



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

João Pedro Marques Monteiro

TERCEIRO SETOR
EMERGÊNCIA E CONTRIBUTOS PARA A GOVERNANÇA

Dissertação no âmbito do mestrado em Administração Público-Privada
orientada pelo Professor Doutor João Carlos Loureiro e apresentada à
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

outubro de 2020



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE D
COIMBRA

João Pedro Marques Monteiro

**Terceiro Setor:
Emergência e Contributos para a Governança**

*Third Sector:
Emergence and Governance Contributions*

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-
Privada

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Simões Loureiro

Coimbra, 2020

RESUMO

A presente dissertação procura analisar as implicações da emergência do terceiro setor na governança das sociedades. Para tal, foi estudada a natureza histórica e institucional do terceiro setor, relacionando este com outros conceitos similares como a sociedade civil, o setor não lucrativo e a economia social e solidária. O tema do trabalho versou ainda sobre a flexibilização do conceito de terceiro setor para fazer abarcar as entidades que preenchem, de alguma forma, os fins solidarísticos e democráticos que aludem às raízes do associativismo. Este estudo permitiu a individualização do terceiro setor perante a tradicional dicotomia Estado/mercado, apresentando-se como uma construção da sociedade com instrumentos claros para a prossecução do bem-estar social.

Num outro ponto, estudamos o conceito de governança e a sua transformação contemporânea, que atualmente evolui de forma global para a integração destas entidades numa participação em rede. Mediante os contributos da cibernética no estudo da governança, reconhecemos a emergência do terceiro setor como uma das respostas às dinâmicas complexas das sociedades atuais e como um importante avanço para a noção de “governança sem governo” avançada por Rhodes. Concluímos que, com o aparecimento do Estado regulador, as relações hierárquicas começam a ser relegadas para segundo plano e os processos de decisão são democratizados, trazendo à tona questões sobre a adequação dos regimes regulatórios perante as peculiaridades do terceiro setor.

Palavras-chave: Terceiro setor; Economia social e solidária; Associativismo; Governança; Cibernética.

ABSTRACT

This dissertation seeks to analyze the governance implications of the emergence of the third sector. To this end, the historical and institutional nature of the third sector was studied, relating it to other similar concepts such as civil society, the non-profit sector and the social and solidarity economy. This work also dealt with the flexibility of the concept of the third sector to include the entities that fulfill, in some way or another, the solidaristic and democratic ends that allude to the roots of associativism. This study allowed the individualization of the third sector in the face of the traditional State / market dichotomy, presenting itself as a construction of society with clear instruments for the pursuit of social well-being.

In another point, we study the concept of governance and its contemporary transformation, which currently evolves globally towards the integration of these entities in a network participation. Through the contributions of cybernetics to the study of governance, we recognize the emergence of the third sector as one of the responses to the complex dynamics of today's societies and as an important advance towards the notion of “governance without government” advanced by Rhodes. We conclude that, with the appearance of the regulatory state, hierarchical relations are being relegated to the background and decision-making processes are democratized, raising questions about the adequacy of regulatory regimes in view of the peculiarities of the third sector.

Keywords: Third sector; Social and solidarity economy; Associativism; Governance; Cybernetics.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAM - Código das Associações Mutualistas

CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social

CCoop – Código Cooperativo

cit. – Citado

CRP – Constituição da República

LBES – Lei de Bases da Economia Social

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

vd.- *Vide*

Ibid.- *Ibidem*

SNA – *System of National Accounts*

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ed.- Editor(es)

coord – Coordenador(es)

trad.- Tradutor(es)

ÍNDICE

1. Introdução	6
2. Terceiro Setor.....	8
2.1. Enquadramento e distinções	10
2.1.1. Sociedade civil	10
2.1.2. Setor não lucrativo	15
2.1.3. Viabilidade das entidades do terceiro setor	16
2.1.4. Flexibilização da noção de terceiro setor	18
3. Aproximação do terceiro setor à economia social.....	22
3.1. Contribuições e enquadramento histórico.....	22
3.2. Caracterização da Economia Social.....	28
3.2.1. Modelo dos princípios.....	29
3.2.1.1 Breve referência ao sindicalismo	30
3.2.1.2. Cooperativismo	32
3.2.1.3. Mutualismo	34
3.2.2. Modelo jurídico e institucional	38
3.2.2.1. As cooperativas	40
3.2.2.2. As associações mutualistas	44
3.2.2.3. As misericórdias	46
3.2.2.4. Outras IPSS	49
4. A emergente economia social e solidária	53
4.1. Solidariedade.....	55
4.1.1. Voluntariado: entre a caridade e solidariedade.....	58
4.1.2. Solidariedade filantrópica	60
4.1.3. Solidariedade democrática	64
5. GOVERNANÇA	67
5.1. Breve delimitação do conceito	67
5.2. Mecanismo do Estado mínimo?.....	69
5.3. Da governança à “boa” governança	74

5.4. Contributos da cibernética no estudo da governança	76
5.5. Governança e Terceiro setor	80
5.5.1. Hibridização do Terceiro Setor	82
5.5.2. Implicações da emergência do terceiro setor na regulação.....	87
CONCLUSÃO	90
BIBLIOGRAFIA	92

1. Introdução

Este trabalho prende-se inicialmente com uma análise histórica da construção de uma teoria do terceiro setor. Por isto vamos analisar as origens do conceito e evolução num estudo do seu contexto organizacional, recorrendo a análises interdisciplinares, nomeadamente os seus contextos históricos e jurídicos, para um entendimento global das suas características e especialidades. Embora a individualização do terceiro setor como uma importante divisão da sociedade seja relativamente recente, as organizações que o preenchem encontram as suas raízes em movimentos associativistas. Desta forma, vamos enveredar pelas origens do associativismo, nas suas vertentes cooperativistas e mutualistas, relevando também o papel dos movimentos operários na sua construção.

Podemos entender a sociedade humana como um sistema dinâmico e vivo, que se encontra em eterna adaptação e procura respostas às necessidades dos seus indivíduos, para garantir a sua sobrevivência. A sociedade torna-se mais complexa, devido à multiplicação do ser humano e desenvolvimento da tecnologia, esta que providencia capacidades de comunicação entre os indivíduos e organizações que anteriormente não eram possíveis. Como participante num processo de *autopoiesis*¹, o terceiro setor surge num contexto de preenchimento de lacunas sociais e económicas, as quais as instituições tradicionais da sociedade, como o Estado, Mercado e Comunidade², não conseguem garantir.

Mediante esta evolução, o terceiro setor vem complexificar os sistemas sociais, enquanto alivia a necessidade de produção de bens e serviços públicos por parte de poderes centralizados. A complexificação da sociedade vem, por sua vez, permitir melhor comunicação e controlo sobre as necessidades dos seus indivíduos e organizações, pela autonomização dos processos. Dunsire, sob a perspetiva da cibernética, propõe a comparação entre um governo e o cérebro, ambos representados por uma imensidão de elementos e complexidade.³ O cérebro é capaz de controlar todo o corpo humano, embora o indivíduo não tenha controlo direto e consciente sobre as suas funções corporais. Para tal

1. Humberto Maturana e Francisco Varela, *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, (Boston: D. Reidel Publishing Company, 1972), 79. Os sistemas autopoieticos são, numa visão muito reducionista, sistemas de produção das próprias componentes, pelo que criam e especificam a própria organização.

2. Sílvia Ferreira, “A invenção estratégica do terceiro setor como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceitual,” *Revista Crítica de Ciências Sociais* 84 (março, 2009): 184, <https://doi.org/10.4000/rccs.422>.

3. Andrew Dunsire, “A Cybernetic View of Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector,” in *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, ed. Franz-Xaver Kaufmann, (Berlin: Walter de Gruyter, 1991), 330, Google Scholar..

podemos falar em diversos “centros de controlo”, alastrados pela composição corporal, que através da transmissão de mensagens ao longo do sistema nervoso permitem a realização de ações, uma mais simples que outras. O resultado desta ação, transmitida novamente pelos vários centros de controlo, numa espécie de *feedback loop*, que implica a redução de toda a informação existente no sistema.⁴

Convém, por isso, entender as relações existentes entre as organizações do terceiro setor e os restantes atores da sociedade, bem como a sua importância no quadro atual da governança global, que parece sugerir evoluções no sentido de uma maior horizontalidade e participação nessas mesmas relações. Desta feita, vamos tentar uma concetualização da governança, que surge paralelamente ao protagonismo do terceiro setor. Propomos que o estudo da governança no quadro do terceiro setor possa oferecer benefícios na condução e tratamento deste setor nos contextos nacionais e internacionais, dado que temos assistido a uma crescente integração destas entidades nos mecanismos estaduais, numa perspetiva de cooperação e delegação de responsabilidades, que entendemos ser um requisito para a redução da complexidade da atuação do Estado. No nosso entendimento esta teorização pode resultar na melhoria de variáveis de *feedback* nas repostas sociais, nomeadamente sobre os conceitos de *lag* e *gain*⁵, pelo aumento da autonomia das organizações do terceiro setor.

4. Dunsire, “A Cybernetic View,” 330.

5. Karl Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, (New York: The Free Press, 1966), 90. *Lag* que corresponde aqui ao tempo que demora desde a transmissão de uma mensagem até à realização de uma ação corretiva. Por outro lado, *gain* corresponde à resposta corretiva e capacidade de alcance dessa mesma ação.

2. Terceiro Setor

O terceiro setor não é uma noção desprovida de contestação. O terceiro setor tem sido utilizado como um termo variado consoante as construções nacionais a que está sujeito. Adota diversos sentidos nos discursos académicos e políticos, onde o critério de inclusão é a exclusão de partes, abrangendo tudo o que não se insira nas ideias concetuais de Estado e mercado. Tem sido utilizado como uma noção “*umbrella*”, capaz de englobar as especificidades e contextos, características de outros pontos geográficos, cada um com o termo que melhor representa a sua realidade. Falamos aqui de termos como o setor voluntário, setor não lucrativo, economia social⁶, organizações não governamentais, entre outros.⁷ Todavia, no mundo académico, a utilidade de uma noção genérica, que consiga filtrar a complexidade que surge com os estudos comparativos internacionais é valiosa. Há, no entanto, a necessidade de se reconhecer que essa simplificação pode trazer vários perigos, nomeadamente, uma errónea comparação entre países e instituições que não correspondem entre si.

O que à primeira vista parece diferenciar as entidades do terceiro setor do Estado e do mercado é a prossecução de um interesse público (aqui, que cria valor para além do indivíduo e os seus laços familiares) como sua missão primeira, apesar da sua natureza privada (não sujeito a controlo governamental), com uma organização que se baseia na participação livre. No entanto, estas especificidades parecem não ser suficientes para abarcar todas as entidades, diversas e diferentes, consoante o contexto nacional em que se encontram, pelo que se pede agora um esforço para uma rigorosa delimitação da constituição institucional do terceiro setor. O valor de uma caracterização, neste sentido, passa pelo fomento da credibilidade e visibilidade deste setor,- que não tem sido representado na sua totalidade nos sistemas de estatística (como no SNA ou na OIT) - da sua legitimidade perante os cidadãos e outras entidades públicas e privadas, permitindo assim que haja uma mais forte

6. Licínio Lopes Martins, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, (Coimbra: Almedina, 2009), 220. Designação esta que tem bastante expressão em França e começa a ser cada vez mais aceite a nível europeu. Por outro lado, a Alemanha distingue antes o setor da economia de interesse geral, este que inclui também o setor público, tendo por isso uma conotação completamente diferente. Tanto a economia social e terceiro setor têm, portanto, uma fraca contextualização na realidade alemã.

7. Sílvia Ferreira. “Terceiro Setor” in *Dicionário Internacional da Outra Economia*, coord. Antonio Cattani *et al.* (Coimbra: Edições Almedina SA, 2009), 322.

valorização da sua importância em matéria de políticas sociais, facilitando a cooperação entre o Estado e mercado com estas entidades.⁸

É este o caso quando se fala do setor não lucrativo que, inevitavelmente, exclui uma parte central da economia social (que segue princípios distintos da mera não lucratividade, reconhecendo-se como mais importante, por exemplo, a democratização das decisões), retirando da equação muitas cooperativas e mutualidades, que não seguem necessariamente o critério da não lucratividade no exercício da sua atividade, constatando-se aqui que há uma diferença fulcral entre o chamado setor não lucrativo e a economia social.⁹ Tem-se entendido que a economia social deve ser individualizada (mas, também, conciliada com outras noções) em relação a uma teoria do terceiro setor, por abarcar na sua história e desenvolvimento, como pilar fundamental, uma dimensão política, que como se verá não se cinge apenas à economia social, mas também à economia solidária.¹⁰ Nota-se que a noção de terceiro setor em França ou Portugal, onde subsiste o conceito de economia social, difere tremendamente da de outros países, nomeadamente a noção de setor não lucrativo, mais marcada mundo anglo-saxónico. Aqui, manteve as suas promessas históricas de transformação social, naturalmente com motivações políticas, que parece ter desaparecido nos outros países.¹¹

Como já reparámos em termos introdutórios, o terceiro setor, apesar de ser o mais comumente utilizado e reconhecido pela população em geral, revela-se, paradoxalmente, o de definição mais complicada. Traduz-se num conceito global que, consoante o espaço e tempo em que é empregado, altera radicalmente a sua caracterização e remete para diferentes realidades institucionais. Posto isto, convém, numa parte inicial, entender qual a adoção concetual mais pertinente para este trabalho, pela análise das suas construções históricas, diferenciação dos critérios que as constituem e relação com outras noções semelhantes, que se tornam hoje progressivamente mestiças. Desta forma, iremos também tentar uma flexibilização das várias noções aqui apresentadas, como sendo partes integrantes de

8. Lester Salamon e Wojciech Sokolowski. "Beyond Nonprofits: Reconceptualizing the Third Sector," *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 27 (junho de 2016): 522, <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9726-z>.

9. Sílvia Ferreira, "Terceiro Setor", 324.

10. Que seria a economia da escola da solidariedade de Charles Gide. Henri Desroche, *Pour un Traité d'Économie Sociale* (Paris: Coopérative d'information et d'édition mutualiste, 1983), 10., cit. em Jean-Louis Laville, *A Economia Social e Solidária: Práticas, Teorias e Debates*, trad. Aline Chabot e Pedro Hespánha (Coimbra: Edições Almedina, 2018), 239.

11. Laville, *Economia Social e Solidária*, 181.

movimentos sociais que os aproximam, independentemente das especificidades que os separam.

2.1. Enquadramento e distinções

2.1.1. Sociedade civil

Friedrich Hegel influenciou de forma inédita a construção do conceito de sociedade civil, que entendia ser a diferença entre a família e Estado. A sociedade civil seria tida como a expansão pacífica da família, como uma união de várias famílias dispersas de forma voluntária ou sob um poder dominante. Quando seja o agrupamento voluntário, podemos falar quase de uma forma associativa, mas de dimensões bastante superiores, criadas com o mesmo objetivo, das necessidades que são interdependentes entre si e a sua satisfação recíproca, que é melhor realizada no âmbito de uma associação. Na sociedade civil, o indivíduo, com pretensões naturalmente egoístas, pretende a satisfação dos seus interesses, ou como escreve, “cada indivíduo é o seu próprio fim”.¹² No entanto, para essa satisfação ser completa, tem de se recorrer ao outro, que é um meio para satisfazer o fim particular. O fim, que se tinha particular, passa agora a ser universal, sendo na satisfação das necessidades do outro que se satisfaz as necessidades individuais.¹³ Este conceito de sociedade civil pressupunha então uma divisão em três fases, onde a primeira compreende este sistema de necessidades, que posteriormente leva à proteção de propriedade pela administração da justiça. Por último, a criação de entidades que encaram as contingências ainda existentes nas fases anteriores, na forma da polícia e da corporação.¹⁴

Esta é a rubrica do contrato social, em que o indivíduo, para satisfazer as suas necessidades, consente explicitamente ou tacitamente, prescindir da sua liberdade e submeter-se àquela que for a “vontade geral”, de modo a garantir que os seus direitos e a ordem social sejam protegidos.¹⁵ A interdependência dos homens leva assim a que estes estejam endividados, não apenas no decurso da sua vida, perante os seus contemporâneos, mas desde o momento que nascem, que se encontram obrigados a toda a associação

12. Friedrich Hegel, *Elements of the Philosophy of Right*, ed. Allen Wood e trad. Hugh Nisbet (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) 219-220.

13. *Ibid*, 219.

14. *Ibid*, 226.

15. A teoria geral apresentada em Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social, ou Principes du droit Politique*, (Leipsic: Gerard Fleischer, 1796).

humana.¹⁶ Já numa perspetiva hobbesiana, a noção de sociedade civil apenas poderia existir sob o Estado, quando a ameaça de uma guerra eterna estivesse sob controlo. Aí, poderiam os indivíduos ceder aos seus impulsos e interesses privados nos espaços da sociedade civil. Desta forma, sob esta perspetiva não podia existir enquanto separada do Estado, visto que era este que a constituía.¹⁷ Por outro lado, Adam Smith, teorizava sobre a sociedade civil em *The Wealth of Nations*, onde entendia que o Estado seria desnecessário na regulação da economia, dado que a “mão invisível” era capaz de equilibrar as relações económicas, que embora realizadas para o maior proveito do indivíduo (e não com o interesse público em mente), conseguia “promover um fim que não era a sua intenção”.¹⁸ Mais que um trabalho económico, foi um trabalho que versava sob a filosofia moral e na capacidade da sociedade civil se autorregular, quando as condições de contexto estivessem garantidas. Assim, Adam Smith, partilhando o sentimento de John Locke, percebia as relações económicas como a verdadeira forma de unificação da sociedade civil, não através da política.¹⁹

Para Adela Cortina e Jesús Conill a separação hegeliana entre sociedade civil e Estado parece começar a ser insuficiente, de forma global, nos anos 30. Entendem estes autores que começou a fazer-se uma divisão entre o político, o económico e o social. Enquanto que no setor político cabe o Estado, no setor económico e social caberia a sociedade civil. Importa diferenciar o setor privado com fins lucrativos (económico) e o setor privado sem fins lucrativos (social) - este último podemos ler como terceiro setor, apesar das especificidades e dúvidas que a noção levanta.²⁰

E esta sociedade civil parece, nos tempos hodiernos, ser uma “sociedade civil em ebulição”²¹, após os extremos do século XIX e XX, onde se constituíram verdadeiros perigos

16. Léon Bourgeois, *Solidarité* (Paris: Armand Colin et Cie, 1896), 47.

17. John Ehrenberg, “The History of Civil Society Ideas,” in *The Oxford Handbook of Civil Society*, ed. Michael Edwards (Oxford: Oxford University Press, 2011), 19, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398571.003.0002>.

18. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*, ed. Marcelo Soares, (Amsterdam: MetaLibri, 2007), 349, https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf.

19. Ehrenberg, “The History of Civil Society Ideas,” 21.

20. Adela Cortina e Jesús Conill, “La Responsabilidad Ética de la Sociedad Civil,” *Mediterráneo Económico* 26 (2014): 17, http://www.villafane.com/wp-content/uploads/2015/11/Cap-1_2014_Responsabilidad_etica_sociedad_civil.pdf. A autora acrescenta que não concorda com a denominação, muitas vezes associada ao terceiro setor, de organizações não governamentais” ou não lucrativas”, preferindo termos como organizações solidárias” ou cívicas”. Entende que a caracterização destas organizações não deve passar pelo que não são, antes por aquilo que são.

21. Pedindo emprestado o termo usado em Cortina e Conill, “La Responsabilidad Ética de la Sociedad Civil,” 24.

à democracia, com o “todo-poderoso mercado” e o “todo-poderoso Estado”.²² Posto isto, a sociedade civil, mesmo sem imposição estatal, começa a assumir cada vez mais encargos de correção de injustiças sociais, num contexto de crescente descredibilização do político. Mas, se é verdade que a sociedade civil e as suas instituições têm vindo a crescer nos papéis a que se designam, também existe uma multitude de atores que terão dificuldade em se organizar e cooperar num sistema demasiadamente complexo. Caberá ao Estado esse papel de facilitador das relações institucionais e da articulação de objetivos comuns, de modo a que as ações empreendidas pela sociedade civil, sejam cada vez mais eficientes e eficazes. O processo de delegação das tarefas a cargo de um Estado de bem-estar, para a sociedade civil, faz alusão a uma solidariedade entre os cidadãos.²³ Trata-se aqui de uma solidariedade horizontal, ou noutros termos, do conceito de fraternidade, que numa combinação com a liberdade e igualdade, fundamenta a democracia e os ideais da revolução francesa. Assim, uma efetiva realização da socialidade, encontra-se com a responsabilização da sociedade civil, que o faz pela mão das entidades do dito terceiro setor (mas também pelas famílias), ou numa aceção mais europeia, a economia social e solidária, para uma evolução do Estado social, ou mais especificamente, do Estado providência, para um Estado regulador ou garantidor, que encontre, fora da sua esfera, valores de solidariedade e fraternidade capazes de realizar a dignidade humana.²⁴

Sem modos de projeção de medidas em rede, a capacidade de alcançar mudanças pela livre associação é diminuta, dado que os poderes públicos são os únicos que possuem as condições de legislar a redistribuição²⁵, para o alcance de países mais justos, bem como

22. Laville, *Economia Social e Solidária*, 18. A sociedade como sistema complexo e de organizações interdependentes, não consegue sobreviver quando a concentração de poderes numa das suas partes é extrema, dado que não tem capacidade para garantir a subsistência do sistema como um todo.

23. Coincide também com as alterações no tipo de cidadania que são exigidas da população, ou, por outras palavras, que esta exige do Estado. Numa primeira etapa, do Estado liberal, a cidadania seria classificada como uma cidadania passiva, com as funções legislativas e executivas confiadas aos políticos. Evolui, posteriormente, com a relativa universalização do sufrágio, para uma cidadania ativa ou participativa, tendo mais voto (literalmente) na escolha do rumo das nações. A etapa a que assistimos hodiernamente corresponde a uma cidadania solidária, em que os poderes anteriormente concedidos ao cidadão deixam de ser suficientes e é exigido que se deleguem certos encargos e deveres à sociedade civil, nunca, no entanto, sendo imposta pelo Estado, nem o substituindo totalmente. Vd. José Casalta Nabais, “Algumas Considerações sobre a Solidariedade e Cidadania,” in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 75 (1999): 163 e ss.

24. Ana Raquel Moniz, “Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade,” *A Economia Social e Civil: Estudos*, coord. João Loureiro e Suzana Silva (Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017), 77-79, <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1423-6>.

25. Jean-Louis Laville e Luiz Inácio Gaiger, “Economia Solidária” in *Dicionário Internacional da Outra Economia*, coord. Antonio Cattani et al. (Coimbra: Edições Almedina, 2009), 166.

garantir que as entidades - seja o conceito em uso a economia social, setor não lucrativo, etc. – têm os meios e recursos necessários para prosseguir os seus fins, conjuntamente com outras entidades da mesma economia, do mercado ou Estado. Esta transferência de responsabilidades, permite-nos de certo modo falar duma sociedade providência, lado a lado com um Estado regulador.

Então, não será de todo impertinente imaginar que as entidades da economia social possam ter um papel de relevo na “nova questão social”, tal como tiveram no tratamento da questão social do século XIX. Mencionamos aqui a questão demográfica²⁶, que tem sido entendida como a questão social dos nossos tempos. Podemos falar por isso, mas não só, numa crise do Estado de bem-estar, que tem visto na sociedade civil e comunidade, um meio de atenuação e abrandamento desse reconhecimento, embora manifestamente insuficiente. Principalmente nos países que se inserem no Sul da Europa os mecanismos familiares de proteção social nunca deixaram de existir, ao contrário de outras sociedades que se depararam por um processo de “desfamiliarização” intensivo, onde houve uma chegada mais célere de direitos sociais e cobertura previdencial, ao contrário do que aconteceu em Portugal.²⁷

A ideia de sociedade civil é um conceito mais amplo do que aquele que tentamos abordar neste texto, embora seja a sua origem. A noção de sociedade civil passa por organizações formais, estruturas informais na comunidade e ações individuais com o intuito de beneficiar outras pessoas, seja pela ação direta, ambiental ou contextual. Também releva neste sentido a realização da cidadania, como pela participação em voluntariado ou política (como eleições locais ou nacionais).²⁸ Diferenciando-se das noções de setor não lucrativo, a sociedade civil pretende afastar-se do debate económico-organizacional para se dedicar ao estudo das relações entre o político e social, transmitindo uma ideia de necessidade de exclusão do político.²⁹

26. João Loureiro, *Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos “Direitos Adquiridos,”* (Coimbra: Coimbra Editora, 2010), 53.

27. *Ibid.*, 55-59. Desta feita, a não previsão das consequências da entrada das mulheres no mercado de trabalho, que assumiam o papel de cuidadoras, educadoras e trabalho doméstico (lembre-se, gratuito), foi fatal para o Welfare State, exigindo-se respostas de solidariedade vertical, impossíveis de realizar apenas pela solidariedade horizontal tendo em conta a dimensão do problema.

28. Bernard Enjolras, Lester Salamon, Karl Sivesind, Annette Zimmer, *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe: Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities* (Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018), 22. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-71473-8>.

29. Sílvia Ferreira, “A invenção estratégica do terceiro setor,” 179.

Os estudos sobre a sociedade civil têm sido recentemente substituídos por outros estudos mais focalizados, como o terceiro setor, organizações não governamentais ou economia social. Essas discussões, antes de natureza política e cultural, parecem agora focar-se no aspeto económico das instituições que lhe pertencem, como correção das falhas do mercado e do Estado. À medida que estas organizações se encontram cada vez mais emaranhadas em discursos de participação pública e a sua atuação no campo social a ser invocada pelos Estados, também as suas raízes políticas começam a perder o seu potencial.³⁰ É o que acontece, por exemplo, no estudo do setor não lucrativo. Aqui a dimensão política inerente ao setor deixa de existir, subsistindo apenas a dimensão económica. Esta individualização de espaços da sociedade civil deve-se fundamentalmente à sua contínua complexificação e crescente necessidade de abordar cada um dos seus espaços de forma separada.

Entretanto, a sociedade civil enquanto um espaço desagregado do mercado, via as suas formas associativas e filantrópicas como um “contrapeso” das ameaças da economia capitalista. Mas conforme já foi mencionado, ela é cada vez mais um instrumento absorvido pelo mercado, uma noção que vamos continuar a abordar ao longo do texto. As causas desta mudança de paradigma são várias, sendo que a principal se deve à hegemonia dos princípios de mercado e economia no governo das organizações.³¹ Ou seja, as próprias teorias de racionalidade económica das organizações que não se enquadram no mercado, permitiram uma maior submersão deste sector na provisão de bens e serviços com base na melhor eficiência e eficácia, em alternativa à mesma provisão por organizações mercantis ou estaduais. Desta feita, enquanto que a proliferação de entidades da sociedade civil tem efeitos positivos, por exemplo, na erradicação da pobreza em certos grupos populacionais, os seus efeitos na mobilização social e política têm tendência a ser diminuta, restringindo os seus efeitos ao curto-prazo e situações pontuais.³²

Surge assim a ideia de que a sociedade civil foi descaraterizada e perdeu grande parte dos seus aspetos comunitários. Por outro lado, esta ideia traz à tona considerações que entendem que a sociedade civil deve ser revitalizada por um processo de retroação e retorno às origens. No entanto, prevê-se que este acabe por ser um processo mais penoso que

30. Michael Edwards, “Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations,” in *The Oxford Handbook of Civil Society*, ed. Michael Edwards (Oxford: Oxford University Press, 2011), 5.

31. *Ibid.*, 11.

32. *Ibid.*, 12.

benéfico dado que os contextos atuais não se coadunam com formas mais antigas de solidariedade social, nomeadamente nas comunidades. Giddens entende que uma renovação da sociedade civil poderia encorajar fundamentalismos e violência dentro do Estado-Nação, este que foi o autor da pacificação das sociedades.³³ Entende, da mesma forma, que a universalização dos direitos, a par da queda da “segmentação cultural”, foram a causa da destruição do contexto comunitário e da solidariedade social na sociedade. A comunidade, diferentemente da sociedade, funciona com base nas relações entre os indivíduos que se identificam uns com os outros, tradicionalmente pela via geográfica. Um retorno a esta segmentação levaria a uma maior desintegração social daquela que vivenciamos hoje, lembrando que a comunidade tradicional é naturalmente opressiva.³⁴

Mas se isto é verdade, também o é que o Estado-nação como o conhecemos começa hoje a desintegrar-se e evoluímos cada vez mais num alargar da(s) cidadania(s). A cidadania é agora uma cidadania múltipla³⁵, onde se pode dizer que se é um cidadão do mundo, numa aceção mais humanista e comunitária que qualquer outra alguma vez alcançada. Embora muitas vezes esta cidadania múltipla se deva antes denominar de cidadania mínima³⁶, os passos tomados em direção a uma completa globalização tornam possível falar na futura identificação do indivíduo com o humano e pertença a uma comunidade internacional. Mas esta comunidade internacional continua a ser apenas ficção enquanto o poder executivo depender da ação individual dos Estados-nação.³⁷

2.1.2. Setor não lucrativo

Pela definição adotada no *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*³⁸, o setor não lucrativo é definido por 5 critérios, necessariamente cumulativos. Entende-se que tem de estar compreendida uma qualquer realidade institucional, com objetivos não relacionados com a obtenção de lucro, institucionalmente

33. Anthony Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, (Cambridge: Polity Press, 1994), 125.

34. *Ibid.* 126.

35. Nabais, “Algumas Considerações sobre a Solidariedade e Cidadania,” 159.

36. *Ibid.*, 160. Veja-se que no quadro da União Europeia os imigrantes nacionais de Estados membros não vêm os seus direitos de cidadania serem aumentados, antes substituídos, apesar de terem um estatuto bastante mais privilegiado que apátridas ou imigrantes nacionais de Estados não pertencentes à UE.

37. Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (New York: Cornell University Press, 2004), 115.

38. United Nations, *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (New York: United Nations, 2003), 16.

separadas do governo, com capacidade de autogoverno e natureza não-compulsória.³⁹ Diferentemente, uma noção de economia social que parece deixar para trás o critério da distribuição do lucro para os *stakeholders*, preferindo, por sua vez, acrescentar a necessidade de processos de decisão democráticos. Claramente é este o fator determinante na separação entre estes dois conceitos, sendo que convergem na organização legal/institucional, no caráter privado, na gestão autónoma⁴⁰ e na participação voluntária dos seus membros.⁴¹

A associação por meio de organizações não lucrativas permite identificar duas causas que se prendem, ou pela provisão inadequada pela razão da inviabilidade económica, ou pela falha do mercado ou Estado.⁴² As entidades do setor não lucrativo não são, no entanto, criadas apenas tendo em conta o altruísmo dos empreendedores sociais – embora possamos admitir que seja esse o caso em algumas situações – mas deve-se fundamentalmente ao controlo por parte dos *stakeholders* do lado da procura, onde podemos inserir os consumidores ou doadores.⁴³ Com base nesta afirmação convém analisar, mesmo que de forma sucinta, as teorias económicas em que se baseiam estas organizações e como é que estas viabilizam a sua atuação na provisão de serviços a par do mercado e do Estado. Paralelamente, identificamos a noção de terceiro setor com a de setor não lucrativo como sendo a mais difundida, principalmente no contexto anglo-saxónico.

2.1.3. Viabilidade das entidades do terceiro setor

Desenvolve-se uma teoria do terceiro setor que tem por base a criação de respostas às falhas do mercado e do Estado, onde, e especialmente no campo dos serviços, as associações sem fins lucrativos têm um papel social considerável. Primeiro, pela razão de,

39. Salamon e Sokolowski, “Beyond Nonprofits”, 1535. Ao contrário de uma família, em que a participação é compulsória, pela razão de que a qualidade de elemento da família não seja algo em que o indivíduo tenha poder de decisão.

40. Deolinda Meira, “A Governação da Economia Social. Uma Reflexão a partir da Lei de Bases da Economia Social Portuguesa”, in Loureiro e Silva, *A Economia Social e Civil*, 210. A governação autónoma na LBES pode ser entendida com duplo significado. Primeiro, permitir às entidades que não sejam instrumentalizadas pelo Estado pelas relações que têm com este, assegurando assim a sua autonomia. Depois, os capitais externos que cheguem à entidade não irão, pela sua autonomia e independência, colocar em causa o controlo democrático das entidades da economia social.

