

## As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social\*

Silvia Ferreira\*\*

Tendo a consciência de que as definições existentes são muito diversas e contextualizadas, utilizo a definição mais genérica possível de terceiro sector, como integrando aquelas organizações que, não sendo Estado, produzem bens e serviços de interesse geral e que, sendo privadas, não têm como objectivo principal a apropriação individual do lucro. Abordo neste texto as relações entre o Estado e o terceiro sector na área da segurança social, ou seja, procuro enquadrar o terceiro sector no Estado-Providência.

Na medida em que o ressurgir do interesse sobre as organizações do terceiro sector se deu internacionalmente no contexto do discurso sobre a 'crise' do Estado-Providência, procuro situar a minha análise na discussão sobre o pluralismo de bem-estar, uma das propostas menos consensuais e mais politicamente utilizadas na reflexão sobre o futuro do Estado-Providência.

Em Portugal, o quadro de referência para o estudo das relações entre Estado e terceiro sector é a identificação de um Estado-Providência fraco e de uma sociedade providência forte. Abordando as características e desenvolvimentos do nosso Estado-Providência e caracterizando brevemente as instituições do terceiro sector que intervêm na área da segurança social, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, procuro ilustrar e compreender as diferentes constelações de bem-estar (*welfare mixes*) existentes, na área da previdência social, ou regimes, e na área da acção social.

Tendo em consideração o peso do passado sobre o futuro, enquadro estes diferentes actores, com os seus diferentes pesos, histórias, filosofias e posições no *welfare mix* nas recentes políticas na área da segurança social, cuja lógica é visivelmente tributária da filosofia do pluralismo de bem estar.

### O pluralismo de bem-estar na crise do Estado-Providência

A ideia de 'pluralismo de bem-estar' (*welfare pluralism*) ou sistemas mistos de bem-estar (*welfare mixes*) surgiu em inícios da década de 80. Esta discussão refocalizava o papel das organizações do terceiro sector e era simultânea e articulada com o questionamento do papel proeminente do Estado como financiador, regulador e fornecedor dos bens e serviços que concretizam os direitos de cidadania social. Não sendo a única discussão em torno do papel do terceiro sector na 'crise' do Estado-Providência (Pierson, 1991), ela foi uma das mais influentes dado o seu impacto político.

Na sua inicial elaboração, proveniente dos teóricos e activistas do sector não lucrativo, o 'pluralismo de bem-estar' não significava a retracção da responsabilidade do Estado no bem-estar económico e social, mas tão só a afirmação de que as necessidades de bem-estar podiam ser satisfeitas a partir de quatro sistemas: estatal, comunitário, voluntário e comercial (Johnson, 1987: 55-63). Todavia, o contexto em que surgiu permitiu que esta teorização fosse utilizada para argumentação justificadora do Estado mínimo. Na Grã-Bretanha de Margaret Thatcher, as organizações não-lucrativas (*voluntary organizations*), tal

\* A presente comunicação é parte integrante de uma dissertação de mestrado em sociologia, em curso na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sob a orientação do Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos.

\*\* Socióloga, bolseira da Fundação para a Ciência e Tecnologia (BM).

como as organizações lucrativas, deviam servir de instrumento para a redução do papel do Estado na área da protecção social (Van Til, 1988: 124). Idêntica retórica foi utilizada nos Estados Unidos pelas administrações de Ronald Reagan e George Bush. Segundo Rifkin, o lema então em voga "returning the government to the people" era apenas uma máscara para as políticas de mercado livre, não se traduzindo em medidas concretas de apoio ao desenvolvimento do sector não lucrativo (*nonprofit sector*) (Rifkin, 1996: 251).

Enquanto alguns defensores do pluralismo de bem-estar abriam caminho para uma retórica de redução do papel do Estado, afirmando ser indiferente qual dos sectores fornece o bem-estar e apontando para os problemas do Estado-Providência (burocratização, autoritarismo, dependência, etc.), outros defendiam a redução do papel do Estado na provisão directa, com manutenção das suas funções no financiamento e regulação. O pluralismo de bem-estar também implicava uma descentralização do Estado para o nível local, como meio de garantir a participação da comunidade não só na provisão mas também na formulação das políticas (Johnson, 1987: 58-59).

O equivalente da importância da discussão sobre o pluralismo de bem-estar foi, na Europa continental, o ressurgir do interesse pelas organizações da *économie sociale*. O conceito de economia social, mais amplo que o de sector não lucrativo, engloba não só as organizações não lucrativas (sobretudo as associações e fundações) mas também as cooperativas e as associações de socorros mútuos. A economia social foi relançada em França, a partir do esforço de união e afirmação destas organizações. Alguns governos também aderiram a este movimento desde o início, sendo exemplar a criação, pelo governo francês, de uma secretaria de Estado da economia social. As organizações eram vistas, não como alternativa ao Estado mas sim nas possibilidades que ofereciam de resolução da crise económica e social, e em especial do problema do desemprego (Defourny, 1992: 33-35). Igualmente em meados da década de 80 a economia social começou a ser objecto de atenção nas instituições comunitárias, com uma primeira tentativa de inventário, a elaboração de um relatório sobre o sector (Relatório Fontaine) e a criação de uma unidade da economia social na DG XXIII. Em 1997 a economia social foi reconhecida no tratado de Amesterdão pelo seu contributo no desenvolvimento da solidariedade.

