimentando alternativas de colocação no mercado ocidental de produtos oriundos dos produtores do Sul a preços justos para consumidores e produtores, o crédito solidário, experimentando alternativas de acesso ao crédito pelos mais desfavorecidos, etc..

No contexto do mundo ocidental e das problemáticas do desemprego estrutural e da necessidade de novas vias para o modelo social europeu, estas iniciativas desenvolveram-se em áreas como: a inserção no mercado de trabalho de categorias várias de públicos socialmente desfavorecidos; os serviços pessoais e designados de proximidade; o desenvolvimento local e sustentado; o ambiente; a gestão e manutenção de espaços urbanos colectivos; o apoio a grupos sociais com necessidades específicas como as crianças e os idosos, as pessoas com diminuições físicas e mentais, etc. Emergiram de forma espontânea nos anos 70, muitas por iniciativa da

sociedade civil e de profissionais nas áreas da psiquiatria, do serviço social, da pedagogia, eles mesmos alvo de exclusão do mercado de trabalho. Surgem num impulso de criação de formas alternativas de resposta aos problemas sociais diferentes das existentes, tanto no mercado como nos serviços públicos, como também no tradicional Terceiro sector fortemente fragmentado e em risco de isomorfismo. Mobilizam recursos muito variados, desde financiamentos e benefícios fiscais públicos, a trabalho voluntário, donativos, venda de bens e serviços no mercado, parceria com outras entidades para por em marcha as suas finalidades sociais. A grande maioria destas iniciativas constituiu-se através dos quadros jurídicos tradicionais do Terceiro sector. Outras surgem de autoridades públicas, designadamente no plano local e no quadro das transformações nas políticas de emprego e protecção social, em parceria e através de novas formas de organização institucional entre público e privado, lucrativo e não lucrativo.

Apesar da forte mortalidade inicial das iniciativas mais débeis, ao longo dos anos 80, a tendência foi para a consolidação destas organizações, como, por exemplo, as cooperativas sociais em Itália, as empresas de inserção em França e na Bélgica, entre outros. Nos anos 90 foram criados novos quadros jurídicos em vários países da U.E. que reconhecem a especificidade de algumas destas iniciativas, nomeadamente das citadas. Estas novas organizações são objecto de um interesse crescente tendo sido abordadas através de várias investigações, entre as quais se destacam investigações de escala internacional realizadas designadamente pela OCDE e pela Comissão Europeia⁴ e que designam estas organizações de empresas sociais, e pela economia social através de abordagens da designada nova economia social ou solidária.

Na viragem para o século XXI a realidade empírica do Terceiro sector configura-se assim heterogénea e difusa – enquadramentos jurídicos muito variados, organizações tradicionais e mais recentes, organizações com menor ou maior grau de isomorfismo face aos modelos do sector público e privado lucrativo, uma pluralidade de abordagens teóricas e conceptuais.

1.2. Perspectivas teóricas do Terceiro sector

A economia social e solidária

A economia social é um conceito com expressão em França, na Bélgica, na região do Quebec no Canadá, e também em Portugal, Espanha, Itália e Suécia (Defourny; 2001; 22), tendo surgido, como já foi referido, no século XIX em França. A sua paternidade é geralmente atribuída a

⁴ ESTIVILL, J., BERNIER, A. Y VALADOU, CH. (1997), *Las Empresas Sociales en Europa*, Comisión Europea DG V, Hacer Editorial, Barcelona. OCDE (1999), *Las Empresas Sociales*.

C. Gide⁵, que perspectivava a economia social como um ramo da ciência económica, distinto da economia política protagonizado nomeadamente por A. Smith, e integrando três vertentes: os movimentos cooperativo, mutualista e associativo, oriundos da sociedade civil e que, de uma forma geral, visavam a melhoria das condições de vida da classe operária, os primeiros princípios da acção redistributiva do Estado Social e as iniciativas solidárias por parte do próprio patronato. O conceito contemporâneo de economia social veio, porém, a centrar-se na primeira vertente e foi redescoberto sobretudo a partir do final dos anos 70, como forma de designar conjuntamente os três ramos de organizações e no contexto do também já referido movimento identitário, que veio a reafirmar os princípios originais da economia social. A economia social é perspectivada como um espaço de actividade económica, ou seja, como sistema de produção material de bens e serviços, intermédio entre o Estado, o Mercado e a economia familiar e doméstica, que se caracteriza precisamente por combinar e partilhar recursos destas outras esferas de actividade, e reunir características específicas.