41. Jacques Defourney et al. “Voluntas Symposium: Comments on Salamon and Sokolowski’s Re-conceptualization of the Third Sector,” *Voluntas* 27 (junho 2016): 1548, <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9743-y>.

42. Avner Ben-Ner e Theresa Van Hoomissen, “Nonprofit Organizations in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis,” *Annals of Public and Cooperative Economics* 62:4 (1991): 521, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01366.x>

43. *Ibid.*

por não distribuírem lucro pelos sócios, gerar nos consumidores desses serviços um maior grau de confiança – pelo facto de não existirem de forma tão aparente interesses financeiros, protegendo-os da seleção adversa e do risco moral⁴⁴, que empresas com fins lucrativos são incapazes de fornecer.⁴⁵ É o que acontece quando falamos de *trust goods* fornecidos por organizações não lucrativas, controladas pelos *stakeholders*, onde no caso de bens não rivais, não há motivações financeiras para enganar os consumidores.

Este grau de linearidade já não é atingido quando estejam em causa bens rivais, porque neste caso, o mero controlo do serviço pelos consumidores, a par da sua não lucratividade, não permite garantir a confiança dos consumidores.⁴⁶ Por outro lado, bens coletivos fornecidos por organizações controladas por *stakeholders* do lado da procura têm a vantagem de receber informação dos mesmos, coisa que se afigura praticamente impossível em empresas com fins lucrativos – quando esta não está sujeita a auditorias e prestação de contas relativamente aos seus custos – pelo que permitem a correção de certas assimetrias de informação.⁴⁷

Numa aceção mais indireta, as associações sem fins lucrativos tendem a gerar externalidades positivas e coletivas, similarmemente a serviços públicos. Exemplificando, ao desvincular a mulher do papel de cuidado doméstico, permite-se a redução da desigualdade de género, facilitando o acesso à educação, formação e emprego. Para além disto, as associações ainda são uma grande fonte de emprego remunerado.⁴⁸ Reparámos que, para além da não lucratividade, importa ainda mais em várias situações o controlo pelas partes interessadas do lado da procura. Então, podemos sugerir, como já o fizemos, que o terceiro setor não se limite apenas ao critério da não lucratividade, mas tenha em conta os processos

44. Vd., por exemplo, Benedetto Gui, “The Economic Rationale for the ‘Third Sector’: Nonprofit and other Noncapitalist Organizations,” *Annals of Public and Cooperative Economics* 62, n.º 4 (1991): 559, <https://doi/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01367.x>. O risco moral prende-se com o facto de a organização ter a oportunidade de fornecer uma qualidade de serviço inferior àquela a que se tinha disposto a providenciar. Por outro lado, estas organizações, por terem um custo inferior a outras que fornecem o serviço de forma adequada, apesar das receitas serem semelhantes ou superiores às da concorrência, implica que os serviços de qualidade mais alta deixem de ser viáveis. Este último constitui a seleção adversa.

45. Laville, *Economia Social e Solidária*, 189-191.

46. Ben-Ner e Van Hoomissen, “Nonprofit Organizations in the Mixed Economy,” 528-529. Para exemplificar, um serviço não rival poderá tratar-se de um centro de atividades de tempos livres, e num serviço rival uma oficina de automóveis. No primeiro caso, o controlo da organização por parte dos consumidores (os pais ou responsáveis), a gestão por parte de pessoas com interesses semelhantes oferece um grau de confiança, no segundo caso, já não traz qualquer benefício, por se tratar de um serviço rival.

47. *Ibid*, 530.

48. Laville, *Economia Social e Solidária*, 192-193. Embora possa não ser suficiente, faz sentido que estes serviços, simultaneamente individuais e coletivos, sejam financiados por impostos.

de decisão da organização, assumindo como é claro, limitações de distribuição lucrativa. Temos como um importante exemplo as cooperativas, as quais costumam associar à condição de membro a condição de acionistas, mas nas quais de garante o interesse dos membros com base na sua transação e não no seu investimento.⁴⁹ Por este motivo, as organizações de benefício público não precisam necessariamente de ser *non-profit*, mas antes *non-self-benefit*.⁵⁰

2.1.4. Flexibilização da noção de terceiro setor

O terceiro setor, que embarca na missão de corrigir as falhas dos outros dois, tem a particularidade de também ele ter deficiências, que Salamon indica como insuficiências filantrópicas. Como tal, são a falta de recursos, nomeadamente, o voluntariado (“passageiro clandestino”), seleção das necessidades por quem as financia e falta de estímulo à eficácia e eficiência pela não distribuição de lucros.⁵⁰ Também denominada de teoria da escolha institucional, o terceiro setor ou setor não lucrativo, ao explicar a razão de alternatividade do consumidor perante a empresa capitalista, deposita toda a sua vantagem organizacional no critério da não lucratividade. No entanto, a não lucratividade não é a única forma de fomentar a confiança nos consumidores, dispondo qualquer organização de métodos mais robustos para tal, como a certificação, a elaboração de códigos éticos⁵¹ ou publicidade. A não lucratividade não é, então, capaz de justificar totalmente a escolha dos consumidores pela associação ao invés da empresa, para além da seleção adversa e do risco moral. Pode até ser um fator que mina a confiança pela razão de se associar a falta de interesses lucrativos com um desinteresse no controlo dos custos e da qualidade.⁵² O critério da não lucratividade, embora sugira que a organização utiliza as receitas na melhoria dos serviços que presta (com melhorias diretas do serviço, diminuição dos preços, ou redução dos custos), não é capaz de ser um sinal perfeito de confiança, dado que *stakeholders* que não participam no controlo da organização suspeitam que mesmo com essa proibição, os gestores delegados têm possibilidade de seguir as suas preferências e “dar a volta” ao sistema.⁵³

49. Gui, “The Economic Rationale for the ‘Third Sector,’” 567.

50. Lester Salamon, “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations, em *The Sector. A Research Handbook*, ed. W. Powell (New Haven: Yale University Press, 1987), citado em Laville, *Economia Social e Solidária*, 194.

51. Laville, *Economia Social e Solidária*, 196.

52. Laville, *Economia Social e Solidária*, 197.

53. Ben-Ner e Van Hoomissen, “Nonprofit Organizations in the Mixed Economy,” 538.

Para Laville, a confiança dos consumidores⁵⁴ na associação não se deve limitar à utilização de métodos impessoais, como a certificação e adoção de modelos de gestão privados. Antes, deve aproveitar-se do seu lugar privilegiado na prestação de serviços personalizados e de proximidade, construindo assim uma relação de confiança com os seus utentes bastante mais duradoura. Garantem a sua identidade setorial e respeitam a sua identidade histórica.⁵⁵ O nosso propósito é permitir, pela razão histórica e valorativa, o enquadramento das entidades da economia social (e solidária) numa teoria do terceiro setor.⁵⁶ Principalmente, devem ser tidas em conta as cooperativas e associações mutualistas, que são excluídas do setor, antes de mais, pela sua não total adversidade ao “lucro”.

No entanto, pretendemos argumentar a adoção de critérios diferentes da mera não lucratividade. Estas entidades, que não se inserem nas teorias tradicionais de terceiro setor devido ao critério da lucratividade, sugerem uma outra distinção, entre entidades capitalistas e entidades da economia social. Neste caso, o critério da lucratividade é substituído pelo critério dos direitos de propriedade como critério de exclusão de entidades da economia social.⁵⁷ Desde a sua conceção que estas entidades, que agora se encontram na economia social, merecem distinção da economia de mercado, pela sua ideologia, princípios, objetivos e organização. Para tal, fazemos uso de uma teoria de Salamon e Sokolowski que flexibiliza a noção de terceiro setor, de onde se retira, como critério principal, a não lucratividade, distinguindo-o assim do setor não lucrativo.

Então, qual será o enquadramento destas entidades, que ficam na bruma entre entidades com fins lucrativos e terceiro setor? Recorrendo aqui ao esforço de concetualização de Salamon e Sokolowski⁵⁸, o terceiro setor terá como pilar as entidades sem fins lucrativos (quando estas não estejam sob controlo governamental), mas de modo a permitir que, principalmente cooperativas, mutualidades e voluntariado⁵⁹ façam também parte da definição de terceiro setor⁶⁰ idealizada por estes autores. Esta teorização

54. Laville, *Economia Social e Solidária*, 204. Critica também o uso do termo consumidores quando se fala em associações, pelo simples facto de as limitar a uma mera função de produção, separando-as de outras funções fulcrais como a integração social e participação democrática.

55. Laville, *Economia Social e Solidária*, 201.

56. Como já tem sido feito, incluindo-se no terceiro setor: “*all kinds of civil society activities that have permanent or formal structure, including cooperatives and mutuals that allow profit distribution,*” em Bernard Enjolras *et al.*, *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe*, 22.

57. Sílvia Ferreira, “A invenção estratégica do terceiro setor,” 176.

58. Salamon e Sokolowski, “Beyond Nonprofits,” 1536.

59. Voluntariado que, caso seja praticado no âmbito de uma empresa social, não será contabilizado.

60. Salamon & Sokolowski preferem antes falar de Terceiro Setor/Setor da Economia Social (TSE).

corresponde à conceção francófona de terceiro setor, por contrapartida a uma conceção anglo-saxónica, extremamente mais restritiva. Desta feita, os pilares que contribuem para a conceção ampla de terceiro setor (que neste caso, já se pode falar de economia social) são as cooperativas, mutualidades, associações, sindicatos, mais recentemente as fundações e restantes organizações sem fins lucrativos.⁶¹ Admite-se assim a possibilidade das cooperativas e mutualidades atuarem no quadro da economia capitalista, a par do cumprimento dos princípios pelos quais a economia social se rege.

Relativamente ao englobamento destas instituições no conceito de terceiro setor, pede-se que haja uma flexibilização quanto à impossibilidade de distribuição de lucros (o que assegura que se trate de uma entidade que tem, como razão da sua existência, o interesse geral) por estas entidades, apesar de ser imperativo que essa distribuição seja significativamente limitada. Então, relativamente aos critérios necessários para se considerar uma entidade como passível de integrar o terceiro setor, no *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, de 2003, apenas se altera o critério da proibição de distribuição de lucro, substituindo-o por um *limite total ou significativo* nessa distribuição. Como forma de compensar a flexibilização de um critério considerado essencial para entidades que atuam no terceiro setor, prevê-se que, havendo distribuição (apesar de significativamente limitada) de lucro, devem ser cumpridas quatro condições:⁶²

- “1) Apresentar uma missão social legalmente instituída;
- 2) Não distribuir mais de 50% dos lucros/excedentes;
- 3) Operar sob um bloqueio de capital que impeça o uso de lucros para fins que não os da organização, revertendo essa reserva para outra entidade similar no caso de dissolução ou transformação;
- 4) Empregar pelo menos 30% de trabalhadores com necessidades especiais (tendência nas chamadas cooperativas sociais⁶³ em Itália) ou não distribuir lucros na proporção do capital investido e taxas pagas.”⁶⁴

61. Licínio Lopes Martins, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, (Coimbra: Almedina, 2009), 219.

62. Salamon e Sokolowski, “Beyond Nonprofits,” 1533.

63. Estas, que também se denominam cooperativas de solidariedade social, distinguem-se de outras formas cooperativas pelo facto de a sua preocupação principal não se cingir aos interesses dos cooperadores. Antes, os seus fins são de integração de cidadãos mais desfavorecidos na sociedade, seja pela disponibilização de serviços de saúde, educação ou facilitação de acesso ao mercado de trabalho.

64. Esta última condição apresentada é contestada por Defourney e Nyssens, “Voluntas Symposium: Comments on Salamon and Sokolowski’s Re-conceptualization of the Third Sector,” in *International Society for Third Sector Research* 27 (2016): 1550 dado que, entidades cuja missão social é integrar pessoas no mercado de trabalho, irão ter mais facilidade em preencher a quota de 30% e distribuir uma proporção de 49% dos lucros. Aqui há uma verdadeira possibilidade de distribuir uma grande quantia a investidores, bastante superior aos excedentes.

Estas condições pretendem possibilitar um enquadramento das entidades, que não se sujeitando a uma organização totalmente proibitiva de distribuição de lucros, continuam a preencher todos os outros critérios e reclamam um lugar no terceiro setor. Convém agora, fazer um breve enquadramento histórico da economia social e entidades que lhe são adstritas, que desde a modernidade e mais recentemente têm reivindicado, por diferentes razões, um lugar privilegiado na sociedade, contribuindo fortemente para a melhoria de condições sociais e económicas de certos grupos populacionais, situados em contextos desfavoráveis, encontravam em iniciativas solidarísticas um melhoramento da sua condição social. Muitas vezes esta associação de pessoas pela ajuda mútua via os seus esforços a serem potencializados por questões políticas e luta pela alteração de estruturas económicas.

Já outra categoria de entidades dedica-se àquelas que estão sob a forma de empresa social. Tal e qual as cooperativas e mutualidades, são levantados problemas de integração numa conceitualização do terceiro setor. As empresas sociais, são por vezes descritas como entidades não lucrativas, embora também possam ter como fim principal o lucro, seguindo muitas delas este modelo, sujeitando-se nestes casos às leis aplicadas às sociedades comerciais. São talvez as que atuam num campo mais variado, dado que baseiam a sua atividade no comércio de bens e serviços, apesar do papel e missão social continuar a ser de relevo na governança destas entidades.⁶⁵ Talvez estas sejam as entidades mais afetadas pela questão da hibridização que se levanta quando mencionamos o terceiro setor, dado a sua extensa transformação organizacional sob a adoção de métodos e gestão da empresa lucrativa. Tornam-se, por isso, as de mais difícil enquadramento numa teoria do terceiro setor, dado a sua extensa participação no mercado.⁶⁶

Vejamos que, atualmente, a importância da economia social em Portugal não é de qualquer forma prescindível, em especial em matéria de proteção social. Refira-se, neste caso, que a sua expressão é ainda mais acentuada enquanto complementar do Estado na proteção social⁶⁷, do que o setor privado com fins lucrativos (neste caso em sentido estrito, excluídas as entidades da economia social que permitam essa distribuição), pelo que encontramos no artigo 85.º/1 da LBSS referências a entidades cooperativas e mutualistas, em relação à administração dos regimes complementares. Importa ainda referir que as

65. Ferreira, “Invenção Estratégica do Terceiro Setor,” 177.

66. Avner Ben-Ner, “Reflections on the Future Evolution of Social, Nonprofit and Cooperative Enterprise,” *Annals of Public and Cooperative Economics* 89, n.º 1 (2018): 111, <https://doi.org/10.1111/apce.12196>.

67. João Loureiro, *Adeus ao Estado Social?*, 214.

entidades com o estatuto de instituição particular de solidariedade social recebem o apoio do Estado, pelo que se sujeitam a uma fiscalização mais rigorosa na prossecução de objetivos de solidariedade social.

Desde a sua conceção que as entidades do terceiro setor procuram adaptar-se ao sistema da economia de mercado, com a desvantagem de realizarem a sua atividade tendo em vista fins sociais e solidários. Com a entrada em cena do *New Public Management*, o setor não lucrativo beneficiou pelo recuo estratégico do Estado, com um aumento no financiamento das suas atividades, embora também tenha aberto o “mercado social” a muitas entidades com fins lucrativos.⁶⁸ Desta forma, a assimilação de técnicas de gestão privadas pelo Estado, provocando a absorção das entidades não lucrativas pelo mercado, viram-se também elas forçadas a adotar instrumentos privados relevantes para enfrentar a competitividade do mercado, embora esta transformação implique alterações significativas no modo de prossecução dos seus objetivos sociais. Surge assim a questão das organizações híbridas, que se encontram numa nuvem de incerteza em relação à sua caracterização e contextualização.⁶⁹ Envolvem questões de adaptação da sua gestão e uma miríade cada vez maior de atores que se encontram no seu espaço de atuação, fazendo repensar as relações que têm com cada um deles e os problemas de governança a que estão sujeitos. Este é um tema que teremos de abordar no segundo capítulo.

3. Aproximação do terceiro setor à economia social

3.1. Contribuições e enquadramento histórico

A economia social, tal como o terceiro setor, procura acrescentar à clássica dicotomia entre Estado e Mercado uma nova construção setorial. Adotando o estilo privado, que prevalece no mercado, prossegue interesses que não os do mercado.⁷⁰ Isto é, a sua atividade não tem como objetivo primordial a obtenção de lucro, antes estará mais focada na satisfação de interesses sociais, sejam estes os da entidade (e dos seus membros), ou externos a esta. Fazem parte integrante da identidade da economia social vários princípios, baseados

68. Ben-Ner e Van Hoomissen, “Nonprofit Organizations in the Mixed Economy,” 541. Isto implica que o mercado é capaz de satisfazer mais interesses, havendo menos procura por serviços de organizações não lucrativas.

69. Victor Pestoff, “Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe,” *American Behavioral Scientist* 18 (2014): 1413. <https://doi.org/10.1177/0002764214534670>.

70. Defourney, “Economia Social,” em *Dicionário Internacional*, 156.

na solidariedade social e democracia na economia, originando fundamentalmente nas iniciativas do mutualismo, cooperativismo e associativismo. Esta é uma noção que é assim entendida no contexto europeu, pelo que se deve diferenciar da que é entendida no mundo anglo-saxónico, em que o termo “economia social” pode ser equiparado ao de “economia informal”. Significaria, neste contexto, aquelas atividades sem organização formal, voluntárias e sem fins lucrativos, entre laços sociais próximos, como a família, amigos, vizinhos ou comunidades religiosas.⁷¹ Por outro lado, reconhece-se que o termo “economia social” não é o mais minucioso, chegando a ser redundante, quando se percebe que toda a economia implica relações que inevitavelmente atingem o social. Como lembra Karl Polanyi, mesmo os mercados podem ser considerados como instituições sociais. Não obstante, esta é uma aceção que tem ganho bastante reconhecimento, não só na Europa, mas também na América Latina, distinguindo-se de outras conceções semelhantes por abraçar conceitos como a solidariedade social e a governança democrática das organizações, pelo que soma à tradicional conceção de terceiro setor a cooperativa e mutualidade que manifestam estas características, embora também atuem no mercado.⁷²

No entanto, esta conceção moderna da economia social, com as suas expressões mais acentuadas datando do século XIX, não pode esquecer que o seu núcleo é a associação humana, à qual não se pode determinar uma data e local específicos. Desde sempre os humanos se juntaram, reconhecendo que a sua força individual empalidece perante os esforços conjuntos.⁷³ Com a evolução organizativa, aparecem no Antigo Egito, Idade Média, China Imperial e outros tempos longínquos, vários grupos profissionais e religiosos que eram criados com base em sistemas de ajuda mútua.⁷⁴ Assim, desde sempre que, ao lado de uma construção societária repartida de forma desigual, surgiam conjuntos populacionais que se organizavam livremente, para combater as dificuldades inerentes a qualquer sistema político até hoje conhecido.⁷⁵ Surgem unidades coletivas agrícolas na Babilónia, associações artesanais no Egito, Grécia e Roma, sociedades de crédito na China, as guildas e irmandades

71. Álvaro Garrido e David Pereira, *A Economia Social em Movimento: Uma História das Organizações* (Lisboa: Tinta da China, 2018), 56.

72. Enjolras *et al.* *The Third Sector as a Renewable Resource*, 21-22.

73. Jacques Defourney, “Economia Social,” em *Dicionário Internacional*, 156.

74. *Ibid.*

75. Lembre-se que mesmo a democracia recebeu a famosa frase de Winston Churchill, num discurso em 1947: “*Democracy is the worst form of government, except for all the others*”. <https://richardlangworth.com/worst-form-of-government> (Acedido em 28 de janeiro de 2020).

na Europa medieval, ou os celeiros coletivos no Japão.⁷⁶ Apesar da liberdade de associação não ser algo que possa ser propriamente discutido na Idade Média, dado que, na realidade, estas associações voluntárias não podiam existir fora da jurisdição da Igreja, já nesta altura é possível identificar associações que previam instrumentos semelhantes ao que se conhece por seguros mútuos ou formas distintas de partilha de risco.⁷⁷

A economia social é, desde o século XIX, identificada por notórios autores proponentes de diversas vertentes do socialismo, maioritariamente, mas como veremos, é uma ideologia bastante alastrada no espectro ideológico. Marx e Engels estimavam, de certa forma, as iniciativas cooperativistas, apesar de entenderem que este tipo de associação dispersa não serviria os seus ideais ou como cura para a pobreza, pelo que se afastam desta solução. Entendiam, portanto, que a cooperativa seria algo de valor como um passo intermédio, para o fim que é a sociedade comunista.⁷⁸ Embora a economia social do século XIX venha tentar corrigir as falhas que vazam do capitalismo e os seus princípios e valores não sejam os do capitalismo, atua sempre sob a sombra desse mesmo sistema, sem perspetivas de o alterar radicalmente, antes se limita a corrigir, de forma pontual, os problemas que dele decorrem.

Não esquecer o papel que a Igreja sempre desempenhou no desenvolvimento de um embrião da economia social, como releva a carta encíclica *Rerum Novarum*, de 15 de maio de 1891. Escrita pelo Papa Leão XIII, apresentava soluções que visavam a correção do tratamento da questão social e da miséria, denotando como fundamental a inovação da economia social e das suas corporações, como alternativa ao socialismo e ao capitalismo. Simpatizava, assim, com uma sociedade corporativa, recusando as soluções comunistas que pretendiam abolir a propriedade privada, entendendo-se que esta constitui um direito natural do Homem. Mais, pede-se o fomento da harmonia entre o Estado e as formas associativas

76. Rui Namorado, “Cooperativismo - História e Horizontes,” *Oficina do CES* 278 (junho, 2007): 5.

77. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 38.

78. Ibid, 44. Veja-se, por exemplo, o primeiro trabalho da Primeira Internacional, escrito por Wilhelm Eichhoff sob a edição e tutela de Marx. Enalteciam, neste sentido, as experiências cooperativas levadas a cabo por Robert Owen de 1848 a 1864, rejeitando a necessidade de monopolização do trabalho e afirmavam que, como o trabalho escravo, também “o trabalho assalariado é uma forma inferior e transitória, destinada a desaparecer perante o trabalho associativo (...)”. Não obstante, entendiam que o sistema cooperativo precisava de atingir dimensões nacionais e, para tal, dependia do seu fomento através de recursos nacionais. Vd. Wilhelm Eichhoff, “The International Workingmen’s Association Its Establishment, Organisation, Political and Social Activity, and Growth,” em *Marx/Engels Collected Works* 21, <http://marxengels.public-archive.net/en/ME9000en.html#notes>. (acedido em 29 de setembro, 2020).

que emergem da sociedade civil.⁷⁹ Entendia que entre o modelo liberal e o modelo socialista, haveria uma solução intermédia, apelando a que o Estado cumprisse o seu papel de protetor da propriedade privada e das classes mais baixas. Não obstante, a família, como uma expressão da sociedade, mas também ela uma sociedade doméstica, não pode ter as suas responsabilidades absorvidas pelo Estado.⁸⁰ Também Frédéric Le Play, ilustre sociólogo e economista do cristianismo social, reconhecia as correntes do cooperativismo e associativismo como uma frente para a reforma social.⁸¹ A solução de alguns pensadores do cristianismo social passava pela divulgação dos valores cristãos nos campos sociais⁸², aludindo-se à solidariedade e filantropia, sem ser necessária a destruição do sistema industrial, pedindo, ao invés de um “luta de classes” uma “concórdia de classes”.⁸³ O retorno dos princípios católicos à esfera organizacional da economia social e criação de instituições de caridade cristãs eram a componente principal para a transformação da sociedade, no combate ao pauperismo e miséria.

Não obstante as atitudes mais recetivas de alguns autores do cristianismo social, com Le Play e Ketteler, ou do socialismo utópico, com Mauss e Owen, são vários os autores influentes na construção das correntes que fomentaram a economia social como divisão da sociedade em alguns países europeus. Dentro do espectro político, podemos encontrar em toda a sua dispersão ideologias simpatéticas com estas formas associativas que se baseiam na solidariedade, sejam elas o socialismo, liberalismo⁸⁴, anarquismo⁸⁵, autoritarismo, solidarismo, entre outros. Note-se que não há realmente uma fonte originária do termo economia social, nem das suas instituições, a não ser a própria natural sociabilidade do Homem. Mais concretamente, o primeiro enxergar no termo economia social data de 1830, tempos em que Charles Dunoyer publica, em Paris, um texto de economia social (*Nouveau Traité d'Économie Sociale*) e ainda promove, nesta mesma década, um curso na Universidade

79. Leão XIII, “Carta Encíclica *Rerum Novarum*. Sobre a situação dos operários,” (Libreria Editrice Vaticana, 15 de maio de 1891), http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. (acedido em 19 de janeiro, 2020)

80. Ibid.

81. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 46.

82. José Miguel Sardica, “A Recepção da Doutrina Social de Leão XIII em Portugal,” *Lusitania Sacra* 2, n.º 16 (2004): 371, https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/4493/1/LS_S2_16_JoseMSardica.pdf.

83. Leão XIII, *Rerum Novarum*.

84. Defourney, “Economia Social,” in *Dicionário Internacional*, 156.

85. Falamos aqui do anarco-sindicalismo, que prevê o controlo dos meios de produção pelos trabalhadores e abolição do sistema de salários, pela associação cooperativa, anti-estadual e anti-capitalista.

de Lovaina, designado de economia social.⁸⁶ Não isento de alguma ironia, é em França (que se tem como o país originário da economia social moderna), que após uma revolução liberal o Estado nega a possibilidade da existência de corpos intermédios, como as associações sindicais, inicialmente com a lei de Le Chapelier, de 14 de junho de 1791, e posteriormente no Código Penal francês. Todavia, essa ilegalidade formal (que figurava no Código Penal de 1810) não conseguiu conter a associatividade, antes lhe deu mais força.⁸⁷

Em Portugal, podemos encontrar paralelos à lei de Le Chapelier com o decreto emitido pelo Duque de Bragança, em 28 de maio de 1834. Extinguiam-se, desta forma, todas as ordens religiosas pertencentes ao território português, enquanto os seus bens eram transferidos para a Fazenda Nacional, sob a fundamentação de que as ordens religiosas não eram necessárias à propagação do catolicismo⁸⁸ e à Nação.⁸⁹

Apesar duma identidade deturpada da economia social, não raras vezes equiparada ao socialismo, autores proponentes do liberalismo também defendem um modelo da economia social, nomeadamente John Stuart Mill, que de forma similar ao seu contemporâneo Marx, considera as cooperativas uma mais-valia.⁹⁰ Pode isto querer dizer que a economia social deve ter um papel central seja qual for o modelo económico e político

86. Joaquim Caeiro, “Economia Social: Conceitos, Fundamentos e Tipologia”, *Katálysis Florianópolis* 11, n.º 1 (janeiro/junho 2008): 62, <https://doi.org/10.1590/S1414-49802008000100006>.

87. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 40. Tanto os códigos penais como os civis se fundamentavam na garantia dos mesmos princípios. Procuravam em primeiro lugar a garantia da liberdade de trabalho (no sentido em que os códigos civis previam o direito ao operário de condicionar a prestação dos seus serviços, ignorando a desigualdade entre patrão – detentor do capital – e o operário, que se encontrava numa situação de completa dependência), não obstante essa garantia (com argumentos falaciosos a seu favor) negava e violava a liberdade individual. Os códigos civis e penais encontravam-se numa harmonia que ignorava as desigualdades inerentes entre as classes, eliminando e punindo quaisquer mecanismos para fomentar um certo equilíbrio, como eram as associações de trabalhadores e corporações.

Ainda mais desprovidos de proteção estavam os operários agrícolas, que por razão da “natureza especial” da agricultura não eram abrangidos pela legislação operária. Esta situação era já na altura considerada perigosa, despovoando as zonas agrícolas e aumentando a “onda dos operários urbanos”. Vd. Marnoco e Souza, “Caracteres da legislação operária,” *Boletim da Faculdade de Direito* 1 (novembro, 1914): 95-101.

88. *Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Majestade Imperial o Regente do Reino desde a sua entrada em Lisboa até á instalação das Câmaras Legislativas, Appendice á Terceira Série* (Lisboa: Imprensa Nacional, 1835), 66. No relatório escrevia-se o seguinte: “Jesus Christo não as creou — os Apostolos desconhecera-as: o estabelecimento da Igreja, e a propagação do Evangelho fez-se nos primeiros séculos de um modo prodigioso sem a cooperação das Ordens Regulares.”

89. *Ibid.* 69. No mesmo relatório, que precedia o decreto: “A existencia das Ordens Religiosas não se combina com as máximas duma sã politica, e é destructiva dos fundamentos da prosperidade pública. A força d'uma Nação depende da sua população; a população, dos casamentos; o maior número de casamentos, do maior número de proprietarios: as Ordens Religiosas são duplicadamente prejudiciaes á população: como celibatários deixam grande vasio nas gerações; como corpos de mão morta, absorvendo enormes propriedades que não se tornam mais a alienar, fazem com que o número considerável d'individuos não possam ter um palmo de terra, e por conseguinte se condemne tambem a um celibato necessário (...).”

90. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 45.

a adotar. Posto isto, a relação da economia social com o Estado pode ser das mais variadas, embora hoje esteja inscrita num papel mais secundário, onde complementa, quando nele ache falhas, numa perspetiva de cooperação para a prossecução de interesses sociais.⁹¹ Por outro lado, alguns teóricos da economia social sublinham a criação de um futuro utópico, de sociedades auto-organizadas e autorreguladas, onde o Estado é inexistente, ou melhor, perde o seu propósito.

No entanto, é com o solidarismo que é reforçada a ideia de economia social, sendo o seu principal proponente Charles Gide, tido como o fundador da economia social moderna. Distinto de uma economia social preconizada por Frédéric Le Play, esta teria como meta final o fim do capitalismo e do trabalho assalariado, percorrendo um caminho que não passava pela violência. Mas o objetivo final de que Gide falava, não traria consigo a destruição da propriedade privada, nem tão pouco da retirada de liberdades conseguidas pela Revolução Francesa.⁹² Juntamente a Gide, Léon Bourgeois foi também um forte teórico do solidarismo e na idealização desta nova economia. Político francês e membro do *Parti Radical* entendia que para se alcançar o “progresso social”⁹³ deveriam ser adotados princípios mutualistas e cooperativos, aliados a leis sociais reformistas, isto num tempo marcado pela economia liberal, sendo que este autor pressionou bastante a comunidade internacional e a monarquia liberal.⁹⁴

Este entendimento tinha como intuito principal a criação de um meio termo entre o liberalismo e o socialismo, então em crescendo, numa tentativa de conciliar perspetivas dogmáticas que no fim, pretendem a mesma coisa. Ambas as construções ideológicas destas correntes políticas têm na sua génese a mesma preocupação e que se encontra no “amor da pessoa humana”.⁹⁵ Também se sabe que as formas extremistas destas duas correntes tiveram como resultado a construção (ou destruição) de sociedades desumanas, sejam elas o liberalismo do século XIX e os seus abusos, motivados pela ganância descontrolada e procura do lucro (criando um sistema cada vez mais desigual), e o comunismo, que transformado num socialismo estatal, reduz o homem a máquina e lhe nega a liberdade.⁹⁶

91. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 18.

92. *Ibid.*, 47-50.

93. *Ibid.*, 52. Termo que estava na base da construção da economia social, mais comumente utilizado no séc. XIX, quando comparado com o termo justiça social”, que está hoje mais em voga.

94. *Ibid.*, 48.

95. Luís Cabral de Moncada, “Democracia,” in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 38 (1962): 19.

96. *Ibid.* 20.

Desta feita, entre a total abstenção e a intervenção desmedida, estaria uma terceira via caracterizada por um intervencionismo estatal moderado.⁹⁷

Entretanto, se inicialmente as instituições da “nova economia”, da economia social, tinham como objetivo garantir os interesses mútuos dos membros que as integravam, evoluíram cada vez mais, no sentido de garantir o interesse geral.⁹⁸ Certamente que esta evolução, por abarcar cada vez mais atores (que deixam de ser apenas os membros e envolvem outras inúmeras entidades e pessoas externas), irá elevar a complexidade inerente a todas as ações que se realizam, bem como a interação e articulação entre as instituições da economia social, mercado, Estado e segurança social (no caso das IPSS em Portugal). Temos assistido nos últimos tempos a um interesse acrescido relativamente a este novo pensar da economia, apesar de esta se limitar a contribuir de forma complementar para a economia global. No entanto, entende-se que o sistema económico vigente tem certas dificuldades, principalmente em matéria de redistribuição da riqueza e crises financeiras muito recorrentes.⁹⁹ Com isso em mente, é natural que as novas economias recebam atenção redobrada quando se apresentam como alternativas ao decorrer “normal” da economia de mercado.

