

---

## O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal

*Sílvia Ferreira*

### Por uma abordagem política do terceiro sector

A despeito do facto de muitas das organizações do terceiro sector (OTS) ancorarem as suas origens em novos movimentos sociais (NMS), as famílias teóricas do terceiro sector e dos movimentos sociais têm estado apartadas. Existem algumas razões que possivelmente explicam este facto, tanto do lado das teorizações do terceiro sector como do lado das teorizações dos movimentos sociais. Em primeiro lugar as organizações do terceiro sector não são movimentos sociais, dado que possuem um forte grau de institucionalização. Todavia, é amplamente conhecido que muito frequentemente os movimentos sociais possuem uma base organizacional, sendo que muitas organizações do terceiro sector possuem na sua base movimentos sociais. Em segundo lugar e, em especial, no que toca à teorização sobre os novos movimentos sociais nos países centrais, as OTS possuem preocupações predominantemente materialistas relativas à redistribuição material e não aos estilos de vida. Todavia, questões relativas à desigualdade e às condições materiais de vida das pessoas podem pôr em causa o modo como certas políticas públicas se dirigem e criam determinados tipos de públicos. Para além disso, e ainda no que se refere à distinção entre valores materialistas e pós-materialistas, tem-se vindo a chamar a atenção para o facto de as lutas dos novos movimentos sociais nos países não centrais misturarem frequentemente questões “novas” e “velhas” (Santos, 1994).

Em terceiro lugar, a própria teorização sobre o contributo dos movimentos sociais para a formação das políticas sociais também tem sido escassa, apesar do reconhecimento de que os movimentos sociais têm sido importantes na formação das políticas (Martin, 2001: 361). Fiona Williams (1999) refere-se a várias formas de activismo na área do bem-estar desde os anos 60 que, ainda que não se tendo constituído como um movimento homogéneo, contribuíram no seu conjunto para uma profunda crítica política ao Estado-Providência. Diz a autora: “apesar das suas reivindicações políticas serem particularistas no sentido em que se reportam a necessidades específicas, elas são porém marcadas por uma generalidade que é mais do que a redistribuição de bens. Estas reivindicações centram-se na realização pessoal, no respeito cultural, na autonomia e na dignidade” (Williams, 1999: 673). O impacto destes movimentos no terceiro sector foi grande. As organizações herdaram muitas das capacidades, lideranças e redes informais criadas pelos movimentos e propuseram um conceito de justiça social alternativo às ideias de caridade típica das organizações existentes (Kramer *et al.*, 1993: 51). Em suma, os NMS trouxeram profundas mudanças à prática e filosofia da provisão de bem-estar pública e privada que a geração de OTS pós-anos 60 veio expressar (Ascoli e Pavolini, 1999: 459).

Em quarto lugar, existe uma enorme heterogeneidade interna do terceiro sector, a ponto de existirem dúvidas acerca da pertinência de se usar o termo “sector”. No seio deste “sector” é possível encontrar organizações preexistentes ao Estado-Providência e a noções prévias à de cidadania social, organizações cuja criação esteve ligada ao papel de substitutas do Estado e, ainda, organizações que propõem alternativas ao modo como o bem-estar é proposto e fornecido quer pelo sector público quer por outras organizações do terceiro sector.

Em quinto lugar, é verdade que o papel socioeconómico das organizações do terceiro sector é um aspecto crucial, tendo vindo a ser claramente privilegiado no modo como o sector tem sido abordado em termos da teorização na área, das políticas que se dirigem ao sector e da própria estratégia de afirmação do sector. Vistas e privilegiadas como fornecedoras alternativas ou/e complementares, as organizações são raramente estudadas ou apoiadas no papel político que também possuem, existindo países onde há limitações legais às actividades de militância prosseguidas por estas organizações (Randon e Perry 6, 1994). Porém, independentemente de actividades de reivindicação e militância que estas organizações possuam o seu papel político está presente na natureza dos bens e serviços que fornecem (públicos ou quase-públicos) e no facto de o fazerem frequentemente através de contratos com o Estado e muitas vezes enquanto fornecedores substitutos do Estado. Como Smith e Lipsky (1993) referem, quanto mais se tornam fornecedoras de serviços públicos maior é o seu papel político. Muitas vezes no papel de