Segundo Defourny e Develtere (1999;33-51), são duas as perspectivas contemporâneas de abordagem da economia social: uma juridico-institucional, que enfatiza como critério de delimitação da economia social as principais formas jurídicas que estas organizações assumem (cooperativas, associações e mutualidades), e uma normativa que enfatiza os princípios comuns das organizações que as distinguem quer do sector privado lucrativo quer do sector público: «L'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'étiqúe se traduit par les principes suivants: finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit; autonomie de gestion; processus de décision démocratique; primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus» (Defourny, Develtere;1999;37-38). A primeira perspectiva privilegia um critério fundamentalmente operacional e predefinido para a delimitação do campo da economia social, e a segunda perspectiva privilegia uma abordagem analítica que permite classificar a maior ou menor aproximação das organizações face ao conjunto de características enunciado.

Durante os anos 90 a designação *economia solidária* ganha uma expressão significativa no contexto francófono e surge com forma de afirmação das novas iniciativas emergentes no contexto de crise social e económica do final dos anos 70, e que ao longo dos últimos anos desenvolveram novas soluções institucionais e de parceria entre diferentes interlocutores, novas metodologias de intervenção, novas respostas a necessidades sociais não satisfeitas, etc., e que se afirmavam

⁵ A responsabilidade do reconhecimento universitário e institucional desta área científica é atribuída a Charles Gide (1847-1932), um economista e académico francês. Gide foi o primeiro responsável pela cátedra da disciplina de economia social na Universidade de Paris e foi também o organizador responsável pela apresentação de um pavilhão economia social na Exposição Universal de Paris de 1900, evento que simboliza o reconhecimento da economia social.

também, nessa altura, como alternativas à intervenção das tradicionais organizações da economia social. A ideia de economia solidária⁶ reafirma os princípios e a ambição original da economia social que recusa as divisões entre a acção económica, social e política e acciona projectos cívicos, democráticos, participativos e economicamente plurais (e, nesse sentido, alternativos ao sector público e privado), ou seja, formas de mobilização e organização de recursos para a produção material de bens e serviços, recorrendo a vários princípios económicos (a redistribuição, a reciprocidade e a troca no mercado) a vários recursos (monetários e não monetários). Mais do que expressar uma diferença conceptual relevante, a utilidade desta designação é a de chamar a atenção sobre as novas gerações de organizações que, de uma forma geral, expressam necessidades específicas em relação às tradicionais e instituídas organizações da economia social.

O sector das organizações não lucrativas ou voluntárias

O sector das organizações não lucrativas ou voluntárias são designações com expressão em países anglófonos como os EUA e o Reino Unido, mas também com alguma influência em países do norte e centro da Europa. A emergência deste campo de investigação data dos anos 60, 70 mas foi a partir dos anos 90 que este quadro teórico e conceptual se internacionalizou, designadamente através de um projecto liderado pela Universidade de Johns Hopkins nos EUA⁷, que foi o primeiro esforço integrado de nível internacional nesta área de investigação. Esta perspectiva privilegia uma abordagem institucionalista, organizacional e funcional⁸ do Terceiro sector, mais do que uma perspectiva normativa de ênfase nas finalidades sociais destas organizações.

The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project é um projecto que nasce da constatação da crescente importância das organizações de carácter associativo e não lucrativo, com especial expressão nos países anglosaxónicos, nomeadamente em termos da relevância económica que assumem para a economia mundial e para o emprego, bem como para alguns sectores em concreto, onde as respostas do sector público e do sector privado lucrativo são insuficientes – a educação, saúde, serviços sociais, serviços culturais e recreativos. As estratégias operacionais de delimitação do sector utilizadas pelo Projecto Johns Hopkins estabelecem, à escala internacional, os critérios que permitem definir o sector não lucrativo:

- entidades formalizadas (instituídas);
- privadas (institucionalmente separadas do governo);

⁶ Um dos autores que mais desenvolveu o tema da economia solidária foi J.L.Laville: LAVILLE, J-L.(dir.) (2000), *L'économie solidaire - une perspective internationale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris.