3.2. Caraterização da Economia Social

De forma a caraterizar a economia social, vamos adotar uma análise baseada em dois modelos distintos. Uma primeira abordagem, que encontra no modo organizativo e nas formas jurídico-institucionais que a economia social comporta, a distinção destas entre o setor privado com fins lucrativos e o setor público. Hodiernamente, verifica-se a proliferação das cooperativas, associações mutualistas, fundações (mais recentemente e um tópico de alguma controvérsia) e outras associações (que variam muito consoante o ordenamento jurídico, sendo que em Portugal podemos falar de associações com fins altruísticos e as misericórdias).¹⁰⁰

97. João Carlos Loureiro, “República Mental e Solidariedade Social,” in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 87 (2011): 149-178.

98 Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 53.

99. Marlyne Sahakian, “The Social Solidarity Economy: Why is it Relevant to Industrial Ecology,” in *Taking Stock of Industrial Ecology*, ed. R. Clift e A. Druckman (Genève: Springer, 2016): 206. https://doi.org/10.1007/978-3-319-20571-7_10.

100. Defourney *et al.* “Voluntas Symposium,” 1547.

Já uma segunda abordagem, entende a diversidade e complexidade institucional presentes na economia social e persegue uma aproximação e convergência entre as várias entidades por princípios orientadores que devem ser comuns a todas elas. São frequentemente invocados a gestão autónoma, a primazia dos membros da associação ou da comunidade perante o lucro e democracia nos processos decisórios.¹⁰¹ Iremos analisar individualmente estas duas abordagens aqui apresentadas, para posteriormente ser possível comparar os conceitos de economia social com os vários outros que podem fazer parte do terceiro setor.

3.2.1. Modelo dos princípios

Passemos agora a uma outra forma de caracterização da economia social.¹⁰² Independentemente da forma organizacional que é adotada, podem ser encontrados princípios orientadores que ajudem no enquadramento de certas entidades numa noção de economia social. Em Portugal, segundo a Lei n.º 30/2013 de 8 de maio¹⁰³, no artigo 5.º, são indicados os princípios orientadores pelos quais as entidades da economia social se devem reger na ordem jurídica portuguesa, com o seguinte texto:

“Artigo 5.º
Princípios orientadores
As entidades da economia social são autónomas e atuam no âmbito das suas atividades de acordo com os seguintes princípios orientadores:
a) O primado das pessoas e dos objetivos sociais;
b) A adesão e participação livre e voluntária;
c) O controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros;
d) A conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral;
e) O respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade;
f) A gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social;
g) A afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, constitucionalmente consagrada.”

101. Ibid.

102. Para Jean-Louis Laville, a caracterização pelos princípios prende-se com a economia solidária, enquanto que a caracterização pela forma institucional é objeto da economia social. Mantemos aqui esta terminologia porque mais à frente iremos adotar a sua visão de economia social e solidária”, que tem vindo a crescer no espaço europeu e que figura na lei francesa.

103. Lei de Bases da Economia Social, que vem legislar sobre o que se define na CRP como o “setor cooperativo e social”.

Esta enunciação corresponde ao que é comumente aceite como o conjunto de princípios da economia social. A LBES vem também concretizar um regime jurídico necessário para as entidades que estão incluídas no “setor cooperativo e social” inscrito na CRP (artigo 82.º, n.º 4). Ver-se-á mais adiante que estas considerações para a economia social têm muito de semelhante às conceções do setor não lucrativo, sendo possível encontrar vários pontos de convergência.

As entidades da economia social regem-se, então, sob um princípio democrático, frequentemente adotando a regra de “uma pessoa, um voto”¹⁰⁴, contra uma perspectiva capitalista, em que quem detém o capital detém o poder. Pode, no entanto, existir exceções, das quais trataremos de forma sumária noutro ponto. Mas o princípio continua fiel à sua origem moderna¹⁰⁵, apesar do já mencionado acima, funcionando como um instrumento que alinha os interesses dos vários membros, que são os proprietários e clientes da entidade em simultâneo (a *double qualité*).¹⁰⁶ Desta forma, o princípio da governação democrática estende-se às cooperativas e associações mutualistas, ambas entidades da economia social.

3.2.1.1 Breve referência ao sindicalismo

Importa reconhecer a questão ideológica relativamente ao crescimento dos sindicatos a nível nacional, no século XIX, dado que foi (também) devido a essa luta que se depositou confiança em sistemas organizacionais cooperativos e foi declarada guerra ao sistema capitalista então vigente, que, até à data, relevava uma ignorância extrema em relação a direitos sociais e dos trabalhadores. Começa a notar-se desde os anos 30 a existência de uma crise do capitalismo aliado à democracia liberal. Reclamava-se agora a

104. No entanto, a lei nacional admite exceções à regra, quando sejam cooperativas de segundo grau ou sejam cooperativas associadas entre outras cooperativas ou pessoas coletivas de direito público (art. 8.º, n.º 3). Pode haver voto plural em cooperativas de primeiro grau quando esteja assim estabelecido nos estatutos, desde que a cooperativa possua pelo menos vinte cooperadores e não seja de produção operária, de artesanato, de pescas, de consumidores ou de solidariedade social (art. 41.º, al. a) e b), CCoop). Mesmo assim, este voto plural não conta quando estejam em causa a deliberação das matérias constantes das alíneas g) a m) do art. 38.º do CCoop).

105. Neste caso falamos da origem dum famosa cooperativa de consumo, que remonta a 1844, em Manchester, organizada por operários na *Rochdale Society of Equitable Pioneers*. Teria como objetivo, para além de combater um fenómeno crescente de mercadores a vender farinha adulterada, abordar os problemas (procura de emprego, bens a preços inacessíveis, intermediários, entre outros) a que os operários estavam sujeitos, pela cooperação e benefícios mútuos que satisfizesse as necessidades dos membros. Este é, provavelmente o exemplo mais conhecido das cooperativas de consumo. Vd. Maria Elisabete Ramos, “Gestão Democrática das Cooperativas: Que Desafios?,” in *Economia Social e Civil: Estudos*, coord. João Loureiro e Suzana Silva, 132; Laville e Gaiger, “Economia Solidária”, 164; Ben-Ner e Van Hoomissen, “Nonprofit Organizations in the Mixed Economy,” 528.

106. Defourney *et al.* “Voluntas Symposium,” 1550.

substituição da liberdade como primeiro valor da democracia, pela igualdade, pelo que surge assim o socialismo utópico de Saint Simon, Charles Fourier e Robert Owen, entre outros nomes.¹⁰⁷ A liberdade continuava a ter uma expressão dominante no campo político, no entanto, em matéria económica e social, a discussão da igualdade reclamava mais espaço, precisamente devido aos excessos não regulados do liberalismo. Duas ideias que surgem do mesmo movimento e que anteriormente se julgavam complementares, acabam numa guerra aberta passado quase meio século.¹⁰⁸ Releva aqui a criação das cooperativas de produção, na qual foi uma figura central Robert Owen. Estas, sob a tutela dos sindicatos iriam resultar, em 1834, na *Grand National Consolidated Trade Union of Great Britain and Ireland*.¹⁰⁹ Com esta organização aglomeradora pretendia-se melhorar a vida diária dos trabalhadores, mas acima de tudo, conforme vimos no capítulo anterior, adotar os ideais cooperativistas e destronar o capitalismo.¹¹⁰

A progressiva doutrinação dos trabalhadores por ideologias reticentes em relação ao poder dos empregadores, que defendiam como única hipótese de garantir uma vida melhor para a classe operária inglesa, a chamada *general strike*, levou em certos casos, a punições terríveis, consequência de denúncias ao parlamento por parte de membros da *bourgeoisie*.¹¹¹ O mesmo se seguia em França, que com as proibições de associação¹¹², recorriam a organizações secretas de resistência (*sociétés de resistance*) sob a alçada das *mutualités*, que serviam de disfarce para estas organizações. A título conclusivo deste breve, mas necessário, enquadramento histórico do sindicalismo releva ainda um outro ponto de viragem na luta operária. A criação, em 1864, da *International Workingmen's Association* (ou a Primeira Internacional).¹¹³ Esta organização teve um papel imenso, principalmente na instrução dos trabalhadores e dos direitos que lhes eram devidos, através da aliança de trabalhadores de vários países, constituindo este um grande avanço na aproximação e solidariedade entre a classe operária, num esforço que se tornou conjunto.¹¹⁴ Desta feita, o

107. Luís Cabral de Moncada, "Democracia," 17.

108. A crença nos valores da liberdade e igualdade económica têm-se como dois valores completamente antagónicos e mutuamente exclusivos. Vd. Arthur Travers-Borgstroem, *Mutualism: A Synthesis*, (London: Macmillan and Co., 1921), 4.

109. Foi, no entanto, rapidamente dissolvida.

110. Rudolf Rocker, *Anarcho-Syndicalism: Theory and Practice*, 6.^a ed. (Edinburgh: AK Press, 2004), 37-38.

111. *Ibid*, 41.

112. *Ibid*, 43. Como argumento para a proibição associativa, "não se podia permitir a existência de um Estado dentro do Estado".

113. Associação que, conforme os movimentos que lhe deram origem, assume características federalistas.

114. *Ibid*, 44.

sindicalismo assumiu uma função emancipadora das organizações da economia social, fazendo uso das mesmas, bem como seguindo posições ideológicas semelhantes em relação ao capital e ao trabalho. Por isto, é um tema que deve ser revisitado e entendido em paralelo com as correntes que o acompanharam, como o são o cooperativismo e mutualismo. Não por acaso, o ideal francês da igualdade dá lugar ao *droit ouvrier*, que, na altura, não se cinge apenas ao território francês¹¹⁵ e consegue alcançar expressão internacional, nomeadamente nos países ibéricos. Direito este que foi tratado academicamente no âmbito da economia social¹¹⁶, como disciplina que tratava das respostas à questão social e operária.

3.2.1.2. Cooperativismo

As cooperativas, têm, naturalmente, a sua génese vincada no cooperativismo. Atualmente, encontram-se já algo afastadas da sua filosofia original pelo facto de ter uma relação complexa com o sistema capitalista. Inicialmente, o cooperativismo resiste ao sistema dominante na sociedade, propondo-se como alternativa a este, como uma sociedade de capitais modificada onde se assumiam funções de produção e de consumo¹¹⁷, mas diferenciavam-se pela negação da existência de um intermediário nas transações realizadas. Sabe-se hoje que esta luta, embora com resultados positivos, não conseguiu alcançar o seu verdadeiro objetivo. Chega-se hoje à frente como um mecanismo da economia social, que tem como objeto a compensação das falhas inevitáveis do capitalismo, que nem o mercado nem o Estado são capazes de resolver, embora possam fazê-lo em conjunto. António Sérgio, no Boletim Cooperativista de 1955, rejeita o socialismo estatal e preconiza um socialismo cooperativo, onde, ao lado de uma economia capitalista, existiria uma economia cooperativista, para o indivíduo que deseje viver em regime socialista, sem pertencer a um Estado socialista. Assim, “o setor cooperativo é um ponto de abrigo na costa tempestuosa do capitalismo; quem quiser a tempestade que fique lá fora.”¹¹⁸ Abrindo caminho para uma tríade de democracia social, política e económica, António Sérgio entendia que esta reforma

115. Sendo antes originário de Inglaterra, que já no início do século XIX se debruçava sobre esta matéria. Vd. Souza, “Caracteres da legislação operária,” 97.

116. Que, no tempo, poderia significar economia política. Foi disciplina lecionada na Faculdade de Direito de Coimbra, mais tarde substituída pelo Direito Corporativo. Vd. João Carlos Loureiro, “Da Legislação Operária ao Direito da Segurança Social (1914-2014),” in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 91 (2015): 690.

117. Laville, *Economia Social e Solidária*, 87.

118. António Sérgio, “Glosa,” *Boletim Cooperativista* 26, (novembro, 1955), <https://www.cases.pt/boletim-cooperativista-comentado/> (Acedido em 20 de dezembro, 2019).

social levaria a um “cooperativismo integral”, com destino final à “cidade ideal”.¹¹⁹ Integral, não no sentido da nação, mas dentro do setor cooperativo assim entendido, frisando sempre a ideia de uma vivência em comum com o regime capitalista, sem “emancipar nenhum homem à força.”¹²⁰

Bernard Lavergne, um grande influenciador do movimento cooperativo, via as cooperativas como uma alternativa aos regimes capitalistas dos anos 70, presentes em grande parte dos países ocidentais, nos quais, para este autor, se incluía a União Soviética. O movimento cooperativo pretendia oferecer ao consumidor¹²¹ uma considerável influência, pela associação entre consumidores e produtores com o Estado.¹²² Aos consumidores e produtores eram delegadas as tarefas de gestão, tendo os consumidores o direito aos meios de produção. Como argumento para a racionalidade deste sistema, aqui necessariamente simplificado, temos que todos os seres humanos são obrigatoriamente consumidores ao contrário do que acontece com as funções produtivas.¹²³ O sistema de socialismo cooperativo, em Portugal representado por António Sérgio, revelava-se, de certo modo, mais

119. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 213.

120. Sérgio, “Glosa”.

121. Caracterizava o consumidor como o “*Alpha and Omega of all production*”. Vd. Bernard Lavergne, “The Social value of Co-operative Socialism: A Partnership of Consumers, Producers and the State,” *Annals of Public and Cooperative Economics* 43, n.º 2 (abril, 1972): 128. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1972.tb00364.x>.

122. Ibid, 130. Os conselhos administrativos das corporações cooperativas teriam de ser compostos de forma tripartida, entre representantes do Estado, delegados dos consumidores (eleitos pelas cooperativas de consumo e assembleias do comércio e agricultura) e por último, pelos seus membros (trabalhadores e gestores).

123. Ibid, 128.

revolucionário do que o sistema corporativo¹²⁴ – que vê o controlo ser entregue aos funcionários e gestores – e socialismo de Estado – que apenas transfere aquilo que era privado para o domínio público – sem garantir que os interesses da maioria populacional sejam representados.¹²⁵ O trabalhador passaria portanto a condição de “acionista” da cooperativa¹²⁶, o que, sob um ponto de vista de recursos humanos seria o maior aspeto motivador para o aumento da produtividade. Por outro lado, este sistema aponta para um verdadeiro regime de meritocracia, o qual não é possível sob o regime capitalista, por mais que se apregoe a visão do *self-made man*. Isto porque, com a universalização da educação, enquanto o rendimento dos cidadãos provir do seu trabalho, não haverá espaço para culpabilizar a circunstância, dado que a condição social inicial passa a ser algo facilmente trespassado.¹²⁷ O movimento cooperativo, principalmente o socialismo cooperativo, estaria de igual forma preocupado com a “luta de classes”, apresentando uma solução, de uma forma menos extrema quando comparado com o socialismo marxista, dado que os mecanismos do mercado e possível flutuação de preços segundo as leis da oferta e procura, sob este modelo, continuariam intactos.¹²⁸

3.2.1.3. Mutualismo

124. O sistema corporativo é um conceito marcado pela ambiguidade. Diversas vezes associado a regimes autoritários e fascistas, o conceito sofre dos mesmos danos que o comunismo. Queremos dizer que os contextos políticos e económicos nos quais estes regimes foram aplicados não foram de forma alguma favoráveis. Schmitter, teórico do corporatismo, indicava que as origens do corporatismo moderno provinham maioritariamente da Alemanha, Bélgica, França e Áustria, pelo que negava as conceções mais conhecidas das suas origens nas áreas da Ibéria e do Mediterrâneo. Ainda, via o corporatismo como separado do catolicismo, apesar de alguns líderes de regimes autoritários, como Salazar, apregoassem ideais cristãos. Avançava, desta forma, o seu conceito de corporatismo: “*Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support,*” em Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?,” in *The Review of Politics* 36, n.º 1 (janeiro, 1974): 91-93. <http://www.jstor.org/stable/1406080> (acedido em 28 de setembro de 2020). Esta é tida como a definição do corporatismo social, enquanto que o corporatismo político se distinguia deste ao substituir os modelos eleitorais baseados no indivíduo com modelos de representação baseados nos órgãos da sociedade (os quais integram as famílias, associações profissionais e instituições). Levantava-se o problema da omnipresença do Estado aquando da implementação de sistemas corporativos, retiraram a independência de organizações com interesses autónomos, como foi, em especial, o caso dos sindicatos. Antonio Costa Pinto, “Corporatism and ‘organic representation’ in European dictatorships,” in *Corporatism and Fascism: The Corporatist Wave in Europe*, ed. Antonio Costa Pinto (New York: Routledge, 2017), 5-6.

125. Lavergne, “The Social value of Co-operative Socialism.” 129.

126. Ibid, 135.

127. Ibid, 136.

128. Ibid, 131.

Falemos agora do mutualismo, origem ideológica das mutualidades, associações mutualistas ou montepios, tendo também sido usado o termo associações de socorros mútuos no século XIX. Não de forma diferente às cooperativas, também as mutualidades surgem com base numa ideologia, antes da sua criação institucional, que neste caso se trata do mutualismo. Proudhon, que é tido como o pai do mutualismo e do anarquismo ¹²⁹, encerra uma teoria da mutualidade (*mutuum*)¹³⁰, onde a sociedade teria que retornar a uma forma arcaica, numa “síntese entre as duas ideias da propriedade e do comunismo”¹³¹, pela desconstrução dos esquemas edificados, numa reviravolta completa para as formas naturais e sinceras de troca, o que criaria uma solidariedade real entre as nações.¹³² Irá ao encontro de uma ideia semelhante de federalismo Bertrand Russell, pelo sistema de “socialismo de guilda” (*guild socialism*)¹³³, como alternativa conciliadora das teorias do marxismo social e do sindicalismo. Temia, em relação ao primeiro, que se estaria a fornecer demasiado poder ao Estado, em relação ao segundo, que a abolição do Estado de forma radical seria inconsequente, devido à inevitável criação de um novo poder central para moderar a

129. Embora este autor fale de um anarquismo gradual e não revolucionário. A sua ideia prendia-se mais com o caminho a traçar para viver em comunidade, mas onde reconhece que levaria muito tempo até se conseguir alcançar. Num seminário com o nome *Du Principe federatif*, já perto da sua morte: “*If in 1840 I began with anarchy, the conclusion of my critique of the governmental idea, I had to finish with federation, the necessary basis of the rights of European peoples and, later, of the organization of all states... Public order resting directly on the liberty and conscience of the citizen, anarchy, the absence of all constraint, police, authority, magistrature, regimentation, etc., will be the correlative of the highest social virtue— and, beyond that, the ideal of human government. Of course, we are not there, and centuries will pass before that ideal may be attained, but our law is to go in that direction, to grow unceasingly nearer to that end, and it is thus that I uphold the principle of federation.*” George Woodcock, prefácio para a 3ª edição de *Pierre-Joseph Proudhon: A Biography*, (Quebec: Black Rose Books, 1987), xvi.

130. “(...) *une théorie de mutualité (...) qui, par la puissance de son principe, aulieu de demander crédit au capital et protection à l'État, soumette au travail le capital et l'État; qui, par la sincérité de l'échange crée une véritable solidarité entre les peuples; qui, sans interdire l'initiative individuelle, sans prohiber l'épargne domestique, ramène incessamment à la société les richesses que l'appropriation en détourne; (...) une société, en un mot, qui, étant tout à la fois organisation et transition, échappe au provisoire, garantisse tout et n'engage rien.*” Vd. Pierre-Joseph Proudhon, *Système des Contradictions économiques ou Philosophie de la Misère (Extraits)*, (Paris: Union Générale d'Éditions, 1964), 153. <http://dx.doi.org/doi:10.1522/cla.prp.sys>.

131. Proudhon, *Système des Contradictions Économiques*, 153

132. Idid.

133. Bertrand Russel, *Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism* (London: George Allen & Unwin, 1918), 93-94, <https://archive.org/details/roadstofreedomso00russuoft>. O *guild socialism* pretendia a autonomia da indústria sem a abolição dos poderes estatais. Como uma das mais importantes ideias expostas pelo socialismo de guilda seria o entendimento de que o Estado iria representar a comunidade como consumidores, enquanto que as associações iriam representá-la como produtores, estando aqui em causa a existência de dois poderes iguais, mas em que seria soberano um comité conjunto do parlamento e do congresso associativo (*Guild Congress*). Assim, estaria a conciliar o socialismo estatal, que pensa nos homens apenas como consumidores, com o sindicalismo, que pensa nos homens apenas como produtores. De certa forma, a distinção clássica entre Estado e Sociedade deixaria de existir.

rivalidade entre produtores.¹³⁴ Entendem ambos os autores que, caso a solução for a abolição completa do Estado, ela é ainda bastante remota e impraticável.

Por outro lado, as teorias evolucionistas emergentes do século XIX indicavam que os constantes conflitos internos, ou seja, entre animais da mesma espécie, constituíam o principal fator da evolução das espécies. Esta “luta pela sobrevivência”, também pela existência, no sentido de controlar os meios de subsistência, seria, a par das forças da Natureza, considerada pelos Darwinistas¹³⁵ como um sistema de controlo da sobrepopulação.¹³⁶ Todavia, Peter Kropotkin, numa tentativa de contrariar uma leitura unidimensional da vida em conjunto, empenha-se num estudo sobre a evolução, sob uma perspetiva de ajuda mútua, não só dos animais e nos meios usados para fazer face às adversidades, mas também na construção das sociedades humanas e nas suas instituições, como fatores principais na sobrevivência das espécies. Rejeitava assim a ideia de que “a luta pelos meios de sobrevivência, de todos os animais contra os seus congéneres, e de todos os homens contra todos os outros, seria a “lei da Natureza”.¹³⁷ Desta forma, constituiria um desenvolvimento de ideias já presentes em *The Descent of Man*, indiciadas por Darwin.¹³⁸ Rejeita também as conceções da filosofia hobbesiana do “estado de natureza”, em que o Homem estaria numa luta perpétua com os seus congéneres. Diverge desta perspetiva e apresenta-se como defensor de uma sociedade humana que evoluiu, não pela guerra, mas pelo fomento da paz e suporte mútuo nas comunidades, enquanto a competição era desencorajada.¹³⁹

Aceita, no entanto, que há uma “luta” mas não lhe atribui a mesma importância dada por alguns dos seus predecessores no quadro evolutivo da espécie humana. Pode-se dividir esta “luta” em duas vertentes. Uma direta, em que os indivíduos entram em conflito pela obtenção dos meios para a sua sobrevivência, que implicam, naturalmente, comida e um porto de abrigo.¹⁴⁰ A outra vertente, metafórica¹⁴¹, em que a luta pela sobrevivência não

134. Russel, *Roads to Freedom*, 13.

135. Embora o próprio Darwin não tenha enfatizado assim tanto a questão da luta interna como fator da evolução. Considerava também a luta externa, em que se protegiam da Natureza e das espécies rivais. Peter Kropotkin, prefácio para a edição de 1914 de *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, (New York: Dover Publications, 2006), viii.

136. Kropotkin, introdução de *Mutual Aid*, xii.

137. Ibid, xiii.

138. Ibid.

139. Ibid, xviii.

140. Ibid, 49.

141. Ibid, 1-2.

é individual, mas uma luta coletiva contra as adversidades, para o sucesso e proliferação da sua espécie, implicando aqui uma ideia já avançada anteriormente, da interdependência dos indivíduos, generalizando-se por todo o reino animal. Seria, assim, um mundo utópico, em que atingida a abundância, a luta pelos meios de subsistência deixaria de ter nexos e apenas faria sentido a associação, não para a obtenção dos meios, já assegurados, mas para a prossecução dos fins. Então, em várias comunidades, o conflito e competitividade entre os indivíduos deixa de ser o fator principal para a sua sobrevivência. A cooperação entre os indivíduos substitui-se ao conflito e aqui, o físico e a astúcia deixam de constituir as características principais para a sobrevivência do indivíduo e da espécie. Sobrepe-se a estes fatores o suporte mútuo, independentemente dos indivíduos que constituem essa comunidade, para alcançar o bem-estar.¹⁴²

De modo a exemplificar esta hipótese, lembremo-nos dos sindicatos agrícolas – com a permissão de associação em França desde 1884¹⁴³ – ou, semelhantemente, na Alemanha e Suíça, onde as terras eram propriedade comunitária. Estas associações proliferaram extensivamente após a abolição de leis proibitivas de associação e eram fundamentais na obtenção de bens para a produção agrícola (máquinas, gado, ferramentas) e posteriormente, a venda desses mesmos produtos. Seria esta a melhor exemplificação da importância do suporte mútuo entre as comunidades agrícolas, reconhecidas as dificuldades materiais e económicas destas populações, a reciprocidade era um valor essencial no individualismo imposto pelas leis estatais.¹⁴⁴

Com estes recursos adicionais, era possível amparar potenciais quedas de produção agrícola, quando surgisse um “ano mau”, dado que não seria de forma alguma necessário que um indivíduo vendesse a sua parcela de terra para sobreviver, porque vivia, não sozinho, mas em comunidade.¹⁴⁵ Esta era a realidade rural nos tempos modernos, onde a ajuda mútua desempenhava o fator mais importante. Similarmente, com a chegada do século XVI, as antigas cidades medievais encontram-se desprovidas das *guildas* que lhes eram características, com a sua propriedade apreendida, tal como a propriedade das comunidades

142. Ibid, 2.

143. Russel, *Roads to Freedom*, 76. Os sindicatos foram legalizados nesta data por Waldeck-Rousseau, sendo posteriormente criada a Confédération Générale du Travail (CGT) em 1895, constituída na altura por 700 syndicats.

144. Kropotkin, *Mutual Aid*, 205-206.

145. Ibid, 199-200. Estão implícitos vários costumes na vida comunal, de ajuda mútua em todas as instâncias, sem qualquer sistema de remuneração que impelisse os indivíduos a realizar qualquer trabalho.

rurais. Era esta a estratégia para centralizar a economia no poder régio, bem como toda a jurisdição pertinente às associações, antes regidas de forma autónoma. Veja-se que Eduardo VI de Inglaterra, ordenou que todas as fraternidades, irmandades e guildas pertencentes ao território do Rei (que na altura se estendia de Inglaterra à Irlanda), transferissem todo o seu património para a Coroa.¹⁴⁶ Algo, que conforme já vimos, foi uma prática repercutida noutros países europeus, como em França e Portugal.

Importa mencionar que as teorias socialistas, sindicalistas e comunistas previam a queda do capitalismo, mas não a do industrialismo. Desta feita, a identificação do capital com a indústria não estaria correta. O industrialismo tinha-se como uma evolução da modernidade, distinta do já consolidado capitalismo, “*as old as the hills*”¹⁴⁷, uma prática cimentada desde a era do Império Romano. O mutualismo surge não apenas como uma forma de associação para satisfazer os interesses pessoais do indivíduo, mas elevado para além da mera ideia de obtenção de vantagens económicas e sentimento de segurança material. O ideal mutualista, conforme Proudhon o imaginou, permitiria a integração de emoções de irmandade para além das formas organizacionais previstas pela associação.¹⁴⁸ A associação livre seria para este autor a mais rica forma de progresso social.¹⁴⁹

3.2.2. Modelo jurídico e institucional

O conceito europeu da economia social¹⁵⁰ adota como formas institucionais predominantes as cooperativas, mutualidades, associações e, mais recentemente (nas últimas duas décadas) tem-se vindo a enquadrar neste conceito as fundações.¹⁵¹ Naturalmente, o legislador português, ao elaborar a LBES, inspira-se neste modelo, embora, atendendo à realidade e contexto português, tenha vindo a acrescentar, como veremos, outras entidades. É este o texto do art. 4.º da LBES, sob a epígrafe “Entidades da economia social”:

“Integram a economia social as seguintes entidades, desde que abrangidas pelo ordenamento jurídico português:
a) As cooperativas;

146. Ibid, 217.

147. Travers-Borgstroem, *Mutualism*, 8.

148. Ibid, 11.

149. Aqui, o progresso social deve ser encarado como um produto, num sentido utilitarista e material. Pauta-se pela acumulação de conhecimento, tecnologia, aumento de bem-estar e participação de um número cada vez maior de pessoas nos prazeres da fortuna e da mente”. Noutras palavras, o progresso social é a negação do absoluto, do *status quo*. Pierre-Joseph Proudhon, “Philosophy of Progress,” in *The New Proudhon Library* 20, trad. Shawn Wilbur e Jesse Cohn (Left Liberty, 2009), 12.

150. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 11.

151. Defourney *et al.* “Voluntas Symposium,” 1547.

- b) As associações mutualistas;
- c) As misericórdias;
- d) As fundações;
- e) As instituições particulares de solidariedade social não abrangidas pelas alíneas anteriores;
- f) As associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local;
- g) As entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da Constituição no setor cooperativo e social;
- h) Outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social previstos no artigo 5.º da presente lei e constem da base de dados da economia social.”

A verdade é que as cooperativas e associações mutualistas¹⁵², com uma tremenda expressão na Europa do Sul, têm a especificidade de serem dificilmente distinguidas de outras entidades privadas que atuam no mercado com objetivos de distribuição de lucro, nomeadamente, quando a sua atividade se prenda com a indústria seguradora ou financeira.¹⁵³ Da mesma maneira, cumpre estabelecer se o conceito de empresa social pode pertencer também ele, ao terceiro setor, caracterizado por terem intenção de retorno dos investimentos e sujeitas a regras destinadas a empresas com fins lucrativos.¹⁵⁴ É esta a realidade em países nórdicos e anglo-saxónicos, em que estas empresas adotam a forma organizacional das sociedades comerciais, diferentemente do que acontece noutros países da Europa, em que as suas formas organizacionais se cingem às das entidades da economia social.¹⁵⁵

O legislador português opta por acrescentar à matriz tradicionalmente europeia da economia social, as misericórdias e aquelas entidades às quais foi atribuído estatuto de IPSS. Isto não corresponde a razões meramente arbitrárias, mas pela sua razão histórica, onde as misericórdias sempre tiveram um peso significativo na ação social e prestação de caridade em Portugal. Não só prestavam estes serviços de assistência aos mais carenciados, cumpriam ainda a função de cuidados hospitalares em muitas localidades, não raras vezes os únicos a que as pessoas podiam recorrer.¹⁵⁶ Quanto às IPSS, a sua estrutura organizacional e conduta

152. Segundo dados obtidos em 2016, entre uma parceria da CASES com o INE, as cooperativas em termos de VAB (valor acrescentado bruto) mantém o segundo valor mais alto (604 M€). As associações mutualistas não têm um valor tão significativo (388 M€), mas deve ser tido em conta que, enquanto que existem 2343 cooperativas, apenas há 97 associações mutualistas). CASES, “Conta Satélite da Economia Social em 2016,” <https://www.cases.pt/contasatelitedaes/> (Acedido em 29 de dezembro, 2020).

153. Salamon e Sokolowski, “Beyond Nonprofits,” 1529.

154. Ibid.

155. Suzana Tavares da Silva e, Cláudia Dias Soares, *Regime Fiscal das Entidades da Economia Social e Civil* (Porto: Vida Económica, 2015), 33.

156. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 98.

ética apresentam semelhanças indiscutíveis às mutualidades, o que explica a sua inserção no texto da lei.¹⁵⁷ Aqui, importa lembrar que nos últimos anos a solidariedade social tem tido cada vez mais ímpeto, desde a sua inserção na Lei Fundamental de 1976, no artigo 63.º, onde se referia a *não exclusão* das instituições particulares de solidariedade social,¹⁵⁸ até aos dias de hoje, percebendo-se estas entidades como uma peça fulcral, não só em matéria de segurança social, mas na prossecução de objetivos de solidariedade social relacionados com as famílias e franjas mais vulneráveis da população, como o são indivíduos que se situem na infância, juventude ou terceira idade, bem como cidadãos portadores de deficiência.