representantes do Estado-Providência, estas organizações podem isolar o governo do descontentamento público e da frustração relativa a estes serviços (Saidel, 1989: 343) e dos mecanismos de prestação de contas democráticos (Taylor, 1996). É certo, porém, que existem contributos teóricos que têm em consideração o papel político das OTS. Evers (1996) coloca estas organizações no espaço público que constitui o centro de um triângulo cujos ângulos são o Estado, o mercado e a comunidade. Assim, pertencendo à sociedade civil, as OTS são parte de uma atitude cívica específica, de um projecto de reforma ou de um discurso. Para Saidel (1989) e Najam (1999), a negociação entre as OTS e o aparelho do Estado ocorre em todos os momentos do processo político, desde o estabelecimento da agenda até à implementação e avaliação das políticas, através dos diversos papéis das OTS enquanto monitoras, militantes, inovadoras e fornecedoras de serviços.

Referimo-nos aqui às organizações que são designadas por não lucrativas, voluntárias, intermediárias, não governamentais, da economia social, da sociedade civil, não governamentais, etc. Usamos o termo terceiro sector, por um lado, por ser o mais usado em vários contextos, tentando assim ultrapassar as dificuldades relacionadas com o carácter contextual dos restantes termos. Para além disso, este termo nasceu no contexto da discussão sobre a crise do Estado-Providência, ainda que não se prendam apenas com estas discussões as circunstâncias do seu surgimento. Ainda que o terceiro sector tenha sido usado por alguns autores – e políticos – para defender a redução do papel do Estado, outros autores defenderam que o mérito do terceiro sector estava na possibilidade de oferecer serviços que o Estado não podia ou não queria fornecer (Douglas, 1983; Salamon, 1987). Na definição de Douglas (1983: 152-153), o terceiro sector possui, como os sectores do Estado e do mercado, uma identidade colectiva que a família não possui. Porém, diferentemente do Estado, esta identidade colectiva é voluntária. Tal como o Estado, produz bens colectivos mas não possui a autoridade legal do Estado. Diferentemente do mercado, o terceiro sector possui uma racionalidade colectiva e não individual (Douglas, 1983: 27-28).

Enfatizamos o papel de movimento social do terceiro sector perspectivando-o como um canal para a participação política por parte de cidadãos que frequentemente não têm acesso ao sistema político, e retemos da teorização dos movimentos sociais a natureza generalista das suas exigências, em nome de todos os que partilham uma situação semelhante. Todavia, tendo presente a heterogeneidade interna do sector, há que ter em consideração que nem todas as reivindicações das OTS são de interesse público. Como afirma Candler, a actuação destas organizações está, por vezes, muito mais próxima da dos grupos de interesse, o que acontece particularmente quando existe cooptação por parte de partidos políticos ou de fundadores, disfuncionamento dos mecanismos de democracia interna e exigências de natureza egoísta (Candler, 1999: 237-238). Nestes casos, os resultados da sua actuação estão próximos dos grupos de interesse, criando redes fechadas (grupo de interesse/políticos/burocratas) que canalizam os benefícios para grupos restritos.

Na perspectiva de abordagem por via da teorização sobre os movimentos sociais, estas organizações têm de ser analisadas no que se refere ao seu papel (ou papéis) ao longo do processo político. Assim, para além da democracia interna e a capacidade de responder perante as clientelas que servem – já consideradas nos estudos e no discurso sobre o sector – está em causa a capacidade que estas organizações têm de influenciar o processo político nas suas várias fases. Referindo-se à própria escassez teórica existente ao nível da análise sobre o modo como os NMS influenciam o processo político, Kriesi *et al.* (1995: 26) analisa o modo como diferentes estruturas institucionais abrem diferentes oportunidades para a mobilização política tendo em consideração dois elementos das estruturas de oportunidades políticas: a estrutura institucional do sistema político e as estruturas informais e estratégias dominantes das elites políticas quando lidam com os “provocadores”.