⁷ (<http://www.jhu.edu/~cnp/>)

⁸ Alguns dos autores mais referenciados neste domínio são H. K. Anheier, Seibel, L. M.Salamon, , S. W. Sokolowski.

- não distribuidoras de lucro;
- auto-governadas;
- voluntárias ou envolvendo um elevado grau de voluntariado.

O Terceiro sistema

Em 1997 a Comissão Europeia lançou uma Acção Piloto designada *The Third System, Employment and Local Development*, envolvendo 81 projectos de investigação e intervenção muito diversificados entre si, e com o objectivo de desenvolver este campo de investigação procurando responder a várias questões: a da natureza e escala do terceiro sistema, a da sua importância para a criação de emprego e para a Estratégia europeia para o Emprego, a do seu potencial de resposta a necessidades sociais não satisfeitas, a daquilo que distingue as organizações do terceiro sistema das organizações públicas e privadas lucrativas e, distinguindo-se, quais as mais valias do terceiro sistema em relação às outras... Por um lado, a U.E. mantém uma menor capacidade de criação de emprego em comparação com os EUA, particularmente em sectores como os serviços comunitários e pessoais, os serviços às empresas, e os resultados do projecto Johns Hopkins têm demonstrado a importância do sector das ONL para o emprego e a actividade económica. Por outro lado, o quadro teórico e conceptual desenvolvido pelo projecto internacional do Johns Hopkins, não se ajusta convenientemente às características do Terceiro sector no contexto europeu. A aplicação dos seus critérios de definição excluiria o ramo cooperativo e o segmento das mutualidades com forte recurso à economia de mercado e com grande expressão e importância histórica no sector, levaria à inclusão de organizações que funcionam em lógicas para-públicas e afastadas dos princípios da economia social, e implicaria uma interpretação estrita e rígida do critério de não lucratividade, que no plano geral dos países europeus, particularmente os de maior influência francófona, tem assumido sentidos diversos, designadamente o de não maximização do lucro e o de lucratividade limitada, ou seja, de submeter os objectivos lucrativos a lógicas reinvestimento nas finalidades sociais das organizações e de limitação à apropriação privada de lucros.

Um dos resultados desta Acção-Piloto foi o desenvolvimento de uma abordagem europeia⁹ para o terceiro sistema que se caracteriza por:

⁹ International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy (CIRIEC) (2000), *As Empresas e Organizações do Terceiro Sector – um desafio estratégico para o emprego*, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.

- optar por critérios de delimitação do sector privilegiando uma abordagem analítica clarificadora das tipologias e das evoluções no seio das organizações, mais do que determinando antecipadamente características institucionais;
- uma abordagem histórica e dinâmica da sua evolução e uma concepção com um carácter aberto, no sentido de integrar a diversidade histórica, cultural e civicamente enraizada da realidade empírica europeia, mais do que uma perspectiva estritamente económica e estatística;
- uma natureza intermediária entre o sector público e privado lucrativo recusando a maximização do lucro, e uma natureza plural e mista, por combinar recursos monetários e não monetários e os princípios económicos de mercado, de redistribuição e de reciprocidade.

Do ponto de vista operacional, os avaliadores externos¹⁰ desta Acção-Piloto propõem a seguinte definição: “European TSO’s could be defined as private, autonomous organizations that, inter alia:

- Pursue social and/or environmental objectives rather than maximizing profits and return on capital investment
- Place limits on private, individual acquisition of profits and redistribution
- Work for local community, or for groups of people of the civil society sharing common interests
- Tend to involve stakeholders, including workers, volunteers and users, in their management” (Ecotec;2001;4).

Um outro resultado desta Acção Piloto, foi a constatação da configuração de um “novo” e de um “velho” Terceiro sistema, ou seja, da existência de duas gerações de organizações, uma com raízes históricas já seculares e institucionalizadas e uma nova geração que tem vindo a afirmar-se e que enfrenta desafios, designadamente, de reconhecimento das suas especificidades, de criação e desenvolvimento de instrumentos de apoio técnicos e financeiros e de enquadramentos legais apropriados, que permitam definir o seu papel específico no quadro das políticas de emprego e protecção social e garantir a sua autonomia e sustentabilidade em muitos casos ainda precária.