Seria ainda possível abordar o tema da economia social por uma perspetiva da sua função ou atividade. Essa atividade prender-se-ia pela prossecução de objetivos sociais em áreas como a saúde, educação, criação de empregos, (re)integração no mercado de trabalho e várias outras áreas. No entanto, há uma dificuldade de caracterização da economia social por esta via pelo simples facto de que a atividade das entidades da economia social muitas vezes coincide com bens e serviços que o mercado e o Estado também fornecem.¹⁵⁹ Diferem, portanto, no fim que prosseguem, ou seja, na razão de prestar esse mesmo serviço, por isso, nos princípios que regem essa mesma atividade, sendo estes que compõem o “social” na economia social. Talvez por isto se fale em desvincular a solidariedade do lucro aquando esteja em causa a atribuição de benefícios fiscais a entidades que atuam no setor da economia social.¹⁶⁰

Façamos, portanto, nos parágrafos seguintes, uma análise das entidades específicas à realidade portuguesa. Nomeadamente, iremos analisar as entidades que, segundo uma teoria do terceiro setor com base no critério da não distribuição de lucro, não o poderiam integrar. Consideremos como importantes, não só em Portugal, as misericórdias e os valores cristãos que permitiram a sua criação, que vincaram, também elas, a economia social.

3.2.2.1. As cooperativas

Desde a sua conceção, o cooperativismo adota a participação e governação democrática como um dos seus princípios¹⁶¹ mais basilares. Tendo cada membro poderes de

157. Ibid, 68.

158. Casalta Nabais, “Algumas Considerações,” 154.

159. Hagen Henry, *Guidelines for Cooperative Legislation*, 3.ª ed. rev. (Geneva: ILO, 2012), 34.

160. Silva e Soares, *Regime Fiscal das Entidades*, 50.

161. Princípios estes que, lembre-se, estão protegidos constitucionalmente, tanto no artigo 61.º, n.º 2, como no artigo 82.º, n.º 4, al. a).

voto iguais, independentemente da sua participação de capital na cooperativa, bem como a proibição de privação de voto¹⁶², implica que alterações do regime das cooperativas sobre esta matéria vão desviar o movimento cooperativista da organização cooperativa. É exemplo a alteração da Lei n.º 119/2015 ao Código Cooperativo português, que veio introduzir, com o artigo 41.º, a figura do membro investidor e a possibilidade de atribuição de voto plural.¹⁶³ Embora a Lei n.º 66/2017, adicione, com a alínea *b*), que apenas se aplica o voto plural quando esta “não seja uma cooperativa de produção operária, de artesanato, de pescas, de consumo ou de solidariedade social”, está instaurada uma forte descaracterização da cooperativa como crítica social e política. Permite-se, no artigo 20.º, n.º 4, al. *b*), do *CCoop*, escolher o número de votos a atribuir a cada membro investidor e os critérios a ter em conta nessa atribuição. Percebe-se caso seja usado um critério de fidelidade do cooperador, ou ainda, mediante a proporção das transações do cooperador com a cooperativa, preservando-se desta forma a identidade cooperativa. No entanto, sendo discricionário a escolha do critério, quando se permita o voto plural mediante a participação do membro investidor no capital social, aqui sim, pode a identidade cooperativa estar em perigo.¹⁶⁴

É assim relegado para segundo plano, em virtude da competitividade económico-financeira, na mais eficaz e eficiente produção de bens e serviços¹⁶⁵, o princípio cooperativo da gestão democrática pelos membros nas cooperativas de primeiro grau. Desta feita, reserva-se à identidade cooperativa mutações de fundo, que se devem à hegemonia do regime capitalista, que tem sido capaz de absorver as entidades da economia social e alterar os seus valores fundantes, em que a democracia se afigura como um dos mais intensos. A identidade cooperativa, que era inicialmente uma mera compreensão dos seus princípios cooperativos, passou em 1995, sob a alçada da Aliança Cooperativa Internacional (ACI) a constituir-se também pelos valores cooperativos e a própria definição de cooperativa. Os sete princípios cooperativos¹⁶⁶ deixam de ser o único método de identificação de uma cooperativa, com os valores e definição a ganhar valor na construção da sua identidade. A

162. Ramos, “Gestão Democrática das Cooperativas,” 133.

163. É admitido aos cooperadores o voto plural, no entanto, tem de ser (...) atribuído em função da atividade do cooperador na cooperativa” (artigo 41.º, n.º 2 do *CCoop*).

164. Deolinda Meira, “A Relevância do Cooperador na Governação das Cooperativas,” *Cooperativismo e Economia Social* 35 (2013): 17-18.

165. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 270.

166. Que são: adesão voluntária e livre; gestão democrática pelos membros; participação económica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; interesse pela comunidade.

cooperativa, que acaba agora por se enquadrar numa noção de empresa social, o segundo princípio não é mais cumprido na sua totalidade, pelo que a regra de “um homem, um voto” pode ter exceção.

No entanto, esta transfiguração apenas é possível pela própria passividade do cooperativismo, que, embora com proponentes impetuosos, “(...) nem sempre a psicologia que acompanhou esse fenómeno foi uma psicologia verdadeiramente anticapitalista. Sobretudo nas cooperativas de produção, há mais apelo à luta contra o intermediário do que um apelo à eliminação da própria ideia de lucro”.¹⁶⁷ Também por isso as cooperativas, embora sejam consideradas associações sob uma perspectiva jurídica, a notável flexibilização dos seus modelos de gestão e exposição ao regime das sociedades anónimas, implica o reconhecimento de uma certa *societarização* das cooperativas.¹⁶⁸ Como se espera, houve bastante controvérsia perante as alterações propostas e posteriormente efetivadas, mas com a pressão da União Europeia e a inevitável inscrição das cooperativas na realidade capitalista, tentou-se, por iniciativa da CASES, que essas alterações não desvirtuassem de forma muito grave os princípios já centenários com que se têm regido estas entidades.¹⁶⁹

Embora se mantenham dúvidas quanto à constitucionalidade destas medidas excepcionais, a verdade é que foram enquadradas de forma cautelosa. Segundo o artigo 41.º do *CCoop*, o voto plural tem de estar previsto nos estatutos e exclui-se, antes de mais, as cooperativas de trabalho (produção operária, artesanato, pescas), de consumidores e de solidariedade social. Apenas se pode atribuir voto plural ao cooperador mediante a sua atividade na cooperativa, apesar do membro investidor já não ter essa limitação. Para concluir, estão vedadas à existência de voto plural as matérias que constem das alíneas g), h), i), j), m) do artigo 38.º, estando aqui o cooperador limitado ao voto único, conteúdos estes que, segundo o artigo 40.º, n.º 2, exigem maioria qualificada.¹⁷⁰ Por outro lado, fazem parte integrante da economia social portuguesa as fundações, que pela sua especialidade de prosseguirem um interesse social pela personalização do seu património e não de um coletivo de pessoas, não têm como seguir a governação democrática pelos seus membros.¹⁷¹ Quer

167. Orlando de Carvalho, *Direito das Coisas (do direito das coisas em geral)*, (Coimbra: Centelha, 1977), 45, cit. Ramos, “Gestão Democrática das Cooperativas,” 135.

168. Ramos, “Gestão Democrática das Cooperativas,” 137; Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 270.

169. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 271.

170. Meira, “A Relevância do Cooperador,” 19.

171. Meira, “A Governação da Economia Social,” 214.

isto dizer que as próprias entidades pertencentes à economia social, não necessitam de preencher os princípios orientadores para serem assim consideradas, sendo que no artigo 4.º da LBES, afigura na sua al. *d*), as fundações como entidade integrante da economia social portuguesa. Ainda assim, a legislação portuguesa tem-se mantido fiel à missão social que as cooperativas desempenham, em matéria de distribuição de excedentes, conformando-se com a construção da cooperativa como uma pessoa coletiva sem fins lucrativos, indicada na noção de cooperativa inscrita no artigo 2.º do Código Cooperativo.¹⁷²

De modo semelhante ao regime das associações mutualistas, apesar de existir a possibilidade de exercerem atividades económicas e estas serem comumente praticadas, regem-se maioritariamente pela regra de ausência de fins lucrativos. Com isto, entende-se que estas, na condução das suas atividades económicas, obedeçam aos princípios cooperativos e visem a satisfação das necessidades económicas, sociais ou culturais dos seus membros. Aliás, diz o artigo 7.º do Código Cooperativo que às cooperativas não está vedada o acesso e exercício de nenhuma atividade económica que possa ser atividade de uma empresa privada ou entidade da economia social. Este entendimento não desvirtua a capacidade de cumprimento de uma sociedade de pessoas sem fins lucrativos, na medida em que estas têm um fim mutualista, distinguindo-se desta forma de sociedades que têm por objetivo principal a obtenção do lucro.¹⁷³

Entende-se que as cooperativas têm um limite de distribuição de lucros para os investidores e *stakeholders*, seja ele definido legalmente ou imposto pela própria cooperativa. Essa distribuição é apenas feita em “anos bons” e caso a Assembleia Geral assim o decida. Existe, aqui, espaço para dizer que uma cooperativa que consiga e decida distribuir lucros pelos seus *stakeholders*, não irá afetar a efetivação da sua missão social, pelo menos enquanto esse limite for significativo e mantenha a entidade externa a uma natureza capitalista.¹⁷⁴ Contrariando agora o texto anterior, mesmo havendo resultados positivos e havendo uma distribuição, esta não deve ser interpretada como uma distribuição

172. Com o seguinte texto:

“Noção:

1. As cooperativas são pessoas coletivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles.

2. As cooperativas, na prossecução dos seus objetivos, podem realizar operações com terceiros, sem prejuízo de eventuais limites fixados pelas leis próprias de cada ramo.”

173. Licínio Lopes Martins, *As Instituições Particulares*, 227.

174. Defourney *et al.* “Voluntas Symposium,” 1549.

de lucros ou dividendos, mas antes como um retorno de um excedente¹⁷⁵, pelas operações entre a cooperativa e os seus membros, funcionando como uma correção de um valor que foi pago a mais pelos cooperadores, ou a menos pela cooperativa. Difere, então, do conceito de dividendo nas sociedades comerciais, em que estes são obtidos no mercado, com os clientes e não com os sócios.¹⁷⁶ O valor será decidido, não com base na proporção da participação de capital social, mas pelas transações e atividade que a cooperativa desenvolve com os seus membros.¹⁷⁷

3.2.2.2. As associações mutualistas

Em Portugal, o movimento mutualista aparece mais proeminentemente no século XVIII e XIX, volvido pouco tempo das invasões francesas e com os ingleses a dominar grande parte do comércio português. Surgem as primeiras associações mutualistas pela forma dos montepios, que se dedicavam maioritariamente a conceder benefícios aos associados e seus herdeiros diretos, para garantir, não uma vida condigna, mas a sobrevivência. Esta constituiria uma primeira fase do associativismo mutualista em Portugal. Uma segunda fase encontra a cólera e febre amarela como grandes desafios da economia nacional, registando-se de novo um aumento significativo na importância destas associações.¹⁷⁸ As associações mutualistas surgem assim para reparar as lacunas resultantes da falha dos mecanismos de proteção social, muito acentuadas durante os períodos do liberalismo. Lado a lado com os movimentos sindicais, as associações mutualistas revelaram-se importantíssimas na subsistência dos trabalhadores, contribuindo de forma direta para a proliferação do associativismo sindical.¹⁷⁹

Atualmente, conforme dispõe o Código das Associações Mutualistas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/2018, as associações mutualistas “são entidades da economia social e têm o estatuto de instituições particulares de solidariedade social.” Semelhantemente ao Código Cooperativo, são indicados no artigo 9.º do CAM um conjunto de princípios pelas quais as mutualidades se devem reger:

175. Um entendimento que não é recente. O lucro da cooperativa (de consumo) constituiria uma devolução de um “trop-perçu”. Vd. José Luís da Cruz Vilaça, “A Empresa Cooperativa,” in *Boletim de Ciências Económicas* 14 (1971): 11.

176. Meira, “A Governação da Economia Social,” 216-217.

177. Ibid.; Defourney *et al.* “Voluntas Symposium,” 1549.

178. Vasco Rosendo, *O Mutualismo em Portugal: Dois Séculos de História e suas Origens*, (Lisboa: Montepio Geral, 1996), 267-289.

179. Ibid, 275.

- “a) Princípio da liberdade;
- b) Princípio da democraticidade;
- c) Princípio da igualdade e não discriminação;
- d) Princípio da independência e autonomia;
- e) Princípio da solidariedade;
- f) Princípio da responsabilidade.”

Parece, contudo, manter-se no Código os princípios que deram origem à doutrina mutualista. A liberdade, solidariedade, democracia e independência figuram os quatro na disposição codificada das associações mutualistas. A estas acrescentam-se no Código dois princípios, o da responsabilidade e igualdade e não discriminação. O primeiro, garante a viabilidade económico-financeira da associação e o segundo, claramente, um sinal da evolução dos tempos.

De forma semelhante às cooperativas, as associações mutualistas são caracterizadas pela sua governação democrática, sendo atribuído a cada um dos seus membros a capacidade de um voto¹⁸⁰, distinguindo-se, no entanto, as associações de grau superior (artigo 11.º, n. 2 do CAM). Ora, enquanto que as cooperativas fixam o montante mínimo de capital social em 1.500 €¹⁸¹, as associações mutualistas distinguem-se pela especificidade de não terem capital social, ou de outra forma, indeterminado. Assim, estas entidades beneficiam antes de “fundos patrimoniais variáveis”, consoante o disposto no artigo 1.º, n.º 1 do CAM, que se têm de propriedade conjunta e indivisível.¹⁸² Desta feita, o CAM prevê, no seu artigo 56.º, n.ºs 1 e 2, a constituição, por parte destas entidades, de fundos disponíveis compostos por:

- “a) Quotas dos associados destinados à modalidade em vista;
- b) Rendimentos do próprio fundo;
- c) Rendimentos do respetivo fundo permanente ou fundo próprio;
- d) Quantias prescritas a favor da associação respeitantes a benefícios do respetivo fundo;
- e) Parte, fixada nos estatutos, dos rendimentos líquidos de caixa económica, dos rendimentos de participações financeiras e da exploração de instalações, equipamentos e serviços sociais e de saúde, nos termos fixados nos respetivos estatutos;
- f) Quaisquer outras receitas não especificadas, cuja distribuição é da competência do conselho de administração, caso os estatutos não disponham de outro modo.”

Sem nos alongarmos muito neste tema, convém referir que são ainda constituídos fundos permanentes e fundos próprios, – este último quando o primeiro não abranja alguma modalidade de benefícios – fundos de administração e um fundo de reserva geral, ao qual deve ser afeto um valor não inferior a 1% do saldo anual do fundo disponível. Este deve

180. Conforme o disposto nos artigos 11.º, n.º 2 e 104.º, n.º 3, do CAM, quando estes tiverem, pelo menos “um ano de vida associativa” (artigo 104.º, n.º 1).

181. Artigo 81.º, n.º 2 do CCoop.

182. Meira, “A Governação da Economia Social,” 221.

garantir a cobertura de eventuais défices, tanto dum fundo permanente ou dum fundo próprio.¹⁸³

As associações mutualistas são, conforme já mencionámos anteriormente, excluídas de algumas conceções do terceiro setor. Como as cooperativas, estas entidades não podem ser classificadas de forma cega como sendo apenas atuantes no mercado. No entanto, tal como se percebe uma alta mercantilização¹⁸⁴ do trabalho, também há a necessidade de uma mercantilização das empresas, sob pena da sua importância desvanecer. Os seus objetivos atuais pautam-se antes pela gestão do capital no sentido de oferecer benefícios sociais aos seus associados¹⁸⁵ e garantir a sua estabilidade económico-financeira. Não obstante, os problemas da hibridização das entidades da economia social são reais, principalmente nos tempos que correm, pelo que podemos assistir a uma desvalorização radical destas entidades na ação social.

3.2.2.3. As misericórdias

Convém, mesmo que brevemente, mencionar as misericórdias, que sempre tiveram um papel fundamental na ação social e no fomento do bem-estar em Portugal. Data de 1498 a criação da primeira misericórdia, em Lisboa, por iniciativa da Rainha D. Leonor (na ausência de D. Manuel que se encontrava em Castela), num contexto de crise económico-social, impossível de se resolver com as instituições presentes na altura.¹⁸⁶ As misericórdias devem a sua criação aos processos de institucionalização da religião cristã, não de forma surpreendente, pelos leigos e não pelos eclesiásticos. Naturalmente, eram estes os detentores de capital que permitiria erigir monumentos e casas religiosas para espalhar a fé. Na época medieval, entendem Sá e Lopes que a dádiva e a caridade, tal como a oração, “apagava[m] o pecado tal como a água apaga o fogo.”¹⁸⁷

As confrarias e conventos eram nesta altura os grandes espaços de devoção, patrocinadas por indivíduos ricos e poderosos, muitas das vezes pertencentes à família real.

183. Artigo 57.º, n.º 3.

184. Há também quem fale em “mercadorização”, que se entende como a realidade de “extensão dos mecanismos de mercado a esferas cada vez mais amplas da vida social”, em Ana Costa e João Rodrigues, “O nexo comensurabilidade-mercadorização e as limitações da análise custo-benefício como guia para a ação dos poderes públicos,” in *Revista Crítica de Ciências Sociais* 83 (dezembro, 2008): 142, <https://doi.org/10.4000/rccs.581>.

185. Martins, *As Instituições Particulares*, 228.

186. Caeiro, “Economia Social,” 69; Isabel dos Guimarães Sá e Maria Antónia Lopes, *História Breve das Misericórdias Portuguesas: 1498-2000*, (Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008), 25.

187. *Ibid*, 12.

Não obstante, a sua criação continuava a dever-se ao espírito e doutrina cristã, com a natureza de “associações eclesíásticas”, pelo que era mantida a necessidade de aprovação pelas autoridades religiosas. Mesmo sendo “patrocinadas” pelos fiéis ou leigos, as confrarias e irmandades não podiam ser caracterizadas pela sua independência relativamente aos poderes eclesíásticos.¹⁸⁸ Por outro lado, ficou instituído que as instituições fundadas por leigos, e não por clérigos, viam a sua tutela permutar da Igreja para os poderes públicos em todas as áreas exceto quanto a matérias espirituais.¹⁸⁹ Desta feita, a partir do século XV as funções assistenciais começam a estar sujeitas a um processo de secularização, no qual os poderes públicos, neste caso, régios, começam a chamar a si a tutela e administração da assistência.¹⁹⁰

Espalhava-se a conceção de que a riqueza não constituía um bem em si mesmo, mas serviria apenas, segundo um ideal ascético, para beneficiar aqueles que não a tinham, embora se fizesse uma distinção entre os pobres merecedores e não merecedores.¹⁹¹ Com a instituição das misericórdias, passou a ser sua função a assistência da alma de todos, principalmente os que se encontravam em situações que fizessem perder a graça divina. Posto isto, os irmãos das misericórdias não só faziam visitas aos doentes e pobres (em muitos casos devia ser uma condição simultânea) como também os encarcerados beneficiavam da prática caridosa.¹⁹² Pode dizer-se que as misericórdias eram nesta altura inicial a sua melhor versão, com a adoção da filosofia de Cristo e a prática da *caritas*, com o pensamento franciscano e de S. Tomás de Aquino na fonte das suas ações.¹⁹³

Posteriormente, o seu sentido mais puro inicial começou a perder-se, seja pela sua propagação e proliferação ou pelos contextos sociais presenciados. Revela de imediato a segregação das mulheres, com a condição social das que tinham “perdido” a sua honra sexual a ser marginalizada, sendo excluídas das misericórdias a não ser que se tratasse de viúvas de um irmão.¹⁹⁴ A hierarquização¹⁹⁵ destas instituições também pouco veio ajudar à sua dimensão caritativa, antes um espaço de amor ao próximo e agora um lugar de ostentação da condição social, com irmãos de primeira condição e os de segunda condição.

188. Martins, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, 24.

189. *Ibid*, 32.

190. *Ibid*, 36.

191. Sá e Lopes, *História Breve das Misericórdias*, 18-21.

192. *Ibid*, 31.

193. *Ibid*, 33.

194. *Ibid*, 38.

195. *Ibid*, 39.

Reconheçamos que as misericórdias não surgiram apenas em Portugal, havendo exemplos de instituições semelhantes no país vizinho ou em Itália (que, aliás, foram os grandes percursos da assistência).¹⁹⁶ Não obstante, foi em Portugal que estas instituições, pelo menos nos seus primórdios, expressaram de forma completa os princípios e valores da doutrina cristã, com um papel tremendo, quase monopolista a nível da assistência social e hospitalar. Realmente, quando comparado com as outras instituições que hoje preenchem o quadro da economia social, nenhuma em Portugal teve o papel que estas tiveram ao estender a sua mão às classes mais desfavorecidas da população, ignorando os factos relacionais que os assistidos mantinham com a instituição (enquanto que, por exemplo, uma cooperativa se cinge a uma certa comunidade que figura dos seus membros).

Pode e deve dizer-se que as misericórdias se mantiveram fundamentais na construção de um Portugal, desde a sua criação até hoje, enfrentando uma das suas maiores crises nos anos do PREC¹⁹⁷, em que a sua identificação com o regime estatal até então vigente foi bastante danosa, sendo que lhes era reconhecida a função de coordenar o conjunto da assistência social.¹⁹⁸ Antes da Revolução dos Cravos, toda a rede hospitalar existente em Portugal pertencia às misericórdias¹⁹⁹, à exceção dos hospitais centrais de Coimbra, Porto e Lisboa, bem como os hospitais militares. As misericórdias encontravam-se nesta altura como órgãos centrais da assistência enquanto o Estado assumia apenas um papel complementar.²⁰⁰

Tratamento este diferente ao que as restantes entidades da economia social foram sujeitas. É o exemplo das mutualidades que ficaram sob o controlo direto do Estado, um controlo claramente contrário aos pilares do movimento mutualista. Embora a legislação aprovada tenha garantido diversas reivindicações que o movimento mutualista reclamava há bastante tempo, veio também prejudicar grande parte delas. Foi imposta uma obrigação de um número mínimo de associados que simplesmente grande parte das mutualidades não detinha, colocando-as numa situação incómoda, compelindo-as a submeterem-se a

196. Ibid, 53-56.

197. Ibid, 36. Este não foi o único momento em que estas instituições enfrentaram graves problemas. As misericórdias podiam ter visto o seu fim não fosse a solução de incorporar estas sob o domínio régio e libertar da Igreja (com o Concílio de Trento), protegendo-as da onda dissolutiva que abarcou a Europa com as revoluções liberais.

198. Martins, *As Instituições de Solidariedade Social*, 59.

199. Sá e Lopes, *História Breve das Misericórdias*, 32. Algo que no início da sua fundação não se veio a verificar, onde a entrega dos hospitais às misericórdias apenas se realizava em situações pontuais.

200. Ibid, 103.

associações de maior dimensão.²⁰¹ Já após a revolução dos cravos, em reação à decisão de nacionalização dos hospitais, constituiu-se a União das Misericórdias em 1976, com esperança de que estas instituições não perdessem, por completo, as suas funções. Embora se perceba um grande prejuízo para as misericórdias com as políticas de nacionalização, os seus esforços não foram em vão e conseguiram obter compensações por essas decisões, recebendo verbas e auferindo rendas pela utilização dos hospitais.²⁰²

3.2.2.4.Outras IPSS

Pela importância histórica em Portugal, as cooperativas, mutualidades e misericórdias mereceram capítulos autónomos. Dada essa análise geral da realidade da economia social, convém entender o seu enquadramento no sistema jurídico português como instituições que partilham ou sucedem às responsabilidades do Estado na prestação de serviços. Em Portugal surge a categoria das Instituições Particulares de Solidariedade Social, as quais, desde uma conceção inicial nutrida no Estado Novo, sob a designação de “instituições particulares de assistência”, desempenhavam funções assistenciais e de solidariedade, com os poderes públicos a reterem um papel supletivo em relação a estas. Já noutra momento, nomeadamente pelo Decreto-lei n.º 519-G2/79 de 29 de dezembro, estas instituições passam a ser integradas nos regimes de segurança social. Aqui, com a denominação de instituições privadas de solidariedade social, caracterizavam-se simplesmente pela missão de, no texto original, “facultar serviços ou prestações de segurança social”, pelo que absorvem, com alguma controvérsia, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa quando estas se identificassem com as associações de socorros mútuos ou com outras instituições “que desenvolvessem atividades de auxílio ou proteção aos grupos social e economicamente mais desfavorecidos”.²⁰³

Veja-se que a evolução pós-PREC do tratamento destas instituições pela Constituição e, conseqüentemente, pela lei, tem seguido um caminho de parceria e fomento. Inicialmente, na Constituição de 1976, o texto do artigo 63.º apresentava vestes de indiferença e permissibilidade, adotando a forma negativa, em que se reproduzia que “a

201. Renato Pistola, “Entre Mutualismo e Capitalismo. Os Caminhos do Montepio Geral (1840-1930),” (tese de doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2018), 191, 405, <http://hdl.handle.net/10451/37242>. O objetivo seria o de garantir que as associações mutualistas tinham uma gestão eficiente, coisa que raramente acontecia nas mutualidades de pequena dimensão.

202. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 278-283.

203. Martins, *As Instituições Particulares*, 87.

organização do sistema de segurança social não *prejudicará* a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado” (itálico nosso). Posteriormente, em 1982, são especificados os objetivos na segunda revisão constitucional, reconhecendo-se formalmente, já em 1989, o direito à constituição destas instituições. Por fim, é em 1997 que nos deparamos com uma verdadeira “*lista aberta* dos objetivos destas instituições”, como coloca Casalta Nabais.²⁰⁴ Até hoje, mantém-se as alterações feitas neste ano, que agora corresponde ao n.º 5 do artigo 63.º.²⁰⁵

Repare-se que se altera de forma drástica o texto constitucional, passando o Estado a reconhecer-se como parceiro e não apenas como fiscalizador. Aliás, é esta a ideia que se retira do texto do Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, que procedeu à mais recente alteração ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro (diploma este que veio substituir o Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro). É-lhes reconhecido o papel mitigante destas instituições na sustentabilidade do Estado e na abordagem mais próxima entre os equipamentos sociais e os cidadãos, dado que estas instituições provêm da própria sociedade civil e do altruísmo dos seus indivíduos. De lembrar que os serviços prestados pelas IPSS não se cingem apenas ao setor da segurança social, antes alargando-se, não só por outros dois setores de reconhecido peso na despesa pública, a educação e saúde, mas em várias áreas onde haja necessidades sociais que não encontrem resposta por outros meios, estendendo-se à habitação e ao domínio da ação social.²⁰⁶

204. Nabais, “Algumas Considerações”, 154-155.

205. Diz assim: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67º, no artigo 69º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70º e nos artigos 71º e 72º.”

206. Que encontra os seus objetivos, não taxativamente, na alínea n.º 1 do artigo 1.º-A do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social:

“a) Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo;

b) Apoio à família;

c) Apoio às pessoas idosas;

d) Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade;

e) Apoio à integração social e comunitária;

f) Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;

g) Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa;

h) Educação e formação profissional dos cidadãos;

i) Resolução dos problemas habitacionais das populações;

j) Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.”

Sobre as formas possíveis das IPSS, encontramos cinco no DL n.º 119/83. São permitidas associações de solidariedade social, associações de voluntários de ação social, associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdia.²⁰⁷ Com efeito, a forma das cooperativas de solidariedade social foi retirada do artigo 2.º do Estatuto das IPSS, devido à publicação do Código Cooperativo que harmonizou os regimes das diferentes cooperativas, pelo que foi posteriormente revogado pelo DL n.º 172-A/2014. Mediante essa alteração, consta do n.º 4, do artigo 4.º do Código Cooperativo, que as cooperativas de solidariedade social, quando prossigam os objetivos do artigo 1.º do Estatuto das IPSS, podem ser equiparadas a IPSS, em relação aos seus direitos, deveres e benefícios (especialmente fiscais). Alteração esta que é difícil de perceber, dado que a cooperativa de solidariedade social se manteve como uma das formas válidas de IPSS, sendo equiparadas juridicamente a estas quando prossigam os objetivos enunciados no artigo n.º 1 do Estatuto das IPSS, o que coincide com as restantes formas enunciadas. Não obstante, a Lei n.º 76/2015 impôs que se alterasse de novo a alínea *b*) do artigo 2.º do Estatuto das IPSS, pelo que as cooperativas de solidariedade social constam de novo no Estatuto das IPSS, quando credenciadas mediante o disposto no artigo 9.º do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro. Artigo este que remete para n.º 2 do artigo 87.º do Código Cooperativo, atualmente artigo 117.º, que entrega à CASES a responsabilidade de emitir essa mesma credencial.

Ora, conforme o estipulado no n.º 5 do artigo 63.º da CRP, o “Estado apoia e fiscaliza” as IPSS e “outras de reconhecido interesse público *sem carácter lucrativo*”. Segue-se também que a definição inscrita no n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 119/83 indica que “são

207. Sobre as várias formas de IPSS permitidas pela lei, bem como a sua classificação e tipificação, ver Martins, *As Instituições de Solidariedade Social*, 109-113. Este autor depara-se com a possibilidade de dividir as diferentes IPSS sob quatro critérios, cada um com consequências jurídicas bastante pertinentes, ao nível da sua constituição e reconhecimento, regimes jurídicos aplicáveis, etc. Primeiramente quanto à sua essência, é possível distinguir as IPSS de base fundacional, as IPSS de base associativa e os diferentes agrupamentos de uniões, federações e confederações de IPSS. Já com base num critério constitutivo, distinguem-se as pessoas coletivas que se constituem pelo direito religioso (ou seja, pessoas coletivas eclesásticas) e pessoas coletivas civis. Um terceiro critério de natureza subjetiva, distingue entre as IPSS de solidariedade mutualista e de solidariedade altruísta. Este critério encerra um argumento com base no tipo de solidariedade assente na organização, consoante os benefícios e serviços das mesmas se estendam a terceiros ou não. Estariam inseridas no tipo mutualista as associações mutualistas ou as cooperativas de solidariedade social, enquanto que no tipo altruísta seria possível enquadrar as associações de solidariedade social ou irmandades de misericórdia. Não obstante, este critério tem dificuldades em ser autónomo, apenas com base no tipo de solidariedade predominante, dado que estas entidades estão perfeitamente habilitadas para satisfazer interesses de terceiros, embora o interesse organizacional se prenda com os interesses dos associados. Por último, o critério da natureza da atividade desenvolvida pela IPSS (educação, saúde, habitação, etc.), também ela com algumas limitações, dada a facilidade e incentivo que estas têm em desenvolver atividades paralelas à principal, desde que não ponha em causa os fins e atividades principais da organização.

instituições particulares de solidariedade social, adiante designadas apenas por instituições, as pessoas coletivas, *sem finalidade lucrativa* (...)”. Mesmo permitindo-se que as instituições prossigam outros fins secundários, também estes têm de ser de caráter não lucrativo, mediante o artigo 1.º-B constante do Estatuto das IPSS. Embora seja esta a letra da lei, entendemos que para a efetiva realização dos seus fins principais, nomeadamente a nível da ação e assistência social, deve haver uma certa flexibilização, permitindo que estas instituições financiem esses mesmos fins com atividades com caráter lucrativo. Corresponde assim a uma adaptação destas entidades, tal como ocorreu com as cooperativas no último século, ao sistema a que inevitavelmente pertencem, no sentido de aperfeiçoar os seus serviços de solidariedade social. Desta feita, somos da opinião que a adoção, por instituições particulares de solidariedade social, de técnicas de gestão privadas orientadas para o mercado, em nada vai corromper o seu empreendimento original. A constituição de sociedades comerciais por parte das instituições deve ser tolerada, desde que as receitas e rendimentos daí provenientes sejam afetos à prossecução dos seus fins principais. Isto permite que serviços prestados por estas instituições garantam um padrão de qualidade elevado, sem obrigar a um aumento de despesas por parte dos beneficiários ou de subvenções provenientes dos cofres do Estado.