No cenário em que o terceiro sector foi instrumentalizado para fazer vingar medidas de privatização assistimos ao quase domínio total do então chamado 'pensamento único' que, com base numa inabalável fé nos mecanismos do mercado, procurou restringir o Estado ao mínimo. Esta situação manteve-se como ortodoxia até à segunda metade da década de 90, altura em que o Banco Mundial, a instituição mais associada a uma política neoliberal global, admitia já a importância do Estado (Santos, 1999:20). Ao mesmo tempo constatava-se que as políticas de retracção não haviam atingido os objectivos desejados nem o desejado grau de privatização. Pierson (1994) assinalava que os sistemas de protecção social do Reino Unido e dos EUA resistiam razoavelmente às medidas de privatização. Igualmente, Ferrera e outros admitiam que, apesar da 'crise' os Estados-Providência haviam mudado pouco, mantendo um elevado apoio público, e defendiam ser não só possível como desejável a compatibilização entre crescimento económico e elevados níveis de protecção social (Ferrera, *et al.*, 2000: 54).

No novo contexto, também politicamente de afirmação de uma terceira via entre o maximalismo do Estado e o maximalismo do mercado (Giddens, 1998), o pluralismo de bem-estar sustenta novamente a afirmação do papel do terceiro sector. Todavia, o Estado possui agora um papel fundamental enquanto garante dos direitos de cidadania e impulsor dos actores que intervêm na área da protecção social. O ressurgir das preocupações com a da crise, agora sobretudo social, veio associado a um esbatimento das fronteiras entre os vários sectores, ao mesmo tempo que as organizações passaram a ser também valorizadas pelas suas possibilidades na intervenção no campo económico. Muito genericamente é

esta visão que está subjacente às políticas do *New Deal* de quebrar as barreiras que separam o sector privado, público e voluntário. É igualmente esta a visão subjacente ao conceito de terceiro sistema adoptada pela Comissão Europeia na sua acção-piloto "*Third System and Employment*". Uma visão que em vez de se basear numa nítida demarcação entre sectores propõe uma ideia de sector que é aberto, misto, pluralista e intermediário (CIRIEC, 2000: 102-103). Tal visão sustenta-se grandemente numa perspectiva teórica que coloca o terceiro sector no espaço público, campo de tensão aberto, no centro de um triangulo onde os vértices são o Estado, o mercado e a comunidade (Evers, 1995). Ou seja, como diz Santos, a discussão sobre a localização do terceiro sector é crucial, pois subjaz às próprias visões sobre as características e o papel do terceiro sector (Santos, 1999: 26-28).

### O Terceiro Sector nos modelos de Estado-Providência

Apesar do ressurgimento do interesse político e científico pelo terceiro sector se verificar no contexto do discurso da 'crise' do Estado-Providência, a produção científica que os relaciona é ainda muito escassa. Esta ausência é visível nas tipologias sobre o Estado-Providência (referimo-nos aos trabalhos de Esping-Andersen (1990) e daqueles que neles se inspiram), já que ao nível do terceiro sector os estudos estão numa fase ainda mais embrionária, em que se tenta lidar com a enorme diversidade nacional<sup>1</sup>. Do lado da investigação sobre o terceiro sector, Anheier (1990) desenha uma tipologia internacional do sector não lucrativo nos Estados-Providência desenvolvidos, que não se apresenta muito distante dos mundos do Estado-Providência de Esping-Andersen. A tipologia de Anheier tem na base a distinção consoante a estrutura jurídica, mas também aponta para o grau de envolvimento directo do Estado na provisão de bem-estar. Segundo Anheier, nos países de sistema legal anglo-saxónico (*common law countries*) (Reino Unido, EUA, Canadá e Austrália), as organizações estão mais voltadas para o mercado, sendo tendencialmente mais parecidas com as organizações do sector privado lucrativo do que com as agências estatais. Nos países de tradição legal românico-germânica (*civil law countries*) (França, Alemanha, Áustria e Itália), as organizações estão mais voltadas para o Estado, parecendo-se mais com as agências estatais do que com as empresas lucrativas. Neste último grupo de países dois outros aspectos importantes influenciam as características do terceiro sector e da sua relação com o Estado: a existência de uma tradição católica e de uma tradição corporativa. O peso da tradição católica tem como consequência o domínio do princípio da subsidiariedade e, conseqüentemente o incentivo à manutenção do fornecimento determinados bens e serviços sociais na família ou organizações comunitárias. Já o domínio de uma tradição corporativa levou, por exemplo na Alemanha, ao surgimento de uma forma de administração, denominada administração directa ou mediada, significando a criação, por parte do Estado, de organizações semi-públicas ou semi-privadas (QUANGO's) e a transferência para estas de tarefas, poder e funções públicas (Anheier, 1992: 376), permitindo assim reduzir o papel do Estado sem que isso implique a entrega da produção dos bens e serviços sociais ao sector privado lucrativo.