¹⁰ Ecotec Research and Consulting Limited (2001), *Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action – Final Report*, European Commission DGV (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/index_en.htm).

A opção pelo termo *sistema* em detrimento do termo *sector* reside no facto de este último sugerir a efectiva existência e reconhecimento de um terceiro sector económico a considerar a par dos sectores público e privado lucrativo. Todavia, este reconhecimento não é ainda uma realidade efectiva em nenhum país. Um dos debates actuais reside na pertinência da criação quadros jurídico-legais de delimitação e reconhecimento oficiais para o Terceiro sistema como um todo¹¹.

O Terceiro sector

Com sentido mais ou menos diferenciado do destas tradições de investigação, o conceito de Terceiro sector surge como agregador desta diversidade. É um conceito com fronteiras difusas, aplicado a uma realidade heterogénea e plástica, para o qual não existe uma definição conceptual única e consensual. É a designação que reúne maior consenso entre os investigadores a nível internacional (Defourny; Develtere; Fonteneau; 11, 1999), entre outras razões pelo seu carácter aberto e neutro face às tradições regionais mais enraizadas. É neste contexto que é uma problemática teórica e conceptual em afirmação.

2. A relevância da afirmação do Terceiro sector

A relevância do terceiro sector equaciona-se em vários domínios:

- a) Do ponto de vista económico - por produzir bens e serviços em inúmeras áreas de actividade económica (serviços sociais, saúde, ambiente, cultura, educação, desporto, inserção social profissional de públicos desfavorecidos, serviços de proximidade) e por, nas últimas décadas, as empresas sociais terem dinamizado novas áreas de actividade, novos produtos, novos mercados, em resposta a necessidades sociais não satisfeitas pelos sectores público ou privado lucrativo: mercados convencionais (concorrenciais); mercados onde os poderes públicos promovem a delegação e contratualização de serviços públicos e de utilidade pública directamente nas organizações do Terceiro sector ou em que o sector público têm dificuldade em satisfazer

¹¹ Em França um dos temas em debate actualmente é precisamente a pertinência de constituição de uma Lei quadro para a constituição de um Terceiro sector. A proposta de constituição de uma Lei quadro é o resultado de um trabalho de investigação-negociação realizado pelo Deputado Europeu A. Lipietz, a pedido da Ministra do Emprego e da Solidariedade em 1998, e publicado em 2001. O pedido original detinha-se sobre a oportunidade de criar em França um novo estatuto jurídico de Empresa de Finalidade Social (*entreprise à but social*), à semelhança da experiência Belga que introduziu a figura jurídica de *société à finalité sociale* em 1995. Por sugestão do autor, indo ao encontro das divergências de expectativas existentes entre as diferentes gerações e tipos de organizações da economia social e solidária em França, este trabalho encontrou uma maior base de consenso na ideia de constituição de um estatuto de reconhecimento do conjunto das organizações da economia social, mais do que um novo estatuto que contribuísse para a fragmentação e complexidade dos ramos instituídos no interior do sector da economia social. LIPIETZ, A. (2001), Pour le tiers secteur – l'économie sociale et solidaire: pourquoi et comment, Éditions La Découverte & Syros, Paris.

necessidades sociais pelo seu carácter muito específico; e nichos de mercados que, pelo baixo grau de retorno do investimento, não são atractivos para o sector privado lucrativo.