Tendo em conta o sistema crescentemente cooperativo entre Estado e instituições, estas últimas com berço na sociedade civil, podemos cada vez mais relembrar que nos encontramos numa sociedade de bem-estar, com os sucessivos recuos do Estado Social, não apenas nos domínios que agora curamos. Assim, o Estado tem vindo a fazer uso da iniciativa privada para realizar os fins que lhe estão consignados pelo texto constitucional, relativamente à solidariedade social e organização dum sistema de segurança social. A evolução do papel do Estado Social tem remado no sentido de permitir à sociedade, pela garantia da sua liberdade de iniciativa privada, que exerça em pleno a socialidade e solidariedade. Não obstante, se for esse o modelo a seguir, o Estado não pode poupar recursos no fomento e organização dos inúmeros atores que preenchem a sociedade civil. Assim, não agindo como prestador ou “operador”²⁰⁸, deve no mínimo, garantir que a prestação é abundante, célere e eficaz. Aliás, a transição de Estado prestador para Estado garantidor, não significa necessariamente o abandono da figura do Estado social. Apenas dá lugar a que entidades privadas e públicas distintas do Estado se encarreguem das

208. Loureiro, *Adeus ao Estado Social?*, 197.

responsabilidades prestacionais, e, conseqüentemente, que o Estado se especialize nas responsabilidades de garantia.²⁰⁹ Desta feita, o Estado contemporâneo afigura-se como um elo de ligação entre as várias entidades da sociedade civil e do mercado, externas e internas ao território nacional, com o fim último de garantir a todo e qualquer cidadão a satisfação das suas necessidades.

4. A emergente economia social e solidária

No sentido de harmonizar as noções de economia social e economia solidária, termos bastante utilizados no espaço europeu²¹⁰, podemos falar em “economia social e solidária”, objetivando-se um certo entendimento entre estas duas noções, dado que são já muitas vezes usadas como sinónimos. Embora se trate aqui de conceitos que, superficialmente, possam ser tidos como praticamente iguais, diferem no próprio modo de caracterização. Enquanto se pode dizer que se faz uma caracterização institucional para a economia social, ou seja, que se foca no tipo de entidades que lhe pertencem, a economia solidária preocupa-se fundamentalmente com o tipo de atividades que são praticadas, retirando-se daqui a necessidade de existência de organização formal ou inscrição na lei para essas práticas.²¹¹ Contrariamente à economia social, a economia solidária não se deixou adaptar ao sistema capitalista e continua a resistir à mercantilização do trabalho. Não se vê, portanto, como complementar do Estado social, antes tem como objetivos bem definidos uma existência que prima pelo bem comum, através da solidariedade. Não obstante, os proponentes desta economia, muitas vezes não se revêm no seu nome, questão que se dá pelo cariz multifacetado do termo solidariedade, vezes sem conta associado a outros, como a caridade, que trazem consigo memórias paternalistas.²¹²

Apesar disto, estas duas aceções parecem remar no mesmo sentido, embora autores troquem críticas apontadas às diferentes economias. A economia solidária, na sua crítica à extensiva institucionalização da economia social, apresenta as mesmas formas

209. José Maria Rodríguez de Santiago, *La Administración del Estado Social*, (Madrid: Marcial Pons, 2007), 77-80, cit. em Loureiro, *Adeus ao Estado Social?*, 91. Admite-se a subdivisão das responsabilidades de garantia em responsabilidades de planeamento, responsabilidade de intermediação e planeamento, responsabilidade de informação, responsabilidade de controlo e responsabilidade subsidiária.

210. Em França esta foi a designação escolhida para a Lei n.º 2014-856, de 31 de julho de 2014.

211. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 60.

212. Pedro Hespanha, “A Economia Solidária em Portugal: Algumas Questões e Desafios,” *Le Monde Diplomatique*, (agosto, 2018), <https://www.animar-dl.pt/comunicacao/revista-de-imprensa/2991-a-economia-solidaria-em-portugal-algumas-questoes-e-desafios-monde-diplomatique-1-8-2018>

organizacionais, associativas e cooperativas, daquelas que se encontram na economia social. A crítica acaba por ter um fundo de verdade, porquanto a natureza inicial anticapitalista das entidades da economia social, começa a desvanecer com a crescente inclusão nos sistemas jurídicos e parcerias com o Estado, onde todos atuam no sistema capitalista. Sendo verdade que se trata de uma crítica válida, é também verdade que uma reivindicação por parte dos cultores da economia solidária para um maior reconhecimento institucional retira alguma legitimidade.²¹³ O que a economia solidária vem complementar à economia social é a reintrodução de uma dimensão política, contrariando uma economia (só) de mercado, pelo que deve haver uma separação entre economia e mercado (e entre mercados), no sentido de democratizar a economia, onde não há monopolização da criação de riqueza nem da prestação de serviços públicos, numa perspetiva de intervenção conjunta do Estado, mercados e sociedade.²¹⁴

Importa ainda referir que há sempre o risco de descaraterização de muitas entidades da economia social e solidária. A culpa recai, maioritariamente, sobre o seu próprio sucesso. Principalmente as cooperativas, de consumo e de produção, que já se encontram no limiar da empresa capitalista, acabam por ceder ao “isomorfismo institucional”, descartando os princípios basilares de autonomia e de participação democrática, para constituir processos de decisão centralizados.²¹⁵ A economia solidária vem, portanto, introduzir de novo a identidade das organizações pertencentes a um terceiro setor, pela importância dada aos princípios e valores que estiveram na origem dos movimentos sociais associativistas, mas também cooperativistas e mutualistas. Quase como um novo advento da economia social, a economia solidária pretende, pelos mesmos processos de espontaneidade na sociedade civil, mesmo que sem forma legal e estatuto jurídico, devolver à economia social a sua identidade²¹⁶, que se encontra num processo de fusão gradual com o duo dos setores tradicionais.

Desta feita, embora as perspetivas acerca destes temas continuem variadíssimas pelos diversos países, a noção de economia solidária culmina na ideia de solidariedade e

213. Garrido e Pereira, *A Economia Social em Movimento*, 61.

214. Laville, *Economia Social e Solidária*, 270-273.

215. Laville e Gaiger, “Economia Solidária,” 166-167.

216. Carlota Quintão, “O Terceiro Setor e a sua Renovação em Portugal: Uma Abordagem Preliminar,” IS Working Papers 2, n.º 2 (abril, 2011): 11, http://isociologia.pt/publicacoes_workingpapers.aspx.

combate ao individualismo que se presencia nas sociedades de mercado atuais.²¹⁷ O entendimento de que o indivíduo é o único responsável pelo seu “sucesso” coloca em perigo o Estado Social e a responsabilidade compartilhada. A imagem do *self-made man*, imune à adversidade e desigualdade de oportunidades é questionável, embora se possa ver com bons olhos uma utopia desse género. O Homem é, sem dúvida alguma, condicionado pelas suas circunstâncias, sejam elas benéficas ou não. E com os avanços das últimas décadas (*maxime*, a Internet) os indivíduos estão cada vez mais integrados numa rede global, interdependente, em que cada indivíduo é *auto-insuficiente*.²¹⁸

Convém abordar brevemente o conceito de solidariedade, que se encontra na ideia de economia social e solidária, estejam estas noções unidas ou não, o que nos compele a enquadrar ambas as economias no mesmo espaço. Jean-Louis Laville tem vindo a distinguir entre dois tipos de solidariedade, que perspectiva que tenham começado a emergir ao longo do século XIX, conceitos que iremos desenvolver no ponto seguinte.

4.1. Solidariedade

A solidariedade, termo que remonta ao século passado, aliada a movimentos político-sociais protagonizados por vários teóricos franceses, nomeadamente Charles Gide, Émile Durkheim e Léon Duguit, marca-se pela sua modernidade e tentativa de resposta à questão social emergente na passagem do século XIX para o século XX.²¹⁹ Tida como o segundo princípio fundante da sociedade ocidental, de uma “boa” sociedade²²⁰, tem vindo a ser esquecida, relegada para segundo plano quando se debate com temas que estão na ordem do dia, como a vantagem competitiva, a eficácia e eficiência, o mercado.²²¹ A comunidade

217. Laville e Gaiger, “Economia Solidária,” 162. Este individualismo de que falamos, vai ao encontro do seu sentido utilitarista, sob uma perspectiva neoliberal. Diferente é o termo alemão *Individualisierung*, utilizado na obra desenvolvida por Ulrich Beck, que faz alusão a um conceito de cariz científica/social, de individualismo institucionalizado. Ulrich Beck e Elisabeth Beck-Gernsheim, prefácio do autor em *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, trad. Patrick Camiller, (London: SAGE Publications, 2001), xxi.

218. *Ibid.*

219. Nabais, “Algumas Considerações,” 147.

220. Amitai Etzioni, *The Third Way to a Good Society*, (Great Britain: Demos, 2000), 11-12. Este autor entende a “boa” sociedade como uma em que os indivíduos não são percecionados como instrumentos, mas como fins em si mesmos, sendo na comunidade e não pelo Estado ou Mercado que esta filosofia é melhor realizada. Apesar disso é pelo entendimento entre estes três espaços que será possível, um dia destes, alcançar a “boa” sociedade. Para tal, é preciso atender às ideias dos direitos individuais e responsabilidade social perante os seus homónimos.

221. Riccardo Petrella, *Le Bien Commun: Éloge de la Solidarité*, (Lausanne: Cahiers Libres, 1997).

e a solidariedade que lhe está inerente começa a desaparecer, substituída pela associação, que nos contextos sistémicos que encontramos desde o último século, se organiza por uma divisão económica do trabalho. Neste sentido, Durkheim acreditava que havia possibilidade de reencontrar a solidariedade na esfera profissional e sindical, que foi de certa forma concretizada, mas não na visão pretendida.²²²

Este foco na ideia de solidariedade iria constituir o que hoje se conhece por solidarismo e que seria o berço da conceção moderna de economia social. Consequentemente, a solução apresentada para a correção da questão social ou operária, começa na solução mutualista, que tem como princípio basilar o que se pode chamar de solidariedade mutualista. A conceção mutualista da solidariedade implicaria uma divisão da riqueza, com o objetivo único de criar uma riqueza comum.²²³ Este tipo de solidariedade seria acompanhado pela solidariedade altruísta, por razão da sua deficiência no “bom funcionamento e [ao] bom desenvolvimento da sociedade.”²²⁴ Solidariedade esta que difere da anterior, sendo bastante alusiva a uma noção de dádiva, em que o dador não requer qualquer contrapartida, tendo assim uma atitude completamente desinteressada.

Mais recentemente, tentativas tipológicas da solidariedade começam a ganhar outras formas com a evolução das sociedades. Importa rever, numa distinção de Casalta Nabais, que a solidariedade pode ser tanto vertical como horizontal. Assim, estes dois tipos enquadram-se na “solidariedade dos modernos”²²⁵, em contraste com a “solidariedade dos antigos”.²²⁶ Esta última noção, que se encontra no modelo da família e, portanto, como uma solidariedade dos grupos primários, seria “*una virtud indispensable en la relación con los otros.*”²²⁷ Então, com a “solidariedade dos antigos” baseada num modelo familiar, a “solidariedade dos modernos” adota uma perspetiva mais holística, que surge pela inevitável

222. Anthony Giddens, *Beyond Left and Right*, 124.

223. Riccardo Petrella, *Le Bien Commun*, 116.

224. Casalta Nabais, “Algumas Considerações,” 150.

225. A “solidariedade dos antigos” agia como uma virtude privada, como fraternidade, irmandade ou misericórdia. Atualmente, poderia dizer-se a solidariedade emerge “como valor relacional, esla forma que hace más humana y que ayuda a una realización cooperativa de la igualdad material y de la libertad promocional.” Gregorio Peces-Barba, Eusebio Fernández e Rafael de Asís, *Curso de Teoría del Derecho*, 2ª ed. (Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000), 342.

226. Nabais, “Algumas Considerações sobre a Solidariedade e Cidadania,” 149. Estaria mais próxima de noções como a amizade (*philia*) grega, a humanidade (*humanitas*) dos estoicos, a caridade (*ágape*) cristã, entre outras.

227. Javier de Lucas, “La Polémica sobre los Deberes de Solidaridad: El Ejemplo del Deber de Defensa y su Posible Concreción en un Servicio Civil,” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 19 (setembro/dezembro, 1994): 10. Aqui, em clara discordância com Cícero, que negava a possibilidade de se poder chamar de virtude à solidariedade.

pertença comum, podendo reconhecer-se esta pertença em diferentes níveis, desde a mera vizinhança, aldeia, cidade ou país, à própria Humanidade.²²⁸ Desta feita, a “solidariedade dos modernos” acompanha os passos largos que são dados com a globalização, onde cada vez mais se esquecem fronteiras, sendo cada vez mais extrapolado o modelo da família para a Humanidade.

Na evolução da “solidariedade dos antigos” para a “solidariedade dos modernos”, esta última ganha duas dimensões, que já distinguimos como solidariedade vertical e horizontal. Podemos dizer que, a primeira, se debate com a concretização dos direitos sociais que devem ser maioritariamente assegurados pelo Estado social, bem como, a realização dos direitos da quarta geração.²²⁹ Note-se que esta solidariedade vertical implica a relação do Estado com o cidadão, no qual o primeiro garante que o segundo é capaz de alcançar um certo nível social, que apenas se consegue pela concretização dos seus direitos.

Desde que a pobreza deixou de constituir um problema unicamente individual e passou a ser um problema social (com a questão dos operários) e, inevitavelmente, político, este foi o tipo de solidariedade que foi invocada.²³⁰ Por outro lado, a solidariedade horizontal segue outros valores, nomeadamente a concretização dos direitos fundamentais, também assegurados pelo Estado. Mas aqui, a sociedade civil reclama um papel cada vez mais ativo, considerando-se que os deveres de solidariedade são por ela realizados, naturalmente, com o reconhecido recuo estratégico do Estado social. Não por acaso, se considera que a

228. Ibid, 11. Noção esta de solidariedade que o autor considera coincidir com a noção de sociabilidade apresentada por Rawls. Escreve John Rawls, sobre a sociabilidade: “In a fully just society persons seek their good in ways peculiar to themselves, and they rely upon their associates to do things they could not have done, as well as things they might have done but did not. It is tempting to suppose that everyone might fully realize his powers and that some at least can become complete exemplars of humanity. But this is impossible. It is a feature of human sociability that we are by ourselves but parts of what we might be. We must look to others to attain the excellences that we must leave aside, or lack altogether. The collective activity of society, the many associations and the public life of the largest community that regulates them, sustains our efforts and elicits our contribution.” John Rawls, *A Theory of Justice*, ed. rev. (Cambridge: Harvard University Press, 1999), 464.

229. Casalta Nabais, “Algumas Considerações,” 151 e Casalta Nabais, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos: Contributo para a Compreensão Constitucional do Estado Fiscal Contemporâneo* (Coimbra: Edições Almedina, 1997), 49-54. Chamados de “quarta geração” ou “ecológicos”, semelhantemente aos direitos das gerações anteriores (direitos das gerações democrática e social), implicam o cumprimento dos seus respectivos deveres. Assim, não apenas o indivíduo tem capacidade de exigir a concretização dos seus direitos, como também está obrigado a concretizar deveres associados, estes que irão constituir os direitos de outros. Relativamente aos direitos “ecológicos”, podem também ser denominados de “direitos boomerang” tendo em conta o que foi mencionado. Constituem direitos que são, simultaneamente, deveres do indivíduo para com a sociedade ou, de forma mais ampla, para com a humanidade.

230. Casalta Nabais, “Algumas Considerações,” 151. Primeiramente, pelas medidas adotadas pelo Chanceler alemão Otto von Bismarck, em matéria de legislação social, com o seguro obrigatório, de modo a combater a emergência do socialismo. De seguida, foi depois da Grande Guerra que ocorreu, em massa, uma proliferação de vários direitos sociais.

sociedade civil, através da mobilização dos seus membros, se considera ser mais capaz na resolução certas questões sociais quando estes requeiram um contacto mais próximo e “mais humano”, sendo, em alguns casos, mais importante do que a carência de meios financeiros e económicos.²³¹

4.1.1. Voluntariado: entre a caridade e solidariedade

Uma das maiores expressões práticas da solidariedade é encontrada no fenómeno do voluntariado, o qual tem tido, nos últimos anos, um papel cada vez mais importante na assunção de responsabilidades pela sociedade civil, quando não estejam entregues a uma versão do Estado social que se idealiza onipotente, apesar de que uma versão assim se encontra invariavelmente em crise. Encontramo-nos num retorno à liberalização na prossecução dos direitos sociais, onde as atividades da sociedade civil ganham um peso mais substancial. Encargos estes que são “devolvidos” à sociedade civil, já que, grande parte das tarefas que se encontram hoje no Estado de bem-estar, estiveram entregues a instituições religiosas e desde o século XIX, a instituições da sociedade civil.²³² Isto sem prejuízo das alterações no quadro político e jurídico das sociedades atuais, que devolvem estas responsabilidades mediante mecanismos diferentes, nomeadamente pela aposta na contratualização e formalização de um princípio de cooperação entre a Administração e as entidades do terceiro setor, máxime as IPSS.²³³

Na verdade, a assunção de responsabilidades no campo social pelos Estados foi praticamente inevitável e constituiu um forte avanço civilizacional. No entanto, já reconhecida essa experiência e tendo em conta a incapacidade de, dentro do quadro económico-financeiro atual, continuarem a garantir a provisão monopolística de direitos sociais, pode haver uma concertação entre o Estado e as várias instituições da sociedade civil, para que essa provisão não seja descurada e continue num trajeto de melhoria contínua. Por isto mesmo, deve a sociedade civil exigir um papel mais ativo em matéria de direitos sociais, embora seja um papel a título complementar e gradual, dado que também não convém uma retirada total do Estado do plano social.

Antes de mais, o voluntariado acarreta certas condições para ser assim considerado pelo que é necessária a delimitação dos elementos que o constituem. Em primeiro lugar, o

231. Nabais, “Algumas Considerações,” 153-154.

232. Ibid, 166.

233. Loureiro, *Adeus ao Estado Social?*, 259-260.

voluntariado pressupõe que o trabalho realizado (porque continua a constituir uma forma de trabalho, realizado durante um certo período ao longo do tempo sem ser meramente fortuito)²³⁴ não se deva a um interesse económico do voluntário, contendo um elemento de gratuitidade. Por outro lado, conforme o próprio nome, contém um elemento de voluntariedade, entendendo-se por isso que a escolha de realizar voluntariado tenha sido não-compulsória. O trabalho realizado tem de ser em proveito dos “outros”, pelo que ajudar um membro da família não vai ser considerado trabalho voluntário. Acrescenta-se, por isso, um outro elemento, de necessidade de satisfação de interesses e/ou necessidades que estejam externos ao lar e rede familiar do voluntário.²³⁵

Poderia também adicionar-se um outro elemento de organização, ou seja, sendo o trabalho voluntário realizado para ou através de uma organização. Este último elemento não consta da definição adotada pela OIT, por ser também considerado voluntariado que seja realizado diretamente a famílias (desde que, conforme dito anteriormente, não façam parte dos laços familiares do voluntário).²³⁶ Desta forma, é possível que sejam mitigadas as diferenças entre trabalho voluntário realizado em países considerado desenvolvidos (com maiores números de organizações) ou em desenvolvimento. Por fim, o voluntariado é uma forma de trabalho, embora não remunerada. A sua prática irá produzir bens e fornecer serviços para terceiros e para a sociedade.²³⁷

Embora se estabeleçam estes critérios para que se considere certo trabalho como trabalho voluntário, entende-se que não são absolutos. Assim, o voluntário não recebe qualquer pagamento em dinheiro ou em espécie pelo trabalho realizado. Pode, no entanto, receber compensações por despesas empreendidas com o intuito de poder realizar trabalho voluntário (transporte, refeições, presentes simbólicos), para além da recompensa pessoal que cada um consiga retirar dessa atividade (relações sociais, desenvolvimento de habilidades, sentimento de autoestima).²³⁸ O facto de o trabalho voluntário apresentar um elemento não-compulsório permite que seja distinguido de outros trabalhos que, semelhantemente, também não são remunerados, como é o caso de trabalho comunitário. A

234. Ibid, 13-15.

235. ILO, *Report II: Statistics of work, unemployment and work underutilization: 19th Conference of Labour Statisticians*, (Geneva: ILO, 2013), 33-34.

236. Interessa de novo a delimitação do terceiro setor, sendo que se apenas se incluir entidades não lucrativas, também o trabalho voluntário realizado, por exemplo, através de uma empresa social ou diretamente para uma família, não vai ser relevante para o estudo estatístico.

237. Ibid. 33-34

238. Ibid, 34.

participação em voluntariado, motivada por expectativas sociais e pressão dos pares, não afeta o elemento não-compulsório do voluntariado.²³⁹

Claramente o voluntariado tem, como sempre teve, uma forte repescagem dos ideais solidários, garantindo uma crença na sociedade de que cada indivíduo, por si só, consegue fomentar mudanças significativas através da participação, entreatura e cooperação.²⁴⁰ O voluntariado deve, portanto, ser um “instrumento de participação na esfera pública” construído a partir da base (que se tem como a sociedade), não como um instrumento a ser empregado pelo Estado de modo a reduzir custos que as entidades teriam de outra forma.²⁴¹ Mas, como é óbvio, não se pode colocar todas as esperanças no voluntariado como ferramenta única e eficaz no combate às várias maleitas que afligem a nossa sociedade, as quais não podem ser resolvidas com a mera fé no altruísmo de alguns cidadãos.²⁴² Por outro, também não devemos, como já foi aqui discutido, deixar toda a responsabilidade solidária ao encargo do Estado, conhecidas já as suas limitações na sua efetivação. Mas entra aqui uma outra forma de solidariedade social, mais organizada e institucionalizada, que deve entrar na equação e complementar (não substituir) as tarefas do Estado social. Nas palavras de José Casalta Nabais:

“Em suma, a solidariedade não é um problema nem exclusivamente do estado, nem exclusivamente da sociedade, mas sim um problema simultaneamente de cada um dos cidadãos, da sociedade e da sua forma mais organizada que temos e que mais progresso conseguiu até hoje para a humanidade - o estado. Ou seja, a solidariedade realiza-se a diversos níveis, constituindo o apelo crescente à solidariedade extra-estadual justamente uma compensação para as dificuldades que, hoje em dia, se deparam ao estado para assegurar um nível essencial de realização humana, isto é, aquele nível de realização que, em cada momento histórico, se revele adequado à salvaguarda da eminente dignidade da pessoa humana.”²⁴³

4.1.2. Solidariedade filantrópica

Uma primeira noção de solidariedade filantrópica prende-se com uma ideia da sociedade ética, em que, de forma voluntária e altruísta, o povo se impele a cumprir com os seus deveres éticos e sociais, numa perspetiva de “alívio dos pobres” e ações paliativas.²⁴⁴

239. Ibid.

240. A frase não é contraditória quando a ação que um ou mais indivíduos tomam tem influência nas ações de outros e os inspira a mudar comportamentos.

241. Nabais, “Algumas Considerações,” 169.

242. O voluntariado é até melhor conseguido quando o percebemos como um meio de aprendizagem para o que o pratica. Há, portanto, sempre uma relação bilateral, em que o voluntário não se aplica apenas por ser altruísta, mas porque recebe algo em troca, neste caso, participa num processo de aprendizagem. Desta forma, para além de se ajudar alguém, garante-se também a sua dignidade como um ser humano, que ajuda para além de ser ajudado. Vd. Amitai Etzioni, *The Third Way to a Good Society*, 21.

243. Nabais, “Algumas Considerações,” 169.

244. Jean-Louis Laville, “Solidariedade,” in *Dicionário Internacional da Outra Economia*, coord. António Cattani *et al.* (Coimbra: Edições Almedina, 2009), 310.

Ou seja, trata-se de uma perspectiva assistencialista e caritativa que, embora se encontre a verter boas intenções, desprovidas de uma organização que as eleve a algo mais, mantém o *status quo*, e o potencial das ações filantrópicas acaba sem capacitar as pessoas em situações penosas.²⁴⁵ Escreve Proudhon, na sua obra mais crítica, que o Cristianismo é para a civilização europeia uma espécie de seguradora ou associação de socorros mútuos. Não obstante, conclui que a economia, na procura do bem-estar social, não pode depender apenas da beneficência dos mártires e da caridade. A felicidade da sociedade irá ser alcançada pelo correto empreendimento das instituições de justiça e de divisão do trabalho.²⁴⁶ Embora insuficiente, a filantropia e caridade, principalmente por meio das instituições religiosas e indivíduos que se ocupam de fornecer a quem não tem, por vezes com quantias do imaginário, terá sempre um lugar na sociedade. Esta insuficiência é, no entanto, como resposta social a questões de escassez e não como valor e virtude.²⁴⁷

Associa-se este tipo de solidariedade a uma conceção de dádiva, que embora gratuita, coloca ou pode colocar quem a oferece num posto de superioridade.²⁴⁸ Marcel Mauss, no seu estudo do dom, entende que lhe está inerente um poder tal que, quando oferecido, obriga o destinatário a retribuir, em sociedades que se podem dizer arcaicas.²⁴⁹ Na Polinésia reina essa mesma reciprocidade obrigatória. Ao oferecer-se um presente (*taonga*), embebido no espírito (*hau*) do doador, quem o recebe está obrigado a dar um também, do mesmo valor ou de valor superior, sob pena de recair nele enormes danos, ou

245. Lembra aqui o provérbio, de origens incertas (atribuído por vezes a Laozi, outras a Anne Ritchie), “Dá a um homem um peixe e ele terá fome amanhã. Ensina-o a pescar e alimenta-o para a vida.”

246. Pierre-Joseph Proudhon, *The Philosophy of Misery*, (New York: Cosimo Classics, 2007) 65. Google Books.

247. Escrevia sobre a caridade o Papa Leão XIII: “(...) façamos tudo quanto estiver ao nosso alcance para salvação dos povos, e, sobretudo, alimentem em si e acendam nos outros, nos grandes e nos pequenos a caridade, senhora e rainha de todas as virtudes. Portanto, a salvação desejada deve ser principalmente o fruto duma grande efusão de caridade, queremos dizer, daquela caridade que compendia em si todo o Evangelho, e que, sempre pronta a sacrificar-se pelo próximo, é o antídoto mais seguro contra o orgulho e o egoísmo do século.” Leão XIII, *Rerum Novarum*.

248. O mesmo entende Kropotkin, embora assumida e reconheça que as instituições (religiosas) que praticam caridade sejam fundamentais na ajuda mútua e suporte dos mais necessitados. Apenas não concorda com a denominação do ato por “caridade”, entendendo que apenas seguem os sentimentos naturais de ajudar o próximo, não sendo necessário para tal seguir qualquer doutrina religiosa. Vd. Kropotkin, *Mutual Aid*, 233. Já não era esta a visão do conceituado associativista português Costa Goodolphim, que escreve em “As Misericórdias”, com o subtítulo de “A Caridade”, em jeitos de poesia: “As paginas d’este livro são um tributo ao mais formoso sentimento do coração humano” (itálico nosso). Vd. Costa Goodolphim, *As Misericórdias*, (Lisboa: Imprensa Nacional, 1897), 5.

249. Sobre o conceito de sociedades arcaicas, vd. Claude Lévi-Strauss, “The Concept of Archaism in Anthropology” in *Structural Anthropology*, trad. Claire Jacobson e Brooke Schoepf, (New York: Basic Books, 1963), 101-119.

mesmo a morte. Para além disso, a ostentação da riqueza ao doar, confere ao doador honra, prestígio e *mana*²⁵⁰, esta última que será perdida quando se falhe em retribuir.²⁵¹

Então, ao dar um presente²⁵², seja este móvel ou imóvel, dão parte de si mesmos, da sua alma, um dom caracterizado pela sua individualidade. O *hau* está motivado a regressar ao seu “lugar de origem”, ou a permitir que se receba algo equivalente para a comunidade.²⁵³ A obrigação de reciprocidade o recebimento do dom é acompanhada por outras duas obrigações de igual valor. A primeira consiste na obrigação de doar, a segunda na de receber. Ambas estas obrigações, quando não cumpridas, equivalem a rejeitar o elo e de aliança, o que é entendido como uma declaração de guerra.²⁵⁴

O dom pressupõe um ato de sacrifício, no qual se deposita confiança em receber mais do que aquilo que se deu. Uma oferta de algo que já não é necessário ou que é dispensável, por um dom maior. A esmola²⁵⁵ é um exemplo. O sacrifício está, tal como no dom, presente na esmola, como também está uma ideia de dádiva e de fortuna, esta última do qual a pessoa se deve livrar, sob pena da vingança de *Nemesis*, constituindo a generosidade como uma obrigação moral.²⁵⁶

Apoiada numa conceção de responsabilidade individual, a solidariedade filantrópica apenas se torna eficaz quando se sustenta por atos voluntários. No nosso entendimento, a filantropia erra na medida em que atribui “as desigualdades de condição apenas à responsabilidade individual.”²⁵⁷ Todo o indivíduo, integrado na mesma sociedade, é afetado pelas ações do outro, pelo que estarão todos interessados em praticar boas ações. A sociedade, ou sociedade civil²⁵⁸, um sistema de alta complexidade, populado pelo *Homo*

250. Mauss traduz *mana* como autoridade, em Marcel Mauss, *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, trad. W. D. Halls, (London: Routledge, 2002), 48.

251. Mauss, *The Gift*, 11.

252. O dom implica não só, bens materiais (talismãs, propriedade) mas intangíveis, como banquetes, festas, danças, etc. Chega mesmo a oferecer-se os descendentes para que outro os crie, em troca de propriedade de quem os adota. O sistema de troca de dons é conduzido, para além do evento dum casamento, o nascimento de uma criança, circuncisão, doença, a chegada de uma filha à puberdade, rituais fúnebres ou comércio.” Mauss, *The Gift*, 11.

253. Mauss, *The Gift*, 4-16.

254. *Ibid*, 17.

255. *Ibid*, 23. A palavra *zedaka* em Hebreu significava justiça, tal como *sadaka* em Árabe. Curiosamente, com a disseminação da doutrina de caridade e esmolas do Cristianismo e Islamismo, *zedaka* passou a significar esmola.

256. *Ibid*, 23.

257. Laville, *Economia Social e Solidária*, 81.

258. Termos que são rapidamente alternados entre si, em Michel Foucault, *Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79*, ed. Michel Senellart e trad. Graham Burchell, (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 296.

æconomicus, que representa o ponto abstrato, ideal e puramente económico nessa mesma sociedade, habita conjuntamente com os outros na sociedade, tendo em conta o seu próprio interesse pessoal, onde entende que a melhor forma de o alcançar é ao praticar boas ações e em assistir o progresso social. Mas apenas enquanto as ações dos outros afetem as ações individuais, irá o *Homo æconomicus* continuar a praticá-las. Ninguém confia cegamente na solidariedade e caridade dos seus homólogos na sociedade, porquanto todos reconhecem que os atos que praticam são pelo amor que têm a si mesmos.²⁵⁹ Mesmo o voluntariado que é um forte instrumento na construção da responsabilidade social e coesão social, não pode ser tido como uma ação desinteressada²⁶⁰ por parte do indivíduo, dado que, entendendo este que nada teria a ganhar com esse ato, não iria praticar.

A solidariedade é, neste sentido, um mecanismo de imputação de responsabilidade, que envolve todos os indivíduos de uma sociedade numa relação social solidária.²⁶¹ De todas as ações podem ser todos igualmente responsáveis e pela ação de um podem todos fruir das suas consequências. Esta responsabilidade pode, no entanto, ser perante os próprios indivíduos que participam na relação social (com represálias que podem vir a surgir pela vingança privada ou pela forma jurídica, se assim for a organização da sociedade). Também podem ser aplicados estes conceitos num plano diferente do dos Homens, quando haja orientações religiosas e aqui podemos falar de solidariedade e responsabilidade perante os deuses.²⁶²

Mas é a responsabilidade que, juntamente com a solidariedade, se constituem como corolários do princípio da dignidade da pessoa humana.²⁶³ A responsabilidade, que é individual no cuidado da sua pessoa e família e a solidariedade, que se traduz nas respostas

259. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 16.

260. Como se encontra na Lei n.º 71/98, no artigo 2.º, n.º 1 e artigo 3.º, n.º 1. Este entendimento apenas é válido perante a aceitação do egoísmo psicológico, como encontrada em Jeremy Bentham, Freud ou Nietzsche. Contra esta perspetiva de que todas as ações voluntárias são praticadas porque há um interesse inerente, David Hume apresenta fortes críticas, presentes em *Concerning the Principles of Morals*, onde discursa sobre o *Self-Love*. Vd. David Hume, *The Philosophical Works of David Hume*, ed. T. H. Green e T. H. Grose, (London: Longmans Green and Co., 1875), 266-272.