## Os papéis das OTS em Portugal

Para além da heterogeneidade interna do sector há ainda diferenças entre os países não só no que se refere às características do sector mas também ao lugar que ocupam nos sistemas de bem-estar (Salamon *et al.*, 1998). Existe mesmo uma compreensível proximidade entre algumas tipologias do terceiro sector e as tipologias de sistemas de bem-estar (Ferreira, 2000). É nos países com os Estados-Providência mais fortes que o papel de movimento social das OTS parece mais bem desenvolvido e institucionalizado, o que não é surpreendente tendo em conta que a expansão do terceiro sector esteve fortemente ligada à expansão do Estado-Providência (Salamon, 1989). Na Suécia, o papel principal das

OTS é justamente de militância e não de fornecimento de serviços. Segundo Lundström (2001: 357) estas organizações fornecem conhecimento e ideologia e dirigem-nos ao Estado. Muitas vezes são pioneiras no desenvolvimento de serviços que depois pressionam o Estado para assumir, para que esses serviços passem a estar disponíveis a toda a população. Todavia o autor também acrescenta que há mudanças no Estado-Providência sueco que estão a fazer com que o seu papel de fornecedoras se esteja a tornar mais importante.

No caso de Portugal, este papel parece ser oposto: as OTS não só não contribuem para o aprofundamento dos direitos sociais como possibilitam a manutenção de uma situação onde algumas áreas da protecção social ainda não são direitos de cidadania. Este aspecto é visível na área de muitos dos serviços sociais que integram o que na segurança social se designa por acção social. A Lei de Bases da Segurança Social de 2000 contemplava a inserção da acção social no subsistema de solidariedade, referente à componente de direitos não dependentes de passado contributivo no sistema. Todavia, esta inserção não se chegou a concretizar através de regulamentação e dado o curto período de vida desta Lei de Bases. Persistem actualmente sérios problemas ao nível da cooperação entre o Estado e as OTS, em especial as Instituições Particulares de Solidariedade Social: o Estado não conhece os beneficiários dos serviços que financia nem consegue garantir que estes beneficiários sejam os que mais necessitam do seu apoio; as organizações são desincentivadas a instalar-se nas zonas mais carenciadas ou a atender em primeiro lugar os mais carenciados; o Estado não consegue definir exactamente quais são os serviços que financia e garante como direitos, nem o modo como estes são fornecidos. Por sua vez, as organizações do terceiro sector são fortemente incentivadas a implantar-se e desenvolver-se nas áreas desenhadas no quadro dos mecanismos de cooperação entre o Estado e as IPSS, onde devem suprir as necessidades identificadas nestes mecanismos e se desincentiva a inovação (Ferreira, 2000). Determinadas instituições de carácter mais inovador, ou seja, menos ajustável ao Estatuto das IPSS ou aos acordos típicos com a Segurança Social, são mesmo fortemente penalizadas (Lopes, 2001).

A estrutura da política e da sociedade portuguesa é marcada pelo seu passado autoritário e pelo modo como a transição para a democracia se fez com rupturas e continuidades. Depois de um conflito entre um projecto social democrático do tipo europeu ocidental e de um projecto socialista, o primeiro prevaleceu. Mas o país iniciou um período de reforma em direcção ao Estado-Providência quando este entrava internacionalmente em crise (Santos, 1999). Rapidamente o Estado entrou num processo de “devolução”, expresso, a partir dos anos 80, no abandono de projectos mais colectivistas em favor de projectos mais orientados para a “sociedade civil”. A relação entre o Estado e a sociedade civil foi construída ao longo deste processo num contexto contraditório que misturou novas e velhas estruturas, instituições e projectos políticos.

Segundo Kriesi *et al* (1995: 98), a reacção das autoridades políticas e seus aliados à pressão dos movimentos sociais varia de acordo com a área política. Domínios políticos importantes são os que envolvem um elevado número de recursos financeiros, relações de poder importantes e possuem um papel importante em termos eleitorais. As políticas sociais e mais especificamente de segurança social constituem indubitavelmente uma área política importante. A estratégia frequente de utilização das prestações sociais para fins eleitorais bem o demonstra. A despeito disto a área da segurança social foi, até há pouco tempo, um domínio político que suscitou baixa conflitualidade. Durante muito tempo questões relativas à segurança social não estiveram na agenda de muitos actores políticos importantes, e estiveram fora da agenda política nacional (Guibentif, 1995). Veja-se, por exemplo, o facto de a primeira Lei de Bases da Segurança Social do pós-25 de Abril, num contexto onde ainda se discutiam modelos possíveis para o sistema, ter tido apenas duas propostas (do CDS e da coligação PS/PSD) (Ferreira, 2000), bem como a baixa prioridade dada às questões da segurança social por parte dos movimentos sociais, com excepção dos sindicatos. Segundo Kriesi *et al*. (1995), nestes domínios as autoridades públicas tendem a prosseguir uma estratégia exclusivista, e a pressão dos lóbis e dos grupos de interesse torna-se importante para os objectivos dos “provocadores”. Este facto ajuda-nos a compreender a fraca capacidade que as OTS possuem em fazer chegar à agenda política as necessidades das suas clientelas.