- b) Do emprego e da luta contra o desemprego - por se apresentar como um sector empregador --a Comissão Europeia estima que o Terceiro sistema reuna aproximadamente 9 milhões de empregos¹²-, um sector com potencial de criação de emprego, e pelo facto de algumas das suas organizações se dedicarem à formação e à inserção socio-profissional, designadamente de públicos desfavorecidos.
- c) Da luta contra a exclusão social e do potencial para a construção do modelo social europeu – como já foi referido tanto o “novo” como o “velho” Terceiro sector emergiram em reacção ao agravamento de problemas de pobreza e exclusão social e criaram novas respostas à satisfação de necessidades sociais, mas também novas soluções institucionais que corporizam formas de organização económica mais plurais, democráticas e participativas e que recusam a divisão entre a economia e o social. Na sua origem as organizações do Terceiro sector colocaram em marcha projectos económicos e sociais alternativos à economia de mercado e mais tarde reafirmam a sua especificidade e o seu potencial de inovação, criando novas formas institucionais e novas formas de trabalho em rede e parceria, autónomas do sector público e do sector privado.
- d) Do desenvolvimento local – a contribuição do terceiro sector para o desenvolvimento local pode ser directa, no caso das organizações cujo objecto de actividade é o próprio desenvolvimento, mas fundamentalmente, é pela reunião das suas características que a sua acção converge para este sentido – a criação de resposta às situações, públicos e regiões mais deficitárias; a criação de emprego, o estímulo à participação.

3. Terceiro sector em Portugal

A efectiva existência de um Terceiro sector com contornos definidos não é, desta forma, uma realidade reconhecida em qualquer país actualmente. A dimensão e a forma do conjunto destas organizações varia consideravelmente de país para país. O reconhecimento da efectiva especificidade do Terceiro sector e da pertinência da sua institucionalização não é consensual, nem

¹² Commission Européenne, DG Emploi & Affaires Sociales, (2002), Les Nouveaux acteurs de l'emploi – Synthèse de l'Action pilote «Troisième Système et Emploi».

do ponto de vista da sua concepção teórica, nem do ponto de vista político, nem mesmo internamente entre os agentes protagonistas das actividades desenvolvidas por estas organizações.

Segundo o já citado estudo do CIRIEC¹³, Portugal encontra-se actualmente num conjunto de países onde o Terceiro sector se encontra em emergência. Numa grelha de análise com base em três critérios - a ligação entre as diversas partes que compõem o terceiro sector (diferentes ramos de organizações, diferentes sectores de actividade, formas de relação, etc.); o reconhecimento das autoridades pelas autoridades públicas, legislativas e institucionais; e a visibilidade nos média e na comunidade científica -, a análise do reconhecimento do Terceiro sector em cada um dos países da UE originou três grupos distintos:

- 1) Países onde a Economia social se encontra estabelecida, embora careça de um reconhecimento global efectivo – são fundamentalmente os casos da França e da Bélgica, e de uma forma um pouco menos integrada, o caso de Espanha – nestes países existem já desenvolvidas estruturas de ligação interna do sector, de carácter nacional ou regional e sectorial, medidas políticas específicas ou fortemente relacionadas com o sector, e um reconhecimento científico e dos média especializados, incluindo centros de investigação, de formação, etc.;
- 2) Países onde o Terceiro sector está em emergência – são os casos de Portugal, Suécia, Reino Unido, Itália, Irlanda, Grécia, Finlândia, Dinamarca e Luxemburgo – países onde o conceito de Terceiro Sector ou de Economia social se têm mantido de formas confusas, sendo identificadas iniciativas nos diversos campos estabelecidos nos critérios referidos, mas não existindo, no geral, uma ideia clara e concertada de unidade do sector;
- 3) Países onde o Terceiro sector está fragmentado – são os casos da Alemanha, Áustria e Holanda – nestes países a noção de Terceiro sector não tem aplicação, sobretudo porque se inscrevem predominantemente numa tradição de sector sem fins lucrativos e porque as organizações dos ramos cooperativo e mutualista sofreram processos de transformação que os têm aproximado mais de empresas capitalistas do que dos princípios presentes na génese destas organizações.