261. Para Weber a solidariedade existe em relações fechadas, como o são uma casa ou associação. Portanto, não considera que na sociedade civil haja uma solidariedade do tipo aqui enunciado, pelo que é possível criticar, com fundamento nesta conceção, a solidariedade filantrópica como solução e não como complementar. Embora de bastante valor, apenas com muito esforço se pode imaginar que se pode corresponsabilizar todos os indivíduos pela ação de um, num sistema imensamente complexo e aberto como o é a sociedade civil.

262. Max Weber, *Conceitos Sociológicos Fundamentais*, trad. Artur Morão, (Lisboa: Edições 70, 2014), 76-77.

263. João Loureiro, “Cidadania, Proteção Social e Pobreza Humana,” in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. 90, n.º 1, (2014): 91.

da comunidade à pessoa e família, quando pelo exercício da sua responsabilidade individual, não seja capaz de satisfazer as suas necessidades e dos que a si estão encarregados.²⁶⁴

4.1.3. Solidariedade democrática

O outro tipo de solidariedade que cresce progressivamente a par da que já estudámos é a solidariedade democrática. Mais desagregada da linguagem religiosa, pese a presença do vocábulo “solidariedade”, dissocia-se da filantropia e caridade como objeto principal. A solidariedade democrática prende-se mais com os movimentos sociais, onde se apresenta com argumentos anticapitalistas e embarca numa relação com o Estado no sentido de instituir uma solidariedade legal, ao contrário da solidariedade filantrópica, característica de países onde o Estado não tem peso social. Reclama-se a transformação da responsabilidade individual como origem das desigualdades, optando-se antes pela coesão social. O Estado decide ser ele a garantir os direitos sociais do cidadão, começando assim um processo, entre outros, de “desfamiliarização”.²⁶⁵ As funções tradicionalmente asseguradas pela família começam a ter alternativas quanto ao agente que as executa, nomeadamente serviços de acolhimento de crianças ou apoio domiciliário a idosos, que quando assegurados, permitem que as mulheres abandonem o seu “posto”, que lhes estava reservado à séculos, para integrarem o mercado de trabalho.²⁶⁶

Isto torna-se bastante visível em sociedades em que o Estado se apresenta como um forte garantidor de direitos sociais e a sociedade-providência, que se funda na entreaajuda dos laços de parentesco e de vizinhança, com valores morais tão afetuosos, como o altruísmo, solidariedade e reciprocidade, não necessita mais de exercer as suas armas de uma forma tão possante.²⁶⁷ Mas também as associações sem fins lucrativos fornecem em grande parte estes serviços, que externalizam cada vez mais o papel da mulher, numa transformação da sociedade de ordem patriarcal.²⁶⁸ Se isto é verdade, a família tem cada vez menos controlo e responsabilidade sobre os seus membros, passando a sociedade a encarregar-se da moldagem do carácter do indivíduo e da sua emancipação. Entendia Kristol que o *welfare*

264. Ibid.

265. H. Hernes, *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*, (Oslo: Norwegian University Press, 1987); J.S. O'Connor, “From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes,” in *Current Sociology* 44, n.º 2 (1996): 1-124, cit. em Laville, *Economia Social e Solidária*, 87.

266. Laville, *Economia Social e Solidária*, 85-87.

267. Boaventura de Sousa Santos, “Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social,” *Revista Crítica de Ciências Sociais* 47 (maio, 1995): vi.

268. Laville, *Economia Social e Solidária*, 189.

destituía o chefe de família das suas funções económicas, o que, por sua vez, desmantelava a família como importante contributo económico das sociedades.²⁶⁹

A providência estatal contribui, apesar das intenções e consequências no campo social bastante positivas, para um agravar da individualização e perda de laços comunitários entre os cidadãos. Resta saber se deve ser esse o caminho, ou se deve o Estado afastar-se e retirar o “universal” da sua conduta para manter certos valores que se possam considerar relevantes na ordem social, nomeadamente a responsabilidade individual e autossuficiência. Vieira de Andrade critica exatamente esta posição, em que fala de um défice de liberdade e cidadania no Estado Social, criando dependência das pessoas para com o Estado e destruindo a solidariedade social.²⁷⁰ Esta dependência irá minar o segundo incentivo para o esforço/trabalho, que Kristol, lembrando Tocqueville, entende ser a melhoria das condições de vida do indivíduo, visto que, satisfeito o primeiro (o desejo de viver), haverá poucos que tentem alcançar o segundo.²⁷¹ A transição para as sociedades industriais retirou a população dos campos agrícolas, obrigando a que a assistência pública fosse a nova garantia mínima dos cidadãos, antes assegurada pelos produtos da terra. O Estado Social, que inicialmente vem complementar a solidariedade privada, absorveu-a com a solidariedade pública, renegando um equilíbrio que podia ter sido alcançado entre os setores público, privado e social.²⁷² Entende-se que é aqui que nasce o Estado Providência e que este sim, tem tendência a provocar dependência por parte dos cidadãos nos poderes públicos e retira de ação a solidariedade social. No entanto, percebe-se que é desde 1974, com a queda do Estado Novo, que as cooperativas têm um crescimento tremendo, até uma quebra em 1986, com a adesão de Portugal à CEE, perdendo-se mais de 1000 cooperativas nesse ano.²⁷³

As necessidades básicas parecem estender-se, de ano para ano e a nível global, embora a velocidades diferentes, o que podemos dizer ser uma “coletivização das necessidades”.²⁷⁴ Tornamo-nos cada vez mais dependentes dos outros, numa eterna luta para a otimização do tempo e custo de oportunidade na sociedade de conhecimento. A família, apesar de ser a “instituição” que traz o indivíduo para a sociedade, partilha cada vez mais

269. Irving Kristol, *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*, (New York, The Free Press, 1995), 49.

270. Vieira de Andrade, “O Papel do Estado na Sociedade e na Socialidade,” in *A Economia Social e Civil: Estudos*, 31.

271. Kristol, *Neoconservatism*, 43-44.

272. Andrade, “O Papel do Estado,” 35-37.

273. Garrido e Pereira, *Economia Social em Movimento*, 266-267.

274. Laville, *Economia Social e Solidária*, 90.

com esta as funções de criação do indivíduo, externalizando-se a responsabilidade da satisfação das necessidades do mesmo. Assim, na sociedade de hoje, faz sentido a transferência de algumas responsabilidades individuais para o domínio social, libertando o indivíduo para outras preocupações que não a sua sobrevivência.

Por esta via, a solidariedade democrática é, como a solidariedade filantrópica, baseada na dádiva, mas a unilateralidade característica da filantropia deixa de existir. Concebe-se a dádiva como um ato possível de ser praticado por todos, numa verdadeira democratização da sociedade. No entanto, essa solidariedade que passaria pela moralidade e organização dos indivíduos, numa forte articulação com o Estado, que corrigiria as desigualdades que surgissem, é delegada para este último, transformando-o naquela que é a “visão patológica” do Estado Social, o Estado Providência. Essa democratização centralizou e autonomizou a prestação de serviços sociais no Estado, esquecendo-se o papel fundamental que a economia social e solidária, que procura desde sempre emancipar-se perante o Estado e mercado²⁷⁵, pode ter ao cooperar com as forças político-económicas na prestação desses mesmos serviços. Entende-se que o “Estado não é suficiente para entretecer o laço social”, e que o “(...) trabalhador deve poder empenhar-se na associação que constitui a associação para perceber a solidariedade.”²⁷⁶ Há autores, no entanto, que entendem que a chegada tardia do Estado Providência a Portugal, após a ditadura militar, curiosamente, veio reforçar o papel das entidades da economia social. Mesmo com uma intervenção do Estado em matérias que, até então, estariam a cargo da economia social, erigindo um sistema público de Segurança Social e garantindo direitos sociais na Constituição de 1976, fomenta o papel da economia social, inscrevendo-a no texto constitucional, sob o “setor cooperativo e social”, embora não se abrangessem aqui todas as entidades que agora se consideram da economia social.²⁷⁷ Ainda sobre este tema, há autores que concluem que o Estado Providência nunca chegou a desenvolver-se plenamente no contexto português, pelo que a providência nunca foi garantida apenas pelo Estado e este apoiou-se na sociedade para colmatar as suas falhas.²⁷⁸

Claro está que a economia social e solidária não se mede apenas pela prevalência da solidariedade democrática. A filantropia tem e deve continuar a ter uma influência

275. Que dominaram sempre o discurso político e académico de forma completamente aterradora. A economia social nunca teve a prioridade que os outros dois setores tiveram.

276. Laville, *Economia Social e Solidária*, 91.

277. Garrido e Pereira, *Economia Social em Movimento*, 251.

278. Santos, “Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social?,” ii.

significativa na atuação das entidades da economia social e solidária, numa perspetiva de consciencialização e moralização da sociedade, pelo que deve continuar a ter uma dimensão política forte e tentar a mudança social (conforme já tínhamos notado no capítulo que versa sobre o voluntariado). Num esforço de distinção entre civilidade e socialidade, Miguel Morgado entende que o desdobramento moral e prático que se faça da civilidade irá ao encontro do patriotismo²⁷⁹, num sentido de comunidade que se dissipa nas linhas fronteiriças do mapa. Já a socialidade, no seu desdobramento moral e prático, inclina-se para a solidariedade. Por todas as qualidades que se diz ter um ser solidário, lembra este autor que lhe foi negada o estatuto de virtude pela filosofia. Cícero cimenta este pensamento, dizendo que a solidariedade não pode ser confundida com a rainha das virtudes (a justiça), nem com a generosidade, esta que mesmo entre os povos sem filosofia era considerada uma virtude. Para Comte-Sponville a solidariedade é uma mera comunhão de interesses, pelo que o valor da solidariedade deve ser pesado consoante os interesses em causa. Verdade, o solidário apenas ajuda os outros enquanto essa ajuda for recíproca, ao contrário de uma noção de justiça.²⁸⁰

5. GOVERNANÇA

5.1. Breve delimitação do conceito

Se há uma noção que se adequa ao debate do terceiro setor, sobre os seus modelos de direção e regulação, é a noção de governança. Tem, na sua génese, inerentes as ideias de democracia e horizontalidade, caracterizada pela existência duma negociação constante com os atores que estão inseridos no jogo social.²⁸¹ Cada vez mais o Estado, mas também qualquer instituição, tem de se sujeitar a sistemas complexos, que implicam a dispersão do poder e autoridade para outros indivíduos e organizações, que através de valores como a transparência ou *accountability*, lhes é imbuída a capacidade de interpretar, escrutinar e regular a sua atuação. O Estado, sujeito ao escrutínio público, não só pela parte dos que habitam as suas fronteiras, mas também dos que se encontram fora delas, perde o seu estatuto de superioridade e centralidade. A população, a cada dia mais complexa e diversificada,

279. Miguel Morgado, “Socialidade e Civilidade: A Utilidade de uma Distinção,” in *Economia Social e Civil: Estudos*, 58.

280. *Ibid*, 59.

281. Philippe Defarges, *La Gouvernance*, (Paris: Presses Universitaires de France, 2008), 20.

procura a fundamentação dos procedimentos e exige transparência e prestação de contas. A comunidade internacional, com os vários atores que a constituem (como exemplos, as agências de classificação, entidades reguladoras, Comissão Europeia ou o Fundo Monetário Internacional), fiscaliza e controla os Estados nacionais.²⁸²

A sua atuação, antes de ser qualificada pela coação, tem agora de analisar as diversas exigências das diversas comunidades, pese o pleonasma, que pela via da negociação e persuasão permite que a sua ação culmine em soluções mutuamente benéficas²⁸³, pelo que se reconhece valor em todas as peças que se enquadram no campo social e político. Assim, numa perspetiva que tem vindo a sugerir a viragem para o Estado regulador desde os anos setenta, a governança implica que o Estado largue mão da sua “armadura hierárquica” e que a ordem seja modelada a partir de baixo (*bottom-up*, ao invés de *top-down*).²⁸⁴ E entende-se que assim o seja, quando se constata a evolução das fronteiras entre público e privado, paulatinamente mais nebulosas. O público desce cada vez mais para se encontrar em relações de horizontalidade com a sociedade e as suas instituições, onde se percebe, também neste domínio, que a cooperação é mais eficaz e eficiente.

Entende-se, portanto, que a noção de governança difere da de governo e pressupõe uma relação bastante mais íntima com a do Estado regulador. Contrária a preceitos hierárquicos e de imposição, a governança deve ser entendida como um conceito mais amplo que o de um órgão institucional como o é o governo. Apresenta-se, para Rosenau, como um sistema de normas que apenas é aplicável quando a maioria de um sistema democrático concorda nessa mesma aplicação. Já os governos conseguem, pela força da autoridade, impor as suas políticas apesar da oposição que enfrentem²⁸⁵ (embora possa ser a curto prazo). Suplanta-se ainda ao governo na sua amplitude, porque enquanto este procura resolver problemas de escassez e unidade, a governança já alcançou esses objetivos. Conquistados, procura agora fomentar a diversidade, permitindo, pela participação, que se dê lugar à criatividade e renovação.²⁸⁶

282 Ibid, 38.

283 Ibid, 57.

284 Ibid, 33-38.

285 James N. Rosenau, “Governance, order, and change in world politics,” in *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, ed. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 4-5.

286 Defarges, *La Gouvernance*, 29-30.

5.2. Mecanismo do Estado mínimo?

São vários os autores que pressupõem que a noção de governança como inevitavelmente ligada ao contexto do Estado regulador. Por outro lado, o entendimento de que esta é uma noção essencialmente apolítica também não é escasso. Isto porque, desde o último século que a governança mantém o seu foco ideológico na cooperação entre os atores sociais, públicos e privados, com ou sem fins lucrativos, sem ter o pretensiosismo de se assumir como solução para as falhas de mercado e do estado, afastando-se do tradicional debate do intervencionismo e liberalismo.²⁸⁷ Não obstante, a relação da governança com as diversas facetas do Estado mínimo é dos entendimentos mais propagados sobre a sua origem. Numa tentativa de determinação do conceito de governança, Rhodes identificava há duas décadas, num artigo intitulado *Governance without Government*, seis formas de como esta foi abordada nos meios académicos e políticos.²⁸⁸

Para este autor, a governança apresenta-se associada, num primeiro momento, à transição para o Estado regulador ou Estado mínimo, no qual a intervenção pública se caracteriza pela regulação e promoção da propriedade privada. O afastamento do Estado na provisão de grande parte dos serviços públicos de forma globalizada, privatizações e liberalizações em larga escala, remete para a ideia de *hollowing out of the state*.²⁸⁹ No nosso entendimento, a relação entre a governança e o Estado regulador tem que ver com as lacunas que surgiram aquando da delegação de serviços e produção de bens públicos para o mercado e terceiro setor, obrigando o Estado a aprofundar as suas redes de coordenação e comunicação com os restantes atores da sociedade. A par do afastamento do Estado, a

287. Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la Gouvernance?*, (Paris: Presses de Science Po, 2002), 33.

288. R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies* 44, n.º 4 (setembro, 1996): 653. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Entre elas: o Estado mínimo, a governança corporativa, a nova gestão pública, a "boa governança", sistema cibernético-social e redes auto-organizadas. Este autor escreve sobre os processos que geram o acontecimento de *hollowing out of the state*. A privatização e limitação da intervenção estatal, a perda de funções dos governos centrais e locais para sistemas alternativos e para a União Europeia, bem como, a perda de discricionariedade com a nova gestão pública, constituem a transformação para a era do hollow state. No entanto, na visão deste autor, esta transformação ainda não está completamente consumada, nem deverá estar no futuro próximo. R. A. W. Rhodes, "The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain," in *The Political Quarterly* 65, n.º 2 (1994): 138. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923x.1994.tb00441.x>.

289. Rhodes, "The New Governance," 661.

emergência da nova gestão pública nos anos 80 e 90 ²⁹⁰ encontra semelhanças com o surgimento da governança.²⁹¹

Argumenta-se, neste sentido, que as reformas da nova gestão pública continham diversas semelhanças com as teorias de governança, nomeadamente quanto ao papel de *backstage* do governo. Por outro lado, a nova gestão pública foca muitos dos seus esforços nas questões intraorganizacionais, maioritariamente pela adoção de instrumentos de gestão privada²⁹² – melhor, gestão dos privados atuantes no mercado – com o intuito de maximizar a eficiência e eficácia dos processos gestionários no fornecimento de bens e serviços públicos. Já a governança, numa tentativa de minimizar a sobreposição com este movimento, tem preocupações a nível interorganizacional, aceitando a complexidade dos sistemas aos quais estas pertencem, sendo preciso, por isso, adotar mais e melhores formas de cooperação e coordenação com a sociedade no seu todo.²⁹³ Aceita por isso, a inevitabilidade da complexidade e dos processos sociais que lhe estão subjacentes. Podemos encontrar uma vertente mais próxima da nova gestão pública na *corporate governance*, que pretende garantir que a gestão das organizações está devidamente alinhada com a direção e objetivos propostos, através da construção de mecanismos transparentes, integridade e definição de responsabilidades. A gestão da organização está já assegurada, entendendo-se que a monitorização das relações e ações dos executivos é tão importante como a gestão. Podemos

290. Rhodes, “The New Governance,” 655. Aqui podemos distinguir entre uma fase do *managerialism* e mais tarde a escola da *new institutional economics*. A primeira foca-se mais na aplicação dos instrumentos da gestão privada no setor público enquanto que a segunda encontra mais vínculos com o afastamento estratégico dos Estados, pelo que fomenta a utilização de estruturas de incentivo à competitividade no setor público, maioritariamente pelo recurso a contratos públicos.

291. Por exemplo, em Rhodes, “The New Governance,” 654; Erik-Hans Klijn, “New Public Management and Governance: A Comparison,” in *The Oxford Handbook of Governance*, ed. David Levi-Faur, (Oxford: Oxford University Press, 2018), 209. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0014>. Altura em que o estudo académico e publicações sobre o tema da governança teve um aumento exponencial. Consequentemente, é na primeira década do terceiro milénio que o tema se espalha, de forma cada vez mais interdisciplinar. Vd. David Levi-Faur, “From ‘Big Government’ to ‘Big Governance’?,” in *The Oxford Handbook of Governance*, ed. David Levi-Faur (Oxford: Oxford University Press, 2018), 5-6. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>.

292. Veja-se aqui, por exemplo, a adoção de indicadores de *performance*, ou num sentido mais amplo, *performativity*. Conceito que, segundo Stephen Ball, “*is a technology, a culture and a mode of regulation that employs judgements, comparisons and displays as means of incentive, control, attrition and change based on rewards and sanctions (both material and symbolic). The performances (of individual subjects or organizations) serve as measures of productivity or output, or displays of ‘quality’, or ‘moments’ of promotion or inspection. As such they stand for, encapsulate or represent the worth, quality or value of an individual or organization within a field of judgement. The issue of who controls the field of judgement is crucial.*” Stephen Ball, “The Teacher’s Soul and The Terrors of Performativity,” *Journal of Education Policy* 18:2 (2003):216, <https://doi.org/10.1080/0268093022000043065>.

293. Sobre as diferenças entre a Nova Gestão Pública e a governança, vd. Erik-Hans Klijn, “New Public Management and Governance: A Comparison.”

dizer que é uma tentativa de devolver, mediante a introdução de estilos comerciais na gestão de bens e serviços públicos, a *accountability* em relação ao procedimento, que é característica do setor público.²⁹⁴

A nova gestão pública, ao permitir adaptar os mecanismos de mercado ao setor público – e também, num plano mais amplo, o terceiro setor, pela influência da sua alta expansão – procura transformar sistemas complexos em sistemas mais simples, sob a pretensão da objetividade, mas privados agora da sua individualidade.²⁹⁵ Assim, a nova gestão pública procura implementar uma série de objetivos que correspondem, de certa forma, ao padrão de excelência ambicionado, sob pena da discricionariedade dos burocratas que atuam no terreno ser completamente abandonada ²⁹⁶. Podemos argumentar que a nova gestão pública procura desta forma garantir que os problemas de “discricionariedade delegada” ²⁹⁷ de qualquer entidade são minimizados, mas que se sente maximizada quando falamos da Administração pela sua dimensão. Levanta-se aqui o tradicional problema da diferença entre *law in books* e *law in action*, no sentido em que os burocratas do terreno têm de improvisar a sua atuação e raramente é possível prever todas as situações, pelo que a dependência cega de indicadores inflexíveis (i.e. de desempenho) provavelmente não se irá traduzir em ganhos de eficácia e eficiência.

Por outro lado, podem ainda provocar reações desinteressadas que satisfaçam os indicadores, mas que não seriam a resposta mais otimizada. A falta de competitividade do setor público tem sido um dos argumentos mais utilizados para explicar a sua ineficácia na prossecução de objetivos e problemas na alocação de recursos. A nova gestão pública, portanto, sugere que a qualidade dos serviços e bens está inevitavelmente conectada à competitividade do mercado, algo que não se verifica no setor público e que, segundo a *New Institutional Economics*, oferece incentivos para a melhoria contínua.²⁹⁸ De forma semelhante, a conceção de “boa governança” inicialmente construída pelo Banco Mundial,

294. Rhodes, “The New Governance,” 654.

295. Stephen Ball, “The Teacher’s Soul and The Terrors of Performativity,” 215-217.

296. Ibid, 226. É o que este autor denomina de “sociedade de desempenho” (*performative society*), na qual a forma empresária excede as fronteiras do mercado e se mistura com os restantes setores, por ser a mais eficaz a alcançar melhorias visíveis. No entanto, o autor argumenta que as tentativas de tornar, neste caso, o setor público, mais transparente, podem antes produzir efeitos negativos. Fenómeno este que pode ser denominado de “conformidade cínica” (*cynical compliance*). De lembrar que o trabalho apresentado por este autor se refere ao setor da educação. Entendemos, no entanto, que possa haver margem para fazer uma proposta de generalização sobre a influência da cultura de desempenho na vida dos professores, pelo menos para outras áreas nas quais se revela complicado a quantificação do desempenho do trabalho.

297. Fukuyama, *State-Building*, 44.

298. Rhodes, “The New Governance,” 655.

em 1989, implicava que o adjetivo reduzia a governança a quatro dimensões, nomeadamente, “um serviço público eficiente, uma administração sujeita a prestação de contas, um sistema judicial de confiança e um equilíbrio entre os governantes e governados.”²⁹⁹ Seguindo esta fundamentação, é possível caracterizar o conceito de “boa governança” do Banco Mundial como uma junção entre os valores da nova gestão pública e da democracia liberal.³⁰⁰

Desta feita, a burocracia, que tem sido um alvo a abater, vê-se a ser substituída por formas de prestação de serviços do mercado. A posição do gestor é profissionalizada e este verifica se há conformidade com o padrão e objetivos afixados, os indicadores de desempenho, o custo-benefício das ações e processos, bem como, o grau de proximidade da organização com o cliente.³⁰¹ Estas têm sido mudanças de fundo na Administração na tentativa de transferir as qualidades do setor privado para a organização pública. Não obstante, há que lembrar que esta transferência não pode ser realizada diretamente dado as distintos objetivos e características que os setores apresentam. Aliás, é algo controversa a construção de uma “orientação para o cliente”³⁰², que é e deve estar restrita para as entidades que atuam no mercado. Isto porque a Administração não tem de pretender aliciar os clientes para prestar serviços, nem deve criar neles necessidades anteriormente desconhecidas, função esta que é do mercado e dos órgãos de *marketing*. Neste sentido, “verificamos novas estratégias da Administração que começou a falar de clientes, quando deveria falar de cidadãos *lato sensu* ou melhor, de pessoas.”³⁰³

Nada implica, no entanto, que seja inevitável uma relação da “boa” governança, conforme entendida pelo Banco Mundial e o total recuo do Estado. Thomas Weiss entende que, embora a noção tenha surgido numa altura em que imperava o consenso de Washington, acompanhado pela ideia de que tudo o que o governo possa fazer o mercado consegue fazer melhor, não deixa de ser possível argumentar que um mercado e sociedade forte conseguem

299. D. Williams e T. Young, “Governance, the World Bank and Liberal Theory,” *Political Studies* 42, n.º 1 (março, 1994): 87, cit. em Veerle van Doeveren, “Rethinking Good Governance,” *Public Integrity* 13, n.º 4 (2011): 304. <https://doi.org/10.2753/pin1099-9922130401>.

300. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” 656; Veerle van Doeveren, “Rethinking Good Governance,” 303.

301. Rhodes, “The New Governance,” 655.

302. Fukuyama, *State-Building*, 49. Cliente este que, segundo a teoria do principal-agente adaptada ao setor pública, é o principal.

303. João Loureiro, *Direito da Segurança Social: Entre a Necessidade e o Risco*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), 126.

conviver com um Estado também ele forte.³⁰⁴ O que o Banco Mundial entende ser “boa governança” pode ser visto, por outras organizações e indivíduos, como “má governança”, dada a imensa volatilidade a que este conceito está sujeito.³⁰⁵ Aliás, as críticas ao entendimento da governança como um instrumento do Estado regulador não são poucas. Pierre e Peters entendem que a governança não é característica da evolução recente do Estado, em especial nos seus graus de intervenção variáveis na vida económica e social. Distinguem cinco tipos de governança³⁰⁶, das quais a *governance without government* é a que rejeitam mais veemente. O modelo, conforme já analisámos anteriormente, propõe a existência de redes autónomas em relação aos atores políticos, entendendo que as organizações, interdependentes, são capazes de se autorregular pela negociação das “regras do jogo”.³⁰⁷ As críticas tecidas a este modelo, inteiramente válidas, focam-se nas suas debilidades normativas, de controlo e representatividade do interesse público.³⁰⁸ Porém, recorro aqui à noção de governança adotada por Defarges, o qual entende a governança como sendo um conceito do “mundo rico”³⁰⁹, um certa utopia, onde a guerra não existe e a abundância está estabelecida. Escreve, neste sentido:

“Na era governamental, o Estado é o guardião severo da unidade, um guia ideológico, difusor da fé nacional. Na era da governança, o político, esvaziado de todos

304. Thomas Weiss, “Governance, Good Governance and Global Governance; Conceptual and Actual Challenges,” *Third World Quarterly* 21, n.º 5 (2000): 802. <https://doi.org/10.1080/713701075>. Percebido numa analogia em competições desportivas, onde o árbitro, embora não faça parte dos players do jogo, tem todo o poder e autoridade para alterar completamente o seu rumo, ao admoestar, expulsar, conceder vantagens, etc.

305. Doeveren, “Rethinking Good Governance,” 304-305. Veja-se, por exemplo, que políticas de liberalização do mercado podem ser vistas pelas Nações Unidas como sendo “más”, pelo facto de os cidadãos não estarem envolvidos no processo de decisão. Este é um critério que não consta da definição do Banco Mundial, embora nós entendamos que se trata de um critério fundamental quando se fala em governança. A Comissão Europeia entende a “boa governança” de outra forma, onde imperam os princípios de abertura, participação, *accountability*, eficácia e coerência. Já aqui vimos que os critérios diferem consoante estejamos a falar da União Europeia, Banco Mundial, Nações Unidas, OCDE ou FMI. Desta forma, as ajudas provenientes de organizações intergovernamentais estão sujeitas à avaliação que estas organizações fazem do estado da governança em determinado país. É até possível que se alterem os critérios necessários ao longo do tempo e de forma arbitrária, o que pode prejudicar vários países que procurem, por exemplo, aderir à União Europeia. Por um lado, esta diferença permite apoiar diversas características associadas à “boa governança”. Por outro, danifica a claridade de um conceito que há muito não encontra o seu espaço e não permite que haja cooperação e unificação entre os vários países, que se desenvolvem mediante princípios que, em alguns casos, não encontram paralelo ou chegam a competir entre si.

306. Jon Pierre e Guy Peters, *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 11-12. Entendem estes autores que a governança pode ser dividida nos modelos estadista, liberal-democrata, state-centric, da escola de governança holandesa e da governança sem governo.

307. Rhodes, “Governing without Government,” 660.

308. Pierre e Peters, *Governing Complex Societies*, 45.

309. Defarges, *La Gouvernance*, 22.

os seus fins, não serve mais senão para verificar se o jogo social não se desenrola de forma trágica.”³¹⁰

Como todos reconhecemos, é impossível dizer que, apesar de existirem países ricos, uns mais que outros, não nos encontramos no “mundo rico”. A paz não é uma constante e pessoas que vivem em condições indignas são multidões. Assim, entendemos que para chegarmos à *governance without government* ainda muito tem de se fazer. Recordamos aqui a postura de Proudhon, que via a sociedade anarquista como o ideal do governo da humanidade, apesar de perceber que essa metamorfose tomaria séculos, pelo que até lá, iria assumir-se como defensor das soluções federativas.³¹¹

5.3. Da governança à “boa” governança

Sobre o conceito de “boa” governança parece-nos, no entanto, que prevalecem na literatura, pelo menos cinco princípios, essenciais nas definições de vários autores e organizações.³¹² Princípios estes que, não obstante a existência e legitimidade de outros, encontram correspondência nas várias tentativas de caracterização da “boa” governança. São estes a *accountability*, eficácia e eficiência ³¹³, abertura e transparência ³¹⁴, participação e Estado de Direito. No entanto, deve-se garantir, para que os princípios não sejam apenas de valor normativo, que a correspondência entre as definições é real. Apesar dos princípios apresentados estarem generalizados, o seu conteúdo não está, pelo que cada entendimento de “boa” governança está sujeito a desvios significativos.

De facto, Thomas Weiss entende que o debate sobre “boa” governança, que nos anos 90 se focava maioritariamente no desmantelamento do Estado para dar prioridade ao funcionamento do mercado, começa a desaparecer. A palavra do dia passou a ser a participação, que se tem como o cerne da governança. Há uma maior preocupação com a democratização da sociedade e na envolvimento de atores não-estatais nos processos de

310. Tradução nossa. Ibid, 29-31.

311. Woodcock, *Pierre-Joseph Proudhon*, xvi.

312. Referimo-nos ao trabalho realizado por Doeveren, “Rethinking Good Governance,” 308-310. Foram identificadas várias definições de “boa” governança, como entendidas por algumas organizações intergovernamentais (União Europeia, OCDE, Nações Unidas, Banco Mundial) e autores (Hyden et al., Smith e Weiss).

313. Ibid, 308. Podem corresponder apenas a um princípio por estarem algo dependentes um do outro, sendo que é variável a importância que cada definição impõe a cada um.

314. Ibid, 309. Também aqui estes conceitos são utilizados como sinónimos, referindo-se à celeridade, qualidade e possibilidade de compreensão pelo público em geral.

decisão, o que, por sua vez, implica a existência de padrões de *accountability* para os altos responsáveis.³¹⁵ Pela introdução de várias entidades no planejamento de políticas públicas, há também necessidade de introduzir novos instrumentos de controle. A governança torna-se uma noção mais ampla, que encontra o seu propósito nos instrumentos de coordenação e *accountability*, pela melhoria de conceitos já aqui abordados, como a transparência, participação ou eficiência. Este entendimento leva-nos a entender a governança como processos de transmissão de informação em sociedades horizontais, fomentando mecanismos eficazes de comunicação e participação entre os atores que a constituem.

Numa visão mais estrita, Fukuyama entende que a governança pode, inicialmente, ser concetualizada como a capacidade dos governos na aplicação de regras e entrega de serviços, independentemente da sua posição ideológica e política, democrática ou autoritária.³¹⁶ Fukuyama procura ver a governança e subsequentemente a “boa governança” ou qualidade do governo, a partir de um prisma diferente, fazendo uma clara separação entre estas e a política, visão que não é partilhada de forma unânime. Traduz-se numa definição que se importa apenas com a apreciação técnica e de execução, sugerindo que a qualidade da governança não é afetada pelo objetivo que se tenta alcançar, mas pelo desempenho dos agentes na sua prossecução. A governança seria, sob a teoria principal-agente, a capacidade executiva dos agentes na concretização dos objetivos traçados pelos principais.³¹⁷ Procura assim separar a governança, como dimensão da administração pública, do domínio das políticas públicas.³¹⁸ Os objetivos normativos não encontram, sob esta teoria, influência na qualidade do governo, argumentando que uma visão instrumental da governança é mais adequada.³¹⁹ Esta visão instrumental da governança observa que as medidas procedimentais, de *input*, de *output* e de autonomia burocrática são fundamentais na análise da governança. Mediante a capacidade da Administração (preenchida pelos seus recursos e grau de profissionalização), também a autonomia dos burocratas pode ser maior ou menor. Desta feita, o fluxo de autoridade deixa de ser *top-down* para ser *bottom-up*.³²⁰ O agente já não é

315. Weiss, “Governance, Good Governance and Global Governance,” 803.

316. Francis Fukuyama, “What is Governance?,” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26, n.º 3 (julho, 2013): 350. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>.