A teorização de Santos relativa à existência de uma sociedade civil secundária, criada pelo Estado através de políticas que permitiram a organização e corporativização de certos interesses contra a organização e corporativização de outros interesses, têm coincidência com estas observações. Boaventura de Sousa Santos menciona a existência de uma sociedade civil íntima e uma sociedade civil estranha, distintas quanto à sua capacidade de acesso ao Estado e sua administração e ao processo político (Santos, 1990: 222-223). Estes processos são visíveis nas organizações do terceiro sector em Portugal.

Como refere Pedro Hespanha “a possibilidade de iniciativas sociais efectivamente se desenvolverem depende da sua inserção em estruturas que são dominadas por certos sectores sociais a quem o Estado delegou, formal ou tacitamente, certas funções de controle” (Hespanha, 1999: 31). Assim, a estrutura das oportunidades políticas é limitada pela força dos grupos de interesse estabelecidos e pela configuração das negociações políticas entre a administração pública e as associações de interesses privados (Kriesi *et al*, 1995: 31).

Um segundo factor importante a ter em consideração refere-se ao carácter centralizado do Estado português, o que está bem patente no sistema de segurança social. Aliás, contrariando um traço comum aos sistemas mais próximos do chamado modelo continental, ou mesmo da Europa do Sul (Ferrera, 1996), o sistema de segurança social possui um grau de centralização bastante elevado, sendo as suas instituições, quer de âmbito nacional quer de âmbito regional, dependentes do governo central. Além disso, estão integradas as várias áreas que compõe o sistema, seja a relativa aos regimes e prestações contributivos, seja a dos regimes e prestações que não possuem um carácter contributivo, seja ainda a que se refere aos serviços e equipamentos sociais da acção social (Santos e Ferreira, 2002). Para além disso, a capacidade de decisão relativamente ao sistema está nas mãos do parlamento e do governo, sendo limitada a capacidade dos parceiros sociais neste domínio. Este elevado grau de centralização faz com que decisões relevantes relativamente às políticas de segurança social, em especial as que se referem ao conteúdo dos direitos sociais, ocorram ao nível central, pelo que a capacidade das OTS chegarem à agenda política nacional depende grandemente do seu grau de organização intra-sectorial (Santos, 1999).

Esta configuração político-administrativa contribui, pois, para a importância que as organizações de cúpula assumem em Portugal e, de facto, podemos afirmar que o seu acesso ao sistema político é significativo. Podemos dividir em dois grupos os vários órgãos de consulta em que estas organizações se encontram presentes: os relativos a políticas sobre as suas áreas de actividade e os relativos a políticas dirigidas ao próprio sector (Ferreira, 2000). O envolvimento destas organizações nas decisões sobre o sector torna-se crucial, na medida em que ajuda a estruturar as oportunidades políticas das OTS criando quadros legais que promovem o seu papel de militantes e vozes de clientelas que não têm acesso ao sistema político ou promovem o seu papel de fornecedoras de bens e serviços, disputando com o Estado o domínio desta área (o que, aliás, encontra eco no passado longínquo das relações entre o Estado e as OTS em Portugal). A abertura do sistema político é no sentido desta última perspectiva. Em segundo lugar, o seu envolvimento nas políticas relativas às suas áreas de actividade tem um impacto directo no seu papel de militantes. Aqui torna-se crucial a própria composição do sector e, em especial, das organizações de cúpula. É de esperar que organizações que representem organizações com alguma homogeneidade no que toca a clientelas, filosofias e áreas de actuação tenham uma maior capacidade de exprimir um determinado ponto de vista acerca do que deverá enformar os direitos sociais. Em contrapartida, associações de cúpula que representam organizações muito diversas em termos de áreas de actuação e filosofias têm dificuldade em estruturar com eficácia o papel de movimento social das OTS.