Portugal assume assim indicadores de um grau de desenvolvimento intermédio ao nível das ligações internas entre organizações do Terceiro sector, da sua visibilidade nos média e na

¹³ INTERNATIONAL CENTER OS RESEARCH AND INFORMATION ON THE PUBLIC AND COOPERATIVE ECONOMY (CIRIEC) (2000), *As Empresas e Organizações do Terceiro Sector – um desafio estratégico para o emprego*, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.

comunidade científica e também ao nível do reconhecimento pelas autoridades públicas. Nos últimos anos, as cooperativas tiveram em Portugal um aumento significativo de estruturas associativas indicando uma tendência de consolidação e desenvolvimento do sector cooperativo (Nunes, Reto, Carneiro, 2001:11); o número de teses e dissertações académicas sobre o Terceiro sector tem aumentado muito significativamente (Paiva, 2001:109); e diversas medidas políticas têm sido desenvolvidas com efeitos directos ou indirectos neste sector, designadamente políticas de emprego, com a criação do Mercado Social de Emprego, o lançamento do PRODESCOOP – programa (integrado) de apoio ao desenvolvimento cooperativo, e a legislação de 1999 sobre o estatuto de “cooperativa social de responsabilidade limitada” (<http://www.emes.net/fr/presentation.htm>).

Apesar da designação de economia social ser frequentemente utilizada em Portugal, Nunes, Reto e Carneiro (2001) defendem que a designação de Terceiro sector se apropria mais à realidade nacional. Na opinião dos referidos autores, a aplicação rigorosa quer dos critérios do sector das organizações não lucrativas, quer da economia social, não representam um enquadramento teórico adequado à realidade empírica nacional. Neste contexto, os autores defendem que o termo terceiro sector é o que melhor favorece a constituição de massa crítica no sector, e que esta designação “vai ao encontro do que é defendido pelos princípios constitucionais vigentes, no artigo 82º, os quais consideram a existência de três sectores, designadamente, Público, Privado e Cooperativo e Social (Nunes, Reto, Carneiro, 2001:67).

Bibliografia

- COMISSÃO EUROPEIA (1999), *The Third System, Employment and Local Development*, Vol. I, II, III, Comissão Europeia DGV (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/index_en.htm).
- COMMISSION EUROPÉENNE, DG Emploi & Affaires Sociales, (2002), *Les Nouveaux acteurs de l'emploi – Synthèse de l'Action pilote «Troisième Système et Emploi»*.
- D'AMOURS, M., (2000), *Procès d'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec*, Cahiers du CRISES, copublication CRISES/LAREPPS.
- GABINET D'ESTUDIS SOCIALS (1999), *L'économie sociale en Belgique, en France et en Italie: essai comparatif – version inachevée et provisoire de diffusion restreinte*, Fondation MACIF, Commission Européenne DG V.
- DEFOURNY, J.; FAVREAU, L.; LAVILLE, J-L. (dir.) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris.
- DEFOURNY, J., DEVELTERE, P., FONTENEAU, B. (dir.) (1999), *L'économie sociale au nord et au sud*, De Boeck & Larcier s.a., Bruxelles.
- DEFOURNY. (dir.) (2001), *L'économie sociale: enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*, De Boeck & Larcier s.a., Bruxelles.
- ECOTEC RESEARCH AND CONSULTING LIMITED (2001), *Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action – Final Report*, European Commission DGV (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/index_en.htm).
- ESTIVILL, J., BERNIER, A. Y VALADOU, CH. (1997), *Las Empresas Sociales en Europa*, Comisión Europea DG V, Hacer Editorial, Barcelona.
- INTERNATIONAL CENTER OS RESEARCH AND INFORMATION ON THE PUBLIC AND COOPERATIVE ECONOMY (CIRIEC) (2000), *As Empresas e Organizações do Terceiro Sector – um desafio estratégico para o emprego*, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.
- LAVILLE, J-L.(dir.) (2000), *L'économie solidaire - une perspective internationale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris.
- LIPIETZ, A. (2001), *Pour le tiers secteur – l'économie sociale et solidaire: pourquoi et comment*, Éditions La Découverte & Syros, Paris.
- NUNES, F., RETO, L. E CARNEIRO, N. (2001), *O Terceiro Sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades*, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.
- OCDE (1999), *Las Empresas Sociales*.
- PAIVA, F. (2001), *Teses e dissertações académicas sobre o terceiro sector*, in Revista de Estudo Cooperativos, Pensamento Cooperativo, nº 2, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.
- SALAMON, L. M., SOKOLOWSKI, S. W., ANHEIER, H. K., (1999), *Global Civil Society – Dimensions of the nonprofit sector*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore (<http://www.jhu.edu/~cnp/>).