317. Fukuyama, “What is Governance?,” 350.

318. Fukuyama, “What is Governance?,” 351.

319. Ibid. 351.

320. Fukuyama, “What is Governance?,” 359-364.

visto como mero executante dos desejos do principal numa administração altamente capacitada, mas surge como um verdadeiro criador de políticas públicas.

O estudo da governança e mais recentemente da “boa governança” tem sido entendido de uma forma mais ampla, entendendo o Estado como ocupante de um papel central, onde a governança abrange etapas de seleção, reconciliação e coordenação dos objetivos, bem como, o *feedback* e *accountability*.³²¹ A governança começa a ser associada, quando se discute a sua qualidade, não só aos processos de implementação das políticas estabelecidas, mas também a juízos sobre a direção e objetivos que os governos pretendem alcançar. Veja-se que o Banco Mundial percebe a “boa governança”, no projeto *Worldwide Governance Indicators*, no qual foram analisados mais de 200 países, como abrangendo seis dimensões de governança, entre elas, voz e prestação de contas, estabilidade política e ausência de violência, eficácia governamental, qualidade regulatória, Estado de Direito e controlo de corrupção.³²²

5.4. Contributos da cibernética no estudo da governança

Até aqui fizemos o estudo de diversas dimensões da governança, que embora não tenha sido de forma taxativa, abrangeu as formas mais apregoadas. Entendemos que a governança, embora não encontre paralelos em todas as áreas das definições distintas aqui apresentadas, é capaz de encontrar diversas semelhanças, nomeadamente em termos da área que abrange,- bastante mais ampla que o governo - da autonomia das instituições em relação ao Estado, participação das instituições nos processos de decisão, transparência e regulação das interações entre os diversos atores da sociedade - esta cada vez mais horizontal, nas quais as barreiras com o Estado começam a se desvanecer. Concordamos desta forma, com a definição avançada por Rhodes, na qual a teoria cibernética e de redes autorreguladas é crucial para o entendimento da governança.³²³

321. Guy Peters, “Governance as Political Theory,” *The Oxford Handbook of Governance*, ed. David Levi-Faur, (Oxford: Oxford University Press, 2018), 21-22.

322. Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,” *Policy Research Working Paper* 5430, (setembro, 2010): 2. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>. Cada uma destas dimensões pretende ajudar a avaliar três áreas de cada país, nomeadamente, o processo de tomada de posse dos governos (voz/prestação de contas e estabilidade política/ausência de terrorismo), a capacidade de formulação e concretização de políticas públicas (eficácia do governo e qualidade regulatória) e o respeito tido pelos cidadãos e Estado por instituições económicas e sociais do país (Estado de Direito e controlo da corrupção). Esta é uma tentativa de avaliar os níveis de governança do país, embora seja reconhecida a dificuldade na recolha de informação, para além de que se trata de um estudo baseado na perceção dos respondentes.

323. A qual vamos analisar mais aprofundadamente no ponto seguinte.

A governança surge numa altura de crescente complexidade, com a maximização de atores no plano global, o aparecimento de organizações nacionais e internacionais que empurraram os Estados para papéis secundários. Podemos dizer que nos encontramos em “sociedades sem centro”³²⁴, nas quais nenhum elemento que as constitui pode realmente ser dominante em relação aos outros. Assim, deixa de existir uma ordem que se baseia na centralidade do Estado, para passar a reconhecer-se cada elemento a sociedade como sendo central.³²⁵ A governança, adotando esta perspetiva, começa a focar-se na necessidade de cooperação entre os vários centros das sociedades, admitindo a interdependência e transparência das fronteiras entre os setores. Esta é a principal ideia da abordagem socio-cibernética³²⁶, a qual vai buscar grande parte da sua construção teórica aos sistemas desenvolvidos em grande parte por Norbert Wiener, Ross Ashby, Niklas Luhmann e Karl Deutsch. Antes de mais, a própria ideia de cibernética (derivado de *kubernētēs*, em grego) está intimamente ligada com a de timoneiro, que posteriormente irá originar a palavra “governador”.³²⁷ Nos seus primórdios, a cibernética foi entendida como “a ciência da comunicação e controlo no animal e na máquina”.³²⁸ Por conseguinte, sendo esta uma ciência que aborda os sistemas complexos e o modo como estes se comportam, deve a governança, como a “totalidade das conceções teóricas sobre governar”³²⁹, introduzir os seus princípios, dado que também esta lida com sistemas altamente complexos, i.e., a sociedade, ou podendo mesmo falar-se numa “sociedade mundial”.³³⁰

Norbert Wiener, reconhecido pai da cibernética, entendia que o estudo da sociedade apenas teria sucesso através da análise das mensagens e informação transmitidas entre as

324. Niklas Luhmann, *The Differentiation of Society*, trad. Stephen Holmes e Charles Lamore (New York: Columbia University Press, 1982), xv. <https://doi.org/10.7312/luhm90862>.

325. Ibid, 355.

326. Rhodes, “New Governance,” 658; Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: SAGE Publications, 2003), 5. Abordagem assim denominada por este autor para caraterizar o estudo de Kooiman sobre a governança. Esta abordagem conceptual é, no entanto, denominada pelo autor como sendo “governança socio-política” ou “governança interativa”. Neste sentido, o autor indica que a interação se apresenta como a faceta dominante no estudo da governança, sendo na interação governativa que se descobre a diversidade, dinâmicas e complexidade da governança na sociedade moderna.

327. Norbert Wiener, *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society* (London: Free Association Books, 1989), 15.

328. Recorrendo ao título do livro que introduziu a ideia de cibernética, em Norbert Wiener, *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, 2.ª ed.. (Cambridge: M.I.T. Press, 1965).

329. Kooiman, *Governing as Governance*, 4. Governar entendido pelo autor como “*the totality of interactions, in which public as well as private actors participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities; attending to the institutions as contexts for these governing interactions; and establishing a normative foundation for all those activities.*”

330. Luhmann, *The Differentiation of Society*, 77-79. Sociedade mundial entendida como aquela para a qual caminhamos, como total oposto das sociedades simples, primitivas ou arcaicas.

peças e entre máquinas.³³¹ É exatamente este o primeiro elemento que podemos retirar da abordagem cibernética, que coloca o processamento de informação e o conceito de *feedback* nas suas prioridades. Desta forma, os decisores de políticas estão habilitados para garantir que as mensagens³³² recebidas não danificam a integridade do sistema. Neste sentido, devem ir além do entendimento das características homeostáticas acolhidas pela teoria dos sistemas, permitindo que a informação recebida inclua notas de melhoria, adaptando-se a condições mutáveis através de ajustamentos às políticas existentes.³³³ Entende-se aqui uma diferença significativa entre o conceito de *feedback*, apresentado em meados dos anos 40, com o de *equilibrium*, sob o qual se admite que um sistema irá, mediante distúrbios externos, regressar ao seu estado natural, recusando-se sob esta teoria, quaisquer alterações ou evoluções súbitas num determinado sistema.³³⁴

O conceito de *feedback* torna-se, portanto, numa peça central da teoria cibernética. Os indivíduos, organizações sociais ou políticas, estão sempre sujeitas a falhas que afetam a autonomia e autossuficiência das organizações, as quais Karl Deutsch dividiu em seis grupos.³³⁵ Todos os grupos indicam, de certa forma, que as falhas de decisão se devem subvalorizações de informação interna ou externa à organização, pelo que nestes casos os processos de *feedback* não foram bem sucedidos. A correta receção da informação e

331. Wiener, *The Human Use of Human Beings*, 16.

332. Mensagens que, sob o ponto de vista cibernético contém uma certa quantia de informação, esta última que é algo que permanece imutável perante os vários processos físicos pelos quais é transmitido. Vd. Karl Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, (New York: The Free Press, 1966), 77-82.

333. Guy Peters, "Information and Governing: Cybernetic Models of Governance," in *The Oxford Handbook of Governance*, ed. David Levi-Faur (Oxford: Oxford University Press, 2012), 114. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0008>.

334. Deutsch, *The Nerves of Government*, 90.

335. *Ibid*, 221-227. As falhas apresentadas pelo autor consistem em perdas da organização, em primeiro lugar, nos seus recursos e instrumentos necessários para ultrapassar obstáculos. Este é o caso, já preocupante na altura em que Deutsch escreve este texto, do esgotamento dos recursos naturais e da preocupação destrutiva com o presente, ignorando por completo o futuro. Em segundo, a capacidade de recolher informação é reduzida, seja pela quebra de canais de comunicação ou pela preferência de informação já acolhida na memória organizacional. Terceiro, a perda de capacidade de direção ou coordenação da organização, muito característico de organizações radicalmente burocráticas, em que o processo de transmissão de informação para os decisores requer quantidades de tempo inaceitáveis para o seu bom funcionamento. A quarta falha, que consiste na perda de memória, indica a incapacidade da organização de relembrar experiências passadas ou identificar, através de esforços de discernimento, os acontecimentos de maior relevo e que merecem maior atenção. Uma quinta falha, preocupa-se com o excesso de rigidez, ou seja, a organização encontra-se inapta para alterar parcialmente os seus comportamentos. Na mesma linha, a sexta e última falha importa-se com os mesmos excessos de rigidez, tornando a organização impermeável à mudança, neste caso relacionado não só com os comportamentos, mas com mudanças estruturais, determinando impossibilidades de reestruturação na organização.

subsequente adaptação nas operações, que em torno vai trazer nova informação, é o ponto crítico do modelo cibernético da governança.³³⁶

Num entendimento deveras interessante, Karl Deutsch vai buscar à terminologia religiosa conceitos valiosos para o combate às falhas a que qualquer organização está sujeita, quando esteja em causa a discricionariedade individual³³⁷. Este autor sugere que conceitos como a humildade, fé, reverência, amor ou graça possibilitam a redução de falhas que a longo prazo destroem a organização. Assim, a valorização do impacto do ambiente na organização, a nova informação contraposta à rotina, o futuro ao invés do presente e passado, recetividade em relação a mudanças e capacidade de compromisso, prometem a proteção da autonomia e iludem a autodestruição³³⁸. Seria assim possível garantir que a organização, ao ser influenciada e reestruturada por informação externa, mantenha a sua identidade, ou aquilo a que o autor denomina de “espírito” como um valor de segunda-ordem³³⁹. Não obstante, há a necessidade de balancear todas estas constantes, no que o autor comenta ser uma “busca perpétua por um equilíbrio inatingível”.³⁴⁰

Concluindo, com base nestas afirmações, as organizações não podem cair no erro de valorizar demasiado as mensagens externas que penetram no contexto organizacional, nem, por outro lado, subestimar as mensagens do ambiente, sujeitando-se a uma autodestruição irreversível. Invoca, neste sentido, a frase intemporal “amarás o teu próximo como a ti mesmo”, para racionalizar a impossibilidade de sobrevivência, seja um indivíduo, organização ou sociedade, sem se respeitar e valorizar as próprias memórias. Mas também, respeitando o equilíbrio, a sobrevivência não se garante rejeitando toda e qualquer informação ou mudança externa devido à irracional idolatria das próprias memórias e preferências.³⁴¹ A construção teórica da comunicação implica diversas variáveis que se devem ter em conta no controlo dos sistemas.

É o que Dunsire procura fazer, ao indicar três elementos, cruciais para o seu aproveitamento da teoria cibernética em abordagens de sistemas sociais. Primeiro, um mapeamento claro, onde se definam os passos a seguir para que um determinado objetivo

336. Peters, “Information and Governing,” 7.

337. Deutsch, *The Nerves of Government*, 229. Não obstante, este autor entende que a discricionariedade individual não deve ser sobrevalorizada, pelo que coloca mais ênfase na configuração dos canais de comunicação disponíveis às organizações dentro do sistema social.

338. *Ibid*, 229-230.

339. *Ibid*, 240.

340. Tradução nossa. *Ibid*, 235.

341. *Ibid*, 234.

seja alcançado. Este processo deve estar acompanhado de informação recente e de qualidade que permita visualizar em que ponto estamos. Por último, têm de existir meios que reduzam qualquer discrepância entre o objetivo e a atualidade.³⁴² Este modelo é paralelo aos elementos de *feedback*, que são medidos no *lead*, *lag* e *gain*. O primeiro indica uma predição sobre os acontecimentos do futuro mediante as ações que foram tomadas. A noção de *lag* implica a melhoria dos tempos de reação às circunstâncias presentes. *Gain* toma-se como a capacidade de tomada de medidas corretivas. Fundamentalmente, o *feedback* é percebido como um conceito no qual uma “rede de comunicações produz respostas mediante o *input* de informação (...)”.³⁴³ Esta conceção não é de todo diferente das concetualizações sobre a governança. Na sua perceção de governança, Pierre e Peters vêm como fulcral para a efetividade de um modelo de governança o cumprimento de quatro processos, entre eles: definição de objetivos, coerência dos mesmos, capacidade de direção (*steering*) e *accountability*. Entendemos que, nomeadamente na articulação de princípios e subsequente coerência, poderia beneficiar duma redução no papel do Estado, numa aproximação à governança sem governo. Enquanto não vemos que a total despolitização da administração de redes de governança seja possível, a instabilidade da democracia pode não permitir a estabilidade dos objetivos e adaptabilidade dos seus atores sociais em relação ao seu comportamento.³⁴⁴

5.5. Governança e Terceiro setor

A visão da governança sob o prisma da cibernética tem sido amplamente abordada em termos da atuação pública e política, na relação que a Administração sustém com as demais entidades participantes dos processos de decisão e implementação de políticas públicas e sociais. A evolução recente do terceiro setor tem permitido que estas entidades integrem soluções na resposta a situações de carência, sob variadas formas organizacionais e foco na proximidade com as comunidades locais. Também a atuação das organizações do terceiro setor está sujeita a análises que estariam reservadas ao setor do Estado. Embora já tenhamos visto no primeiro capítulo que a descrição do terceiro setor se pauta muitas vezes

342. Andrew Dunsire, “A Cybernetic View of Guidance, Control, and Evaluation,” 328. Para um mais fácil entendimento, a analogia do timoneiro continua bastante relevante relativamente aos elementos que acabámos de apresentar. O objetivo é o caminho traçado, enquanto que a informação recebida é a que o compasso nos transmite e a força que permite eliminar desvios ao caminho traçado pode ser representado pelo leme.

343. Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, 88-90.

344. Pierre e Peters, *Governing Complex Societies*, 5.

por aquilo que não é quando comparado com o mercado, Estado e comunidade, distinguindo-se destas pelas suas características de não lucratividade, voluntariedade, formalidade e organização, respetivamente. Por outro lado, entende-se que há características semelhantes aos setores supramencionados, nomeadamente a importância da produção de bens e serviços públicos, a participação voluntária do mercado e a solidariedade intrínseca à comunidade.³⁴⁵

Surge recentemente a discussão em torno da hibridização das organizações do terceiro setor, dada a dificuldade de adaptação ao ambiente em que estas habitam, cada vez mais caracterizado pela preocupação da sustentabilidade e viabilidade da atuação do terceiro setor com os seus mecanismos tradicionais. Vamos abordar este tema, no qual as lógicas do mercado, Estado e comunidade penetram e transformam estas organizações.³⁴⁶ No exercício da sua atividade, muitas organizações do terceiro setor sofrem das mesmas dificuldades que o Estado, ou por terem já papéis de mobilização e capacitação social como objetivos principais, ou por lhes ser delegadas essas funções em complementaridade com o Estado. A conciliação de mecanismos de mercado, muito ligados à avaliação de *outputs* pode não ser suficiente quando, tal como o Estado, apresentam intermináveis lista de objetivos igualmente importantes, os quais não podem ser sacrificados para satisfazer um outro, pelo menos de forma transparente.³⁴⁷ Dada a imensidão da máquina do Estado e falta de coordenação entre as diversas instituições políticas e sociais, as indicações relegadas pelos políticos são muitas vezes sobrepostas e completamente contraditórias, criando disfuncionalidades burocráticas que não permitem graus suficientes de autonomia por parte dos agentes.³⁴⁸ Principalmente no setor público, o controlo dos procedimentos é o que se apresenta com mais relevo quando se procura julgar a sua atuação, apenas depois seguido de medições de *inputs* e *outputs* ³⁴⁹.

345. Sílvia Ferreira, “A invenção estratégica do terceiro setor,” 183.

346. Victor Pestoff, “Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe,” *American Behavioral Scientist* 58, n.º 11 (2014): 1413. <https://doi.org/10.1177/0002764214534670>. O autor sugere a observação das entidades do terceiro setor sob o ponto de vista do welfare triangle, no qual o terceiro setor está no centro, influenciado pelos diversos setores. Assim, os exemplos de entidades híbridas do terceiro setor são imensas. Mais ligados à comunidade podemos observar grupos de autoajuda que suportam diversos membros da comunidade. Por outro lado, as organizações que cooperam no dia-a-dia com o Estado, nomeadamente sob a forma de parcerias público-privadas, é um número crescente. Também com o mercado, várias organizações do terceiro setor tem objetivos de lucro, distinguindo-se, como já reparámos anteriormente, de entidades do mercado puras, pelo estabelecimento de limitações à distribuição de excedentes e formas organizativas democráticas.

347. Dunsire, “A Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation,” 340. Têm de ser garantidos, ao longo do processo, vários requisitos como a economia, eficiência e legalidade. No entanto, pede-se ao servidor público mais do que capacidade de concretizar os seus objetivos, devendo este atuar, ao longo dos procedimentos, com respeito por outros princípios como a probidade, ética e equidade.

348. Fukuyama, “What is Governance?,” 357.

349. Andrew Dunsire, “A Cybernetic View of Guidance, Control, and Evaluation,” 336.

A avaliação de um bom serviço público continua apegada a uma concepção weberiana, que pode não ser mais possível na sua forma tradicional.³⁵⁰

Já não é este o caso quando nos deparamos com os critérios de avaliação do setor privado, onde a capacidade de gerar lucro se encontra num patamar mais elevado do que qualquer outro critério que possamos conjurar. Com a crise do Estado-Providência existe a necessidade de cooperação entre os mecanismos do Estado, que não conseguem mais garantir as necessidades dos cidadãos, com outras entidades da sociedade. Aqui o papel das organizações do terceiro setor é fundamental. A confiança total numa economia de mercado pura iria, certamente, ser extremamente prejudicial para a vida de pessoas que podemos dizer serem da classe baixa. A própria classe média pode ficar excluída e desprotegida num ápice, caso os devidos mecanismos de proteção, nomeadamente em formas de seguros, não estejam erguidos.³⁵¹ Veja-se, por exemplo, a problemática em torno da acessibilidade e universalidade dos seguros de saúde nos EUA.

5.5.1. Hibridização do Terceiro Setor

Nos tempos hodiernos, a pressão e hegemonia da nova gestão pública, parece fazer inclinar a hibridização das organizações do terceiro setor na direção das lógicas de mercado, dada a privatização de serviços públicos e descaraterização de entidades do setor social que não conseguem acompanhar com os seus recursos as leis do mercado. Há um aumento na pressão no terceiro setor para a competitividade, eficiência e profissionalização, se quiserem sobreviver no mercado e angariar vantagens competitivas em relação a empresas que conseguem alocar mais recursos. Esta transformação pode, em última análise, dismantelar os objetivos e valores sociais pelos quais as organizações se regiam.³⁵²

Desta feita, as organizações do terceiro setor sujeitam-se fortemente ao chamado “isomorfismo institucional”, enquanto desempenham as suas atividades em concorrência com o mercado ou em complementaridade com o Estado. Numa perspetiva alternativa de isomorfismo institucional baseado na seleção natural das organizações ou no controlo das

350. Fukuyama, “What is Governance?,” 352. Porque metade das condições da burocracia moderna raramente são cumpridas, nomeadamente a remuneração fixa, o regime de exclusividade, o emprego para a vida e a sujeição dos burocratas a regras estritas de controlo e disciplina.

351. Rosendo, *O Mutualismo em Portugal*, 545.

352. Pestoff, “Hybridity, Coproduction, and Third Sector,” 1417.

elites³⁵³, DiMaggio e Powell apontam três mecanismos significativos na transformação e homogeneização das organizações, os quais adotam formas coercivas, miméticas e normativas.³⁵⁴ Pela forma coerciva entende-se a contextualização legal e padronização daí resultante. As organizações do terceiro setor, dependentes em grande parte de subvenções estaduais ou doações de privados, são pressionadas a adotar formas organizacionais que fomentem a sua legitimidade e atração perante potenciais investidores. Por exemplo, instituições governadas democraticamente pelos seus membros podem assumir formas mais hierárquicas na sua organização.³⁵⁵ Por outro lado, a mera presença em ambientes altamente competitivos e incertos resulta muitas vezes no isomorfismo mimético, pelo qual as organizações se modelam mediante a difusão de boas práticas do setor ou permutas de colaboradores.³⁵⁶ No sentido de minimizar riscos, as organizações procuram modelos testados e com resultados visíveis, por vezes não tendo em conta as circunstâncias que tornaram esses sucessos possíveis. Desta forma, a proliferação de certos modelos organizacionais pode não derivar da sua eficácia, mas do facto de serem os modelos estabelecidos, ou do *status quo*. Por último, o isomorfismo normativo, que prevê a homogeneização organizacional como derivada em grande parte da profissionalização. Fukuyama entende que, à parte de *business schools*, todas as profissões implicam a existência de valores que perpassam o indivíduo e transferem o seu foco para a concretização do serviço profissional e objetivos públicos.³⁵⁷ A educação formal é uma componente fundamental na legitimidade das organizações³⁵⁸, capaz de fomentar a confiança *shareholders* e *stakeholders* de que a sua atividade se rege por normas e valores de um coletivo e não por tentativas de maximização do seu interesse pessoal.

Embora os riscos da excessiva hibridização e homogeneização organizacional sejam claros, este processo tem benefícios, por exemplo, ao facilitar a captação de financiamento e inovação estrutural. A dependência atual do terceiro setor do financiamento proveniente do Estado, prejudica a sua estabilidade e não resolve os problemas provenientes

353. Paul DiMaggio e Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48, n.º 2 (abril, 1983): 157, <https://doi.org/10.2307/2095101>. Embora sejam perspectivas pertinentes os autores entendem que não explicam totalmente a homogeneização das estruturas organizacionais.

354. DiMaggio e Powell, "The Iron Cage," 150.

355. *Ibid*, 150-151.

356. *Ibid*.

357. Fukuyama, "What is Governance?," 354.

358. *Ibid*, 152.

do tamanho e despesa do Estado, que continua a assegurar a atividade destas organizações pelo meio de subvenções. O envolvimento em ambientes mais competitivos e profissionalizados pode ser uma mais-valia para as organizações do terceiro setor, desde que garantida a continuidade dos valores e missão social das mesmas, apesar da flexibilização da sua governação.³⁵⁹ Normalmente diferenciadas entre duas escolas de pensamento³⁶⁰, o caso das empresas sociais é bastante compreensivo relativamente a esta matéria. Estas empresas atuam no mercado, com o intuito de diversificar as suas fontes de financiamento e ganhar vantagens competitivas para melhor prosseguirem os objetivos sociais.³⁶¹

Há, por outro lado, razões para ser cauteloso na absorção destas entidades no mercado. O terceiro setor, enquanto teoria que surge como resposta a falhas do mercado e do Estado, não pode ser totalmente transformado para satisfazer critérios tradicionais da atividade comercial. A forma última de viabilizar a existência do terceiro setor não pode passar apenas pela adoção de instrumentos característicos do mercado, quando o terceiro setor surge para preencher as lacunas do mesmo.³⁶² Vimos que empresas sociais ou cooperativas são capazes de gerar o seu próprio financiamento. A criação de entidades com fins lucrativos ou fundações, subsidiárias da organização do terceiro setor, permite o financiamento da sua atividade, mediante a geração de lucro ou atratividade perante doadores.³⁶³ Na mesma linha,

359. Steven Smith, “Hybridization and Nonprofit Organizations: The Governance Challenge,” *Policy and Society* 29, n.º 3 (março, 2017): 228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.06.003>.

360. Marthe Nyssens e Jacques Defourny, “Social innovation, social economy and social enterprise: What can the European debate tell us?,” in *International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, ed. Frank Moulaert, Diana MacCallum, Abid Mehmood e Abdel Hamdouch (Cheltenham: Edward Elgar, 2013), 41-44. <https://doi.org/10.4337/9781849809993.00013>. Falamos das escolas *earned income* e *social innovation*. Podemos dividir a primeira escola em duas dimensões, uma mais focada no aspeto não lucrativo da empresa social, outra que abrange um maior leque de formas empresariais. A escola da inovação social vê-se com o objetivo principal de satisfazer as necessidades humanas, no fomento das relações entre grupos sociais e emancipação das pessoas, maioritariamente pelo trabalho, voluntário ou não, de pessoas mais vulneráveis.

361. Jacques Defourny e Marthe Nyssens, “The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective,” *Working Papers Series* 12, n.º 3 (2012), 12-15. Na definição de empresa social avançada pela EMES, reparamos que as empresas sociais encontram vários paralelos com as formas cooperativas. Podemos até dizer que as empresas sociais são mais inclusivas, ao satisfazerem necessidades de grupos e indivíduos que não precisam de apresentar a qualidade de membro. Enquanto produtoras de bens e serviços, assumem o risco económico inerente à sua atividade, esta que deve relevar obrigatoriamente um benefício para a comunidade onde se insere, com limitações claras à distribuição de dividendos. Sendo entidades autónomas e governadas democraticamente, primam pelo foco na participação dos *stakeholders* nos processos de decisão e na gestão da empresa. Relewa, por fim, a estipulação de limites quanto ao número de trabalhadores assalariados, pelo que a sua maioria deve ser voluntária.

362. Linda Milbourne, “Remodelling the third sector: advancing collaboration or competition in community-based initiatives?,” *Journal of Social Policy* 38, n.º 2 (abril, 2009): 293. <https://doi.org/10.1017/S0047279408002845>.

363. Smith, “Hybridization and Nonprofit Organizations,” 222-224.

a fusão de entidades do terceiro setor é uma opção válida. Não obstante, levanta diversos problemas na sua concretização, ao contrário do que possa acontecer no setor comercial. Enquanto que o lucro é um objetivo transversal entre empresas com fins lucrativos, no terceiro setor releva a missão social, esta que edifica a identidade organizacional e direciona a sua atividade na comunidade, tornando mais difícil a conciliação dos objetivos de organizações do terceiro setor. Uma segunda razão prende-se com o facto destas entidades relevarem alguma resistência para absorver uma organização que necessita de financiar o exercício da sua atividade.³⁶⁴

Entendendo o pluralismo como indispensável na deliberação e concretização de políticas públicas³⁶⁵, há lugar para aumentar a escala das organizações do terceiro setor pela sua inclusão em ambientes mais competitivos, mas concomitantemente, deve ser reconhecido o papel de organizações de escassos recursos na satisfação de necessidades da comunidade. Há razões para acreditar que a pluralidade e diversidade organizacional pode ser imperativa na diminuição do risco sistémico, que temos ainda presente com a crise de 2008, o que contraria a aposta na monopolização das formas comerciais por razão da eficácia e eficiência.³⁶⁶

Em certa medida, recomenda-se a desassociação direta entre o fracasso duma organização com o fracasso da sua forma organizacional³⁶⁷, tendo em conta que o universo das entidades do terceiro setor parte em desvantagem relativamente aos recursos disponíveis. O caminho a percorrer pelas organizações do terceiro setor deve ser personalizado, sob pena do esvaziamento da sua razão existencial. Portanto, embora o aumento de competitividade seja uma solução razoável para algumas organizações, a maioria não será capaz de encontrar formas organizacionais que viabilizem a sua atividade, ou conseguindo, distanciam-se da comunidade que pretendem servir³⁶⁸ e adotam perspetivas de orientação para o cliente.

A adoção desmedida de critérios *performance*, sem ter em conta a sua adequação e pertinência no terceiro setor, pode ser danosa. As organizações do terceiro setor têm atividade preponderante na prestação de serviços, os quais são difíceis de integrar em

364. DiMaggio e Powell, “The Iron Cage,” 152.

365. Ibid, 158.

366. Zoe Adams e Simon Deakin, “Enterprise Form, Participation, and Performance in Mutuals and Co-operatives,” in *The Oxford Handbook of Mutual, Co-Operative, and Co-Owned Business*, ed. Jonathan Michie, Joseph R. Blasi e Carlo Borzaga (Oxford: Oxford University Press, 2017), 238.

367. DiMaggio e Powell, “The Iron Cage,” 158.

368. Milbourne, “Remodelling the third sector,” 293.

culturas ou sociedades de desempenho. O foco organizacional passa a empenhar-se no cumprimento de indicadores de desempenho comuns e transversais, em detrimento da inovação e criatividade³⁶⁹, para alcançar os objetivos traçados previamente.³⁷⁰ As organizações, desprovidas da sua individualidade, integram na sua atividade uma gestão por objetivos, que retira a sua autonomia e discricionariedade, fundamentais na prossecução das suas funções sociais ao garantir celeridade e flexibilidade na reação a alterações no seu ambiente. Para garantir a continuação de financiamento é forçada a enaltecer os resultados positivos e objetivos alcançados, enquanto omite falhas que podiam ser benéficas no processo de aprendizagem da organização.³⁷¹ Prolifera a cultura de estudar para o teste³⁷², nos quais os resultados a curto prazo são positivos, mas a médio e longo prazo não há inovação ou pensamento crítico com receio de se tomar medidas que possam afetar negativamente os resultados organizacionais.

Existe, neste sentido, uma certa tensão entre os papéis de conformidade e desempenho dos representantes eleitos destas organizações. A conformidade traz consigo cuidados perante os riscos e a exigência de monitorização dos comportamentos tomados pela organização. O papel de desempenho exigido aos órgãos eleitos implica um aumento de proatividade, adoção de estratégias mais competitivas e menos relutância quanto a riscos³⁷³, encarando-os como parte essencial no desenvolvimento organizacional. Desta feita, deve ser garantido o equilíbrio entre o escrutínio crítico por parte dos representantes da assembleia e a autonomia burocrática dos executivos.

São adicionadas às hierarquias de “comando e controlo” as associações e as redes (*networks*), revelando o desmoronar da distinção pública/privada na governança e regulação.³⁷⁴ Devido à crescente complexidade social e organizacional, repleta de diferentes características, também a governança deve adotar uma diversidade de medidas.³⁷⁵ Esta ideia

369. Kooiman, *Governing as Governance*, 209. Para Kooiman, embora a diversidade seja perigosa em termos de possível desintegração, é a fonte da criatividade e inovação.

370. Milbourne, “Remodelling the third sector,” 292.

371. Milbourne, “Remodelling the third sector,” 292.

372. Fukuyama, “What is Governance?,” 356.

373. Chris Cornforth, “Conclusion: contextualising and managing the paradoxes of governance,” in *The Governance of Public and Non-Profit Organisations*, ed. Chris Cornforth, (New York: Routledge, 2003), 247-250.

374. Julia Black, “Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a ‘Post-Regulatory’ World,” *Current Legal Problems* 54, n.º 1 (fevereiro, 2001): 110. <https://doi.org/10.1093/clp/54.1.103>.