Estas duas realidades estão muito presentes em Portugal, com claros efeitos no que se refere à fragilidade ou inexistência de determinados direitos sociais e à dificuldade que as políticas voltadas para as necessidades físicas e psíquicas mais marginalizadas de determinados grupos sociais têm em chegar à arena política.

## Referências

- ASCOLI, Ugo e Emmanuele PAVOLINI (1999), "Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: realtà diverse a confronto", *Stato e Mercato*, 57, 441-475.
- CANDLER, Gaylord. (1999), "Interest Groups and Social Movements: Self or Public Interested? Insights from the Brazilian Third-Sector Literature." *Voluntas* 10(3): 237-253.
- DOUGLAS, J. (1983), *Why charity?: the case for the third sector*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications.
- EVERS, Adalbert (1995), "Part of the welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area", *Voluntas*, 6(2), 159-182.
- FERREIRA, Sílvia Maria Dias (2000), *O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de protecção social*, dissertação de mestrado, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

- FERRERA, Maurizio (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- GUIBENTIF, Pierre (1995), *La pratique du droit international et communautaire de la Sécurité Sociale - Étude de sociologie du droit à l'exemple du Portugal*, tese de doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Genebra, Genebra/Lisboa.
- HESPANHA, Pedro (1999), "Em torno do papel providencial da sociedade civil portuguesa", *Cadernos de Política Social*, 1, 13-42.
- KRAMER, Ralph M., Hakon LORENTZEN, Willem B. MELIEF e Sergio PASQUINELLI (1993), *Privatization in four European countries: comparative studies in government-third sector relationships*. Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- KRIESI, Hanspeter, Ruud KOOPMANS, Jan Willem DYVENDAK e Marco G. GIUGNI (1995), *New Social Movements in Western Europe*, Londres, UCL Press.
- LOPES, Alexandra (2001), "Lógicas do Terceiro Sector português na gestão do complexo VIH/SIDA", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 61.
- LUNDSTRÖM, Tommy (2001), "Child Protection, Voluntary Organizations, and the Public Sector in Sweden", *Voluntas*, 12(4), 355-371.
- MARTIN, Greg (2001) "Social movements, welfare and social policy: a critical analysis", *Critical Social Policy*, 21(3), 361-383.
- NAJAM, Adil (1999), "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs", in David Lewis (org.), *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, Londres, Earthscan.142-181.
- RANDON, Anita e PERRY G (1994). "Constraining campaigning: the legal treatment of non-profit policy advocacy across 24 countries." *Voluntas*, 5(1), 27-58.
- SAIDEL, Judith R. (1989), "Dimensions of Interdependence: The State and Voluntary-Sector Relationship", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(4), 335-346.
- SALAMON, Lester (1987), "Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", Powell, Walter W., (org.) (1987), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven; Londres, Yale University Press, 99-117.
- SALAMON, Lester (1989), "The Voluntary Sector and the Future of the Welfare State", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(1).
- SALAMON, Lester M. e Helmut K. ANHEIER (1998), "Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9(3), 213-248.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1999), "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado", *Oficina do CES*, 134.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1999), "The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations", *Oficina do CES*, 140, Centro de Estudos Sociais.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (com a colaboração de Pedro Hespanha) (1990), "O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o Caso das Políticas de Saúde", in Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1998)*. Porto, Afrontamento, 193-266.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e Sílvia FERREIRA (2002), "A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes", in Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*, Porto, Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (1994), *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto, Afrontamento.
- SMITH, Steven Rathgeb e Michael LIPSKY (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, MA.; Londres, Harvard University Press.
- TAYLOR, M. (1996), "Between Public and Private: Accountability in Voluntary Organisations", *Policy and Politics*, 24(1), 57-72.
- WILLIAMS, Fiona (1999), "Good-enough Principles for Welfare", *Journal of Social Policy*, 28(4), 666-687.