375. Kooiman, *Governing as Governance*, 194.

corresponde, em parte, à “lei da variedade requerida” proposta por Ross Ashby, fundamental na teoria geral da regulação, na qual o autor dispõe que a “variedade destrói a variedade”.³⁷⁶

5.5.2. Implicações da emergência do terceiro setor na regulação

O terceiro setor apresenta uma nova construção democrática, ao contribuir para a participação de uma plethora de atores na criação de políticas sociais. Neste sentido, também a regulação se tornou numa regulação híbrida³⁷⁷, fomentando as interações entre o mercado, o Estado e terceiro setor. Interações estas que permitem que se fale na governança da regulação, ou governança regulatória. Conforme iniciámos o tema da governança, sempre foi aliada a esta o aparecimento do Estado regulador como construtos inseparáveis. A governança tem traçado o trilho da regulação, sendo que o diálogo e negociação com os diversos atores sociais (também eles reguladores³⁷⁸) substitui tradicionais métodos de coação e uso da força na alteração de comportamentos.³⁷⁹

A regulação deixou de ter como processos basilares o comando e controlo hierárquico, não obstante o exercício da capacidade de direção do Estado, de formas mais ou menos interventivas. Há um desprezo gradual pelos sistemas hierárquicos, com a insuficiência do Estado como monopólio da prestação e regulação, embora este possa continuar a ocupar um lugar central na negociação e manutenção das redes que agora comportam uma abundância de atores nunca vista.³⁸⁰ Coloca-se o foco na facilidade de comunicação e transmissão de informação, na sua plenitude e veracidade, onde a *soft law*³⁸¹ é a primeira forma de ação no sancionamento de comportamentos não conformes, como são exemplo as técnicas de *naming and shaming*, a criação de códigos de conduta e de boas

376. Ashby, *Introduction to Cybernetics*, 207.

377 David Levi-Faur, “Regulation & Regulatory Governance,” *Jerusalem Papers in Regulation & Governance* 1 (fevereiro, 2010): 12.

378. Levi-Faur, “Regulation & Regulatory Governance,” 10. Para Levi-Faur, em nosso entender corretamente, mesmo o cidadão comum tem poderes de regulação, o que implica a relação das redes de regulação como uma parte intrínseca da sociedade. Na monitorização dos governos, empresas, IPSS, a transparência é um valor reforçado, facilitando a denúncia de práticas corruptas, embora a imputação de responsabilidades seja também ela mais difícil, com a hibridização e quantidade de atores envolvidos nos processos de decisão.

379. Defarges, *La Gouvernance*, 57.

380. Ibid, 33.

381. Esta que tem sido por vezes associada como o mecanismo principal da *new governance*. Destarte, a alteração para modelos mais baseados na governança não consiste numa permuta da aplicação de normas formais para normas formais, antes se caracteriza pela “formalização de práticas informais.” Vd. Orly Lobel, “New Governance as Regulatory Governance,” in *The Oxford Handbook of Governance*, ed. David Levi-Faur, (Oxford: Oxford University Press, 2012), 72. 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0005.

práticas, publicação de orientações e recomendações, entre outros.³⁸² Desta feita, a transformação do paradigma regulatório segue os caminhos da participação e relações horizontais entre os diversos atores nos processos de decisão, com a *accountability* e democracia dos mesmos a serem desafios lançados aos contextos atuais da governança da regulação.³⁸³ A regulação tem, mesmo quando sujeita a deturpações quanto ao seu objetivo de serviço público, alargado a esfera pública e política, com a criação de novas redes democráticas de controlo do capitalismo.³⁸⁴ Veja-se, por exemplo, o caso da absorção das IPSS em Portugal como efetivos órgãos da Administração, exercendo funções consultivas e executivas nos domínios da ação social. Sugere-se assim o aprofundamento da cooperação e colaboração entre o terceiro setor e o Estado, numa crescente participação destas entidades na elaboração e acompanhamento de planos e programas.³⁸⁵

Mediante estas aceções de parceria e cooperação entre instituições públicas e atores não governamentais na construção de políticas invoca questões sobre a sua legitimidade enquanto participantes desses processos. No entendimento da governança como idealização da nova gestão pública, esta resolve o problema com a escolha do consumidor, sendo que a *accountability* é tratada como uma questão de *performance*.³⁸⁶ Destarte, tomam-se como critérios legitimadores a eficácia e eficiência, reduzindo-se o impacto dos procedimentos e cumprimentos legais.³⁸⁷ Como vimos anteriormente, esta perspetiva parece ser insuficiente dado a fraca transferência dos mecanismos de mercado para outras organizações que hoje participam na implementação de políticas.

A questão das formas regulatórias torna-se pluriforme. Neste sentido, têm sido acionados mecanismos de partilha de responsabilidades entre os reguladores e regulados na definição e implementação de normas regulatórias, numa evolução substitutiva da regulação estritamente hierárquica. Reconhece-se a impossibilidade de os atores estarem perfeitamente informados e deterem os mecanismos necessários para regular as diferentes dinâmicas

382. Defarges, *La Gouvernance*, 63-64.

383. Susan Phillips e Steven Smith, “Between Governance and Regulation: Evolving Government-Third Sector Relationships,” in *Governance and Regulation in the Third Sector: International Perspectives*, ed. Susan Phillips e Steven Smith, (New York: Routledge, 2011): 3. <https://doi.org/10.4324/9780203835074>.

384. Levi-Faur, “Regulation & Regulatory Governance,” 19.

385. Martins, *As Instituições de Solidariedade Social*, 349.

386. Pierre e Peters, *Governing Complex Societies*, 127.

387. Pedro Costa Gonçalves, *Regulação, Electricidade e Telecomunicações: Estudos de Direito Administrativo da Regulação*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2008), 35. No sentido do cumprimento formal de toda a tramitação burocrática, num fenómeno que pretende reconhecer a incapacidade de a legislação “(...), em termos preventivos, taxativos e abstractos, resolver todos os possíveis conflitos de interesses que emergem nas sociedades contemporâneas (...)” Ibid, 36.

sistémicas. Não só, a complexidade resultante do crescimento exponencial de atores, subsequentemente elevando as interações entre os mesmos e a necessidade de adaptação dos sistemas para acomodar os seus diferentes objetivos e comportamentos. Esta evolução implica a fragmentação do controlo dos governos perante os novos atores sociais e fenómenos de descentralização da regulação, esta que se distancia da dicotomia estadual/não-estadual.³⁸⁸

Surgem assim formas de regulação com responsabilidade partilhada, em que os reguladores e regulados definem e implementam normas regulatórias em regimes de co-regulação ou, noutros casos,- como acontece nas ordens profissionais - onde são categóricos os mecanismos de auto-regulação,³⁸⁹ que possibilitam regimes diferenciados.³⁹⁰ Estes modos de regulação reconhecem que a autonomia dos atores sociais – no sentido em que estes se desenvolvem consoante os acontecimentos, num processo de aprendizagem organizacional – exige a diversidade de formas regulatórias dependendo dos seus comportamentos.³⁹¹

388. Black, “Decentring Regulation,” 107-108.

389. Também a auto-regulação pode ser considerada como uma forma de intervenção governamental, dado que apenas se torna possível quando o regulador o permite. Por outro lado, pode ser considerada como uma qualidade inerente às próprias organizações, pelo que neste caso podemos falar de um conceito mais abrangente, de auto-governança. Vd. Kooiman, *Governing as Governance*, 92.

390. Levi-Faur, “Regulation & Regulatory Governance,” 13-14.

391. Black, “Decentring Regulation,” 108.

CONCLUSÃO

Nas suas origens associativistas, cooperativistas e mutualistas, a criação das organizações do terceiro setor pretendia resolver, inicialmente a nível local, os abissos de desigualdade, sempre existentes, agravados pela indiferença do capitalismo. Considerámos também que as origens do terceiro setor, sob uma teoria da mutualidade, representam uma contraproposta à teoria de competitividade e luta pela sobrevivência, assegurados pelo mercado, como fonte única de progresso e bem-estar social no desenho de Proudhon. A associação e as relações de carácter solidário presentes na sociedade não são apenas complementares em relação às falhas do mercado e do Estado. Apresentam-se como uma evolução natural da sociedade e que só recentemente começam a ser individualizadas.

As respostas às questões sociais encabeçadas pelos movimentos provenientes do terceiro setor,- conceito este que fizemos questão de flexibilizar numa aproximação às diferentes realidades internacionais- contribuíram para a melhoria da situação carenciada de diversos estratos populacionais. Esta flexibilização seguiu no sentido de abranger as entidades da economia social e solidária, que não se legitimam com base no critério da não-lucratividade. Antes, procuram diferenciar-se das instituições do mercado, que tentam a maximização do retorno de investimento, com a prossecução de objetivos de distribuição da riqueza e amparo social.

Por outro lado, importaram na democratização da sociedade, ao serem integradas na economia mista como uma hipótese de alívio do Estado, destacando-se na coprodução de bens e serviços, possibilitando o diálogo com o Estado e mercado para uma mais concreta realização das missões sociais a que se propõem. Esta colaboração suscita novos problemas, ou soluções disfarçadas de problemas, como é a questão da hibridização. Não se quer que o terceiro setor seja demasiadamente descaracterizado com receio de que sejam abalados os princípios fundantes deste setor. Neste sentido, a sua participação e colaboração com os diferentes atores das redes de governança não pode alterar completamente a identidade organizacional do terceiro setor, que na sua base construtiva alinha os princípios da solidariedade, cooperação e ajuda mútua. Todavia, o crescimento do terceiro setor,- que há muito extravasa os planos nacionais - e a sua interpenetração e interdependência com o Estado e mercados não pode ser ignorada. A adaptação e aprendizagem do setor tem de ser uma constante, na qual não cabe uma rigidez absoluta que não permita a adequação das suas formas organizacionais perante os condicionamentos dos sistemas sociais vigentes.

Esta capacitação organizacional, na qual a profissionalização é um elemento crucial, pressupõe a possibilidade de maior autonomia e discricionariedade, colocando-se em evidência novas formas de regulação e governança, onde a horizontalidade relacional, em termos de interações pautadas pela persuasão e negociação, se torna um ponto chave. A criação destas redes interativas de governança beneficia de uma abordagem cibernética aos sistemas sociais, onde a descentralização de funções e dos regimes regulatórios, tendo em conta que as organizações do terceiro setor são louvadas como serviços de proximidade, se tornam processos fundamentais na redução da complexidade pela facilitação de transmissão, recolha e tratamento de informação.

São lançados desafios multifacetados, não apenas ao próprio setor, mas também aos decisores políticos. O potencial contributo do terceiro setor depende em grande parte da adequação dos regimes regulatórios, nacionais e transnacionais, que devem acompanhar a transformação setorial da sociedade e reconhecer o valor do terceiro setor nas suas dimensões económicas, sociais e políticas. Esta transformação parece implicar um caminhar progressivo para mecanismos de auto-regulação e co-regulação, como anteriores a outros instrumentos mais coercivos, de comando e controlo hierárquico. Esta deve ser encarada como uma mudança paulatina com vista à realização de modelos de governança mais flexíveis, responsivos e que atentam às peculiaridades do terceiro setor.

Certas temáticas mereciam uma investigação mais aprofundada que não foi possível realizar no presente trabalho devido a constrições temporais. A abordagem teórica aqui proposta da regulação foi a título meramente introdutório, pelo que carecia de um encaminhamento perante os desenvolvimentos no quadro nacional e europeu. Posto isto, seria interessante analisar a validade dos instrumentos regulatórios e da legislação que tem vindo a ser adiantada em Portugal para fazer face às singularidades das entidades do terceiro setor.

BIBLIOGRAFIA

- Adams, Zoe e, Simon Deakin, “Enterprise Form, Participation, and Performance in Mutuals and Co-operatives.” In *The Oxford Handbook of Mutual, Co-Operative, and Co-Owned Business*. Editado por Jonathan Michie, Joseph R. Blasi e Carlo Borzaga. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Andrade, Vieira. “O Papel do Estado na Sociedade e na Socialidade.” In *A Economia Social e Civil: Estudos*. Coordenado por João Loureiro e Suzana Silva, 23-42. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1423-6>.
- Ball, Stephen. “The Teacher’s Soul and The Terrors of Performativity.” *Journal of Education Policy* 18, n.º 2 (2003): 215-228. <https://doi.org/10.1080/0268093022000043065>.
- Beck, Ulrich, e Elisabeth Beck-Gernsheim. *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. Traduzido por Patrick Camiller. London: SAGE Publications, 2001.
- Ben-Ner, Avner, e Theresa Van Hoomissen. “Nonprofit Organization in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis.” *Annals of Public and Cooperative Economics* 62:4 (outubro 1991): 519-550. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01366.x>.
- Ben-Ner, Avner. “Reflections on the Future Evolution of Social, Nonprofit and Cooperative Enterprise.” *Annals of Public and Cooperative Economics* 89, n.º 1 (2018): 109-124. <https://doi.org/10.1111/apce.12196>.
- Black, Julia. “Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a ‘Post-Regulatory’ World.” *Current Legal Problems* 54, n.º 1 (fevereiro, 2001): 103-146. <https://doi.org/10.1093/clp/54.1.103>. Bourgeois, Léon. *Solidarité*. Paris: Armand Colin et Cie, 1896.
- Bourgeois, Léon. *Solidarité*. Paris: Armand Colin et Cie, 1896.
- Caeiro, Joaquim. “Economia Social: Conceitos, Fundamentos e Tipologia”, *Katálysis Florianópolis* 11, n.º 1 (janeiro/junho 2008): 61-72. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802008000100006>.
- Carvalho, Orlando. *Direito das Coisas (do direito das coisas em geral)*. Coimbra: Centelha, 1977. Citado por Ramos, Maria. “Gestão Democrática das Cooperativas: Que Desafios?.” In *A Economia Social e Civil: Estudos*, Coordenado por João Loureiro e Suzana Silva, 129-194. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1423-6>

- CASES, “Conta Satélite da Economia Social em 2016.” <https://www.cases.pt/contasatelitedaes/> (Acedido em 29 de dezembro, 2020).
- Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Majestade Imperial o Regente do Reino desde a sua entrada em Lisboa até á instalação das Câmaras Legislativas, Appendice á Terceira Série.* Lisboa: Imprensa Nacional, 1835.
- Cornforth, Chris. “Conclusion: contextualising and managing the paradoxes of governance.” In *The Governance of Public and Non-Profit Organisations*. Editado por Chris Cornforth, 237-252. New York: Routledge, 2003.
- Cortina, Adela e Jésus Conill, “La Responsabilidad Ética de la Sociedad Civil.” *Mediterráneo Económico* 26, (2014): 13-29. http://www.villafane.com/wp-content/uploads/2015/11/Cap-1_2014_Responsabilidad_etica_sociedad_civil.pdf.
- Costa, Ana, e João Rodrigues, “O nexó comensurabilidade mercadorização e as limitações da análise custo benefício como guia para a acção dos poderes públicos.” *Revista Crítica de Ciências Sociais* 83 (dezembro, 2008): 141-163. <https://doi.org/10.4000/rccs.581>
- Defarges, Philippe. *La Gouvernance*. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.
- Defourney, Jacques, Kirsten Grønbjerg, Lucas Meijs, Marthe Nyssens, e Naoto Yamauchi. “Voluntas Symposium: Comments on Salamon and Sokolowski’s Re-conceptualization of the Third Sector.” *Voluntas* 27 (junho, 2016): 1546-1561. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9743-y>.
- Defourney, Jacques. “Economia Social.” In *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coordenado por Antonio Cattani, Jean-Louis Laville, Luiz Gaiger e Pedro Hespanha, 156-161. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- Defourny, Jacques e, Marthe Nyssens. “The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective,” *Working Papers Series* 12, n.º 3 (2012): 1-44.
- Desroche, Henri. *Pour un Traité d’Économie Sociale*. Paris: Coopérative d’information et d’edition mutualiste, 1983. Citado em Laville, Jean-Louis. *A Economia Social e Solidária: Práticas, Teorias e Debates*. Traduzido por Aline Chabot e Pedro Hespanha. Coimbra: Edições Almedina, 2018.
- Deutsch, Karl. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: The Free Press, 1966.

- Deutsch, Karl. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: The Free Press, 1966.
- DiMaggio, Paul, e Walter Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American Sociological Review* 48, n.º 2 (abril, 1983): 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>.
- Doeveren, Veerle. “Rethinking Good Governance.” *Public Integrity* 13, n.º 4 (2011): 301-318. <https://doi.org/10.2753/pin1099-9922130401>.
- Dunsire, Andrew. “A Cybernetic View of Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector.” In *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, Editado por Franz-Xaver Kaufmann, 325-346. Berlin: Walter de Gruyter, 1991. Google Scholar.
- Edwards, Michael, “Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations.” In *Oxford Handbook of Civil Society*, Editado por Michael Edwards, 3-14. Oxford: Oxford University Press, 2011. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398571.003.0002>.
- Ehrenberg, John. “The History of Civil Society Ideas.” In *The Oxford Handbook of Civil Society*, Editado por Michael Edwards. Oxford: Oxford University Press, 2011. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398571.003.0002>.
- Eichhoff, Wilhelm. “The International Workingmen’s Association Its Establishment, Organisation, Political and Social Activity, and Growth.” In *Marx/Engels Collected Works* 21. Moscow: Progress Publishers, 1980. <http://marxengels.public-archive.net/en/ME9000en.html#notes> (acedido em 29 de setembro, 2020).
- Enjolras, Bernard, Lester Salamon, Karl Sivesind, e Annette Zimmer. *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe: Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-71473-8>.
- Etzioni, Amitai. *The Third Way to a Good Society*. Great Britain: Demos, 2000.
- Ferreira, Sílvia. “A Invenção Estratégica Do Terceiro Sector Como Estrutura de Observação Mútua: Uma Abordagem Histórico-Conceptual.” *Revista Crítica de Ciências Sociais* 84 (março, 2009): 169–192. doi:10.4000/rccs.422.
- Ferreira, Sílvia. “Terceiro Setor”. In *Dicionário Internacional Da Outra Economia*. Coordenado por Antonio Cattani, Jean-Louis Laville, Luiz Gaiger e Pedro Hespanha. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- Foucault, Michel. *Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79*. Editado por Michel Senellart. Traduzido por Graham Burchell. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

- Fukuyama, Francis. “What is Governance?.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26, n.º 3 (julho, 2013): 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>.
- Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press, 2004.
- Garrido, Álvaro, e David Pereira, *A Economia Social em Movimento: Uma História das Organizações*. Lisboa: Tinta da China, 2018.
- Gaudin, Jean-Pierre. *Pourquoi la Gouvernance?*. Paris: Presses de Science Po, 2002.
- Giddens, Anthony. *Beyond Left and right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- Gonçalves, Pedro. *Regulação, Electricidade e Telecomunicações: Estudos de Direito Administrativo da Regulação*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- Goodolphim, Costa. *As Misericórdias*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1897.
- Gui, Benedetto. “The Economic Rationale for the Third Sector’: Nonprofit and other Noncapitalist Organizations.” *Annals of Public and Cooperative Economics* 62, n.º 4 (1991): 551-572. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01367.x>.
- Hegel, Friedrich. *Elements of the Philosophy of Right*. Editado por Allen Wood. Traduzido por Hugh Nisbet. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Henrÿ, Hagen. *Guidelines for Cooperative Legislation*. 3.ª ed. rev. Geneva: ILO, 2012.
- Hernes, Helga. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press, 1987. Citado em Laville, Jean-Louis. *A Economia Social e Solidária: Práticas, Teorias e Debates*. Traduzido por Aline Chabot e Pedro Hespanha. Coimbra: Edições Almedina, 2018.
- Hume, David. *The Philosophical Works of David Hume*, Editado por T. H. Green e T. H. Grose. London: Longmans Green and Co., 1875. Google Scholar.
- Jean-Louis Laville. “Solidariedade.” In *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coordenado por Antonio Cattani, Jean-Louis Laville, Luiz Gaiger e Pedro Hespanha, 310-314. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e, Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,” *Policy Research Working Paper* 5430, (setembro, 2010): 1-30. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

- Klijn, Erik-Hans. “New Public Management and Governance: A Comparison.” In *The Oxford Handbook of Governance*. Editado por David Levi-Faur, 201-214. Oxford: Oxford University Press, 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0014>.
- Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London: SAGE Publications, 2003.
- Kristol, Irving. *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*. New York, The Free Press, 1995. Google Scholar.
- Kropotkin, Peter. *Mutual Aid: A Factor of Evolution*. New York: Dover Publications, 2006.
- Lavergne, Bernard. “The Social value of Co-operative Socialism: A Partnership of Consumers, Producers and the State.” *Annals of Public and Cooperative Economics* 43, n.º 2 (abril, 1972): 127-140. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1972.tb00364.x>.
- Laville, Jean-Louis, e Luiz Gaiger. “Economia Solidária.” In *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coordenado por Antonio Cattani, Jean-Louis Laville, Luiz Gaiger e Pedro Hespanha, 162-168. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- Laville, Jean-Louis. *A Economia Social e Solidária: Práticas, Teorias e Debates*. Traduzido por Aline Chabot e Pedro Hespanha. Coimbra: Edições Almedina, 2018.
- Leão XIII. “Carta Encíclica *Rerum Novarum*. Sobre a situação dos operários.” *Libreria Editrice Vaticana*. http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html.
- Levi-Faur, David. “From ‘Big Government’ to ‘Big Governance’?.” In *The Oxford Handbook of Governance*. Editado por David Levi-Faur, 3-15. Oxford: Oxford University Press, 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>.
- Levi-Faur, David. “Regulation & Regulatory Governance.” *Jerusalem Papers in Regulation & Governance* 1, (fevereiro, 2010): 1-48.
- Lévi-Strauss, Claude. “The Concept of Archaisms in Anthropology.” In *Structural Anthropology*. Traduzido por Claire Jacobson e Brooke Schoepf. New York: Basic Books, 1963.
- Lobel, Orly. “New Governance as Regulatory Governance.” In *The Oxford Handbook of Governance*. Editado por David Levi-Faur, 65-82. Oxford: Oxford University Press, 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0005>.
- Loureiro, João Carlos. *Adeus ao estado social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos Direitos Adquiridos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- Loureiro, João. “Cidadania, Proteção Social e Pobreza Humana.” In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 90, n.º 1 (2014): 71-137.

- Loureiro, João. “Da Legislação Operária ao Direito da Segurança Social (1914-2014).” *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 91 (2015): 673-744.
- Loureiro, João. “República Mental e Solidariedade Social.” *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 87 (2011): 149-178.
- Loureiro, João. *Direito da Segurança Social: Entre a Necessidade e o Risco*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- Lucas, Javier. “La Polémica sobre los Deberes de Solidaridad: El Ejemplo del Deber de Defensa y su Posible Concreción en un Servicio Civil.” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 19, (setembro/dezembro, 1994): 9-88.
- Luhmann, Niklas. *The Differentiation of Society*. Traduzido por Stephen Holmes e Charles Lamore. New York: Columbia University Press, 1982. <https://doi.org/10.7312/luhm90862>.
- Martins, Licínio. *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Coimbra: Alme-dina, 2009.
- Maturana, Humberto, e Francisco Varela. *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Boston: D. Reidel Publishing Company, 1972.
- Mauss, Marcel. *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*. Traduzido por W. D. Halls. London: Routledge, 2002.
- Meira, Deolinda. “A Governação da Economia Social. Uma Reflexão a partir da Lei de Bases da Economia Social Portuguesa.” In *Economia Social e Civil: Estudos*, Coordenado por João Loureiro e Suzana Silva, 195-229. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1423-6>.
- Meira, Deolinda. “A Relevância do Cooperador na Governação das Cooperativas.” *Cooperativismo e Economia Social* 35 (2013): 9-35.
- Milbourne, Linda. “Remodelling the third sector: advancing collaboration or competition in community-based initiatives?.” *Journal of Social Policy* 38, n.º 2 (abril, 2009): 277-297. <https://doi.org/10.1017/S0047279408002845>.
- Moncada, Luís. “Democracia.” *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 38 (1962): 1-28.
- Moniz, Ana. “Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade.” In *A Economia Social e Civil: Estudos*, Coordenado por João Loureiro e Suzana Silva, 61-104. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1423-6>.

- Morgado, Miguel. “Socialidade e Civilidade: A Utilidade de uma Distinção.” In *A Economia Social e Civil: Estudos*. Coordenado por João Loureiro e Suzana Silva, 49-60. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1423-6>.
- Nabais, José Casalta. “Algumas Considerações sobre a Solidariedade e Cidadania.” In *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 75 (1999): 145-174.
- Namorado, Rui. “Cooperativismo História e Horizontes.” *Oficina do CES* 278 (junho, 2007): 1-21.
- Nyssens, Marthe e, Jacques Defourny. “Social innovation, social economy and social enterprise: What can the European debate tell us?.” In *International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Editado por Frank Moulaert, Diana MacCallum, Abid Mehmood e Abdel Hamdouch, 40-52. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. <https://doi.org/10.4337/9781849809993.00013>.
- O’Connor, Julia. “From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes.” In *Current Sociology* 44, n.º 2 (1996): 1-124. Citado em Laville, Jean-Louis. *A Economia Social e Solidária: Práticas, Teorias e Debates*. Traduzido por Aline Chabot e Pedro Hespanha. Coimbra: Edições Almedina, 2018.
- Peces-Barba, Gregorio, Eusebio Fernández e, Rafael de Asís. *Curso de Teoría del Derecho*, 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
- Pedro Hespanha, “A Economia Solidária em Portugal: Algumas Questões e Desafios,” *Le Monde Diplomatique*, (agosto, 2018). <https://www.animar-dl.pt/comunicacao/revista-de-imprensa/2991-a-economia-solidaria-em-portugal-algumas-questoes-e-desafios-monde-diplomatique-1-8-2018>
- Pestoff, Victor. “Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe.” *American Behavioral Scientist* 58, n.º 11 (2014): 1412-1424. <https://doi.org/10.1177/0002764214534670>.
- Pestoff, Victor. “Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe.” *American Behavioral Scientist* 58, n.º 11 (2014): 1412-1424. <https://doi.org/10.1177/0002764214534670>.
- Peters, Guy. “Governance as Political Theory.” In *The Oxford Handbook of Governance*. Editado por David Levi-Faur, 19-32. Oxford: Oxford University Press, 2012. [Http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0002](http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0002).

- Peters, Guy. "Information and Governing: Cybernetic Models of Governance." In *The Oxford Handbook of Governance*. Editado por David Levi-Faur, 113-128. Oxford: Oxford University Press, 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0008>.
- Petrella, Riccardo. *Le Bien Commun: Éloge de la Solidarité*. Lausanne: Cahiers Libres, 1997.
- Phillips, Susan e, Steven Smith, "Between Governance and Regulation: Evolving Government-Third Sector Relationships." In *Governance and Regulation in the Third Sector: International Perspectives*. Editado por Susan Phillips e Steven Smith. New York: Routledge, 2011. <https://doi.org/10.4324/9780203835074>.
- Pierre, Jon e, Guy Peters. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Pinto, Antonio. "Corporatism and 'organic representation' in European dictatorships." In *Corporatism and Fascism: The Corporatist Wave in Europe*. Editado por Antonio Costa Pinto, 3-41. New York: Routledge, 2017.
- Pistola, Renato. "Entre Mutualismo e Capitalismo. Os Caminhos do Montepio Geral (1840-1930)." Tese de doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2018. <http://hdl.handle.net/10451/37242>.
- Proudhon, Pierre-Joseph. "Philosophy of Progress". In *The New Proudhon Library* 20. Traduzido por Shawn Wilbur e Jesse Cohn. Left Liberty, 2009.
- Proudhon, Pierre-Joseph. *Système des Contradictions économiques ou Philosophie de la Misère (Extraits)*. Paris: Union Générale d'Éditions, 1964. <https://doi.org/doi:10.1522/cla.prp.sys>.
- Proudhon, Pierre-Joseph. *The Philosophy of Misery*. New York: Cosimo Classics, 2007. Google Scholar.
- Quintão, Carlota. "O Terceiro Setor e a sua Renovação em Portugal: Uma Abordagem Preliminar," *IS Working Papers* 2, n.º 2 (abril, 2011). http://isociologia.pt/publicacoes_workingpapers.aspx.
- Ramos, Maria. "Gestão Democrática das Cooperativas: Que Desafios?." In *A Economia Social e Civil: Estudos*, Coordenado por João Loureiro e Suzana Silva, 129-194. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1423-6>.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Ed. rev. (Cambridge: Harvard University Press, 1999).
- Rhodes, R. A. W. "The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain." *The Political Quarterly* 65, n.º 2 (1994): 138-151. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923x.1994.tb00441.x>.

- Rhodes, R. A. W. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies* 44, n.º 4 (setembro, 1996): 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- Rocker, Rudolf. *Anarcho-Syndicalism: Theory and Practice*, 6.ª ed. Edinburgh: AK Press, 2004.
- Rosenau, James. “Governance, order, and change in world politics.” In *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Editado por James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel, 1-29. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Rosendo, Vasco. *O Mutualismo em Portugal: Dois Séculos de História e suas Origens*. Lisboa: Montepio Geral, 1996.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Du Contrat Social, ou Principes du Droit Politique*. Leipsic: Gerard Fleischer, 1796.
- Russel, Bertrand. *Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism*. London: George Allen & Unwin, 1918. <https://archive.org/details/roadstofreedomso00russuoft>.
- Sá, Isabel dos Guimarães e Maria Antónia Lopes, *História Breve das Misericórdias Portuguesas: 1498-2000*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008.
- Sahakian, Marlyne. “The Social Solidarity Economy: Why is it Relevant to Industrial Ecology.” In *Taking Stock of Industrial Ecology*. Editado por R. Clift e A. Druckman, 205-227. Genève: Springer, 2016. https://doi.org/10.1007/978-3-319-20571-7_10.
- Salamon, Lester, e Wojciech Sokolowski. “Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector.” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 27 (junho, 2016): 7–48. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71473-8_2.
- Salamon, Lester. “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations.” In *The Sector. A Research Handbook*. Editado por W. Powell. New Haven: Yale University Press, 1987. Citado em Laville, Jean-Louis. *A Economia Social e Solidária: Práticas, Teorias e Debates*. Traduzido por Aline Chabot e Pedro Hespanha. Coimbra: Edições Almedina, 2018.
- Santiago, José Maria. *La Administración del Estado Social*. Madrid: Marcial Pons, 2007. Citado em Loureiro, João. *Adeus ao estado social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos Direitos Adquiridos*”. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- Santos, Boaventura de Sousa. “Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social.” *Revista Crítica de Ciências Sociais* 47 (maio, 1995): i-vii.

- Sardica, José Miguel. “A Recepção da Doutrina Social de Leão XIII em Portugal.” *Lusitania Sacra* 2, n.º 16 (2004): 367-383. https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/4493/1/LS_S2_16_JoseMSardica.pdf.
- Schmitter, Philippe. “Still the Century of Corporatism?.” *The Review of Politics* 36, n.º 1 (janeiro, 1974): 85-131 . <http://www.jstor.org/stable/1406080>
- Sérgio, António. “Glosa.” *Boletim Cooperativista* 26 (novembro, 1955) <https://www.cases.pt/boletim-cooperativista-comentado/> (Acedido em 20 de dezembro, 2019).
- Silva, Suzana, e Cláudia Soares. *Regime Fiscal das Entidades da Economia Social e Civil*. Porto: Vida Económica, 2015.
- Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*. Editado por Marcelo Soares. Amsterdam: MetaLibri, 2007. https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf.
- Smith, Steven. “Hybridization and Nonprofit Organizations: The Governance Challenge,” *Policy and Society* 29, n.º 3 (março, 2017): 219-229. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.06.003>.
- Souza, Marnoco. “Caracteres da legislação operária,” *Boletim da Faculdade de Direito* 1 (novembro, 1914): 95-134.
- Travers-Borgstroem, Arthur. *Mutualism: A Synthesis*. London: Macmillan and Co., 1921.
- United Nations. *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations, 2003.
- Vilaça, José Luís. “A Empresa Cooperativa.” *Boletim de Ciências Económicas* 14 (1971): 1-56.
- Weber, Max. *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Traduzido por Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2014.
- Weiss, Thomas. “Governance, Good Governance and Global Governance; Conceptual and Actual Challenges.” *Third World Quarterly* 21, n.º 5 (2000): 795-814. <https://doi.org/10.1080/713701075>.
- Wiener, Norbert. *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*. 2.ª ed. Cambridge: M.I.T. Press, 1965.
- Wiener, Norbert. *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*. London: Free Association Books, 1989.

- Williams, David, e Tom Young. "Governance, the World Bank and Liberal Theory." *Political Studies* 42, n.º 1 (março, 1994): 84-100. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1994.tb01675.x>.
- Citado em Doeveren, Veerle. "Rethinking Good Governance." *Public Integrity* 13, n.º 4 (2011): 301-318. <https://doi.org/10.2753/pin1099-9922130401>.
- Woodcock, George. *Pierre-Joseph Proudhon: A Biography*. Quebec: Black Rose Books, 1987.