Existe ainda um terceiro grupo de países, dentro do grupo dos países tradição de legal românico-germânica, os países sociais democratas (países escandinavos), onde o sector privado não lucrativo é o menos desenvolvido em resultado do predomínio do princípio da solidariedade nacional e da intervenção

<sup>1</sup> A comparação internacional sobre o sector não lucrativo, do The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, tem procurado encontrar conceitos e indicadores comuns que permitam a redução desta complexidade, tão frequentemente apontada. Este projecto tem vindo a produzir vários trabalhos sobre o sector não lucrativo no mundo, tendo o último sido editado em 1999 (Salamon *et al*, 1999).

do Estado na distribuição dos bens e serviços sociais. Com a excepção deste último grupo de países pode-se afirmar genericamente que nos países anglo-saxónicos se enfatiza o voluntariado, predominando o princípio do voluntarismo caritativo, enquanto nos países da Europa continental se enfatiza o bem público, predominando o princípio da subsidiariedade. Este princípio, definido em 1931 na encíclica “*Quadragesimo Anno*”, do Papa Pio XI, diz que a unidade maior não deve assumir responsabilidades enquanto estas puderem ser assumidas pelas unidades menores, ou seja, privilegia a intervenção de acordo com a seguinte ordem: indivíduo, família, grupos locais, grupos profissionais e Estado.

A identificação de três ou quatro mundos do relacionamento entre Estado e terceiro sector também é adoptada pelo CIRIEC no estudo que desenvolveu enquadrado pela acção comunitária “*Third System and Employment*”. No sistema universalista ou social democrata, onde a colectivização das necessidades, a integração social e a igualdade de sexos são objectivos das políticas públicas, as associações funcionam sobretudo como canal das exigências públicas perante o Estado, mobilizando redes no sentido de pressionar para o fornecimento estatal de serviços sociais. No regime corporativo o ‘terceiro sistema’ tem um papel importante no fornecimento de serviços sociais ao mesmo tempo que o Estado possui um importante papel financiador e regulador do fornecimento destes serviços. A persistência de um regime de serviços regulado fez surgir um isomorfismo entre as organizações e o governo. Dentro deste regime são identificáveis duas variantes. Uma, de orientação social (França e Bélgica), onde é dada prioridade à institucionalização de serviços sociais fora da família. Outra, de orientação familiar (Alemanha e Áustria), onde a regulação dos serviços sociais é menor e se privilegiam meios financeiros de incentivar a mulher a assumir o seu papel doméstico. No sistema liberal (Reino Unido), tal como no sistema dual (Sul da Europa) não existe um fornecimento nem financiamento geral de serviços sociais por parte do Estado. No primeiro caso, estes serviços só existem para os grupos mais desfavorecidos e, no segundo caso, o acesso é grandemente condicionado com base em redes de conhecimento pessoal e privilégios. Assim, os serviços sociais estão sobretudo sob responsabilidade da mulher ou sob responsabilidade privada (CIRIEC, 2000: 110-111). Esta caracterização, todavia, não deve implicar que se considere estas situações estáticas como o próprio relatório vai apontando, verificando-se uma tendência geral para uma participação crescente do terceiro sector no fornecimento de serviços sociais em todos os modelos.

Nas tipologias de Estado-Providência Portugal tem vindo a ser enquadrado no modelo do Sul da Europa (conjuntamente com a Itália, a Espanha e a Grécia). A partir da tipologia de Esping-Andersen, Ferrera (1996) chamou a atenção para este quarto grupo de países, cujas características não encaixam facilmente no modelo tipo conservador/corporativo. Na literatura nacional sobre o Estado-Providência português este foi considerado um quasi-Estado-Providência, em virtude de uma evolução tardia marcada pelo contexto da Revolução democrática, da crise económica e social provocada pela Crise Petrolífera e dos debates de redução do Estado Providência dos anos 80, bem como do exemplo dos modelos de protecção social dos Estados-Providência desenvolvidos<sup>2</sup> e dos efeitos da integração na Europa comunitária (Santos, 1990; 1993).

Entre as características do Estado-Providência português é de realçar, em primeiro lugar, a grande polarização em termos de níveis de protecção. Existe, para aqueles trabalhadores que se encontram melhor integrados no mercado de trabalho, uma protecção previdencial teoricamente razoável na doença, maternidade e paternidade, desemprego, velhice, invalidez e sobrevivência.

<sup>2</sup> Guibentif (1997) aponta para um desenvolvimento do sistema de segurança social português frequentemente inspirado em modelos internacionais, por vezes de características bastante divergentes: o modelo inglês e alemão no início do século, o modelo italiano nos anos 30, o modelo francês nos anos 60 e o modelo europeu nos anos 80.

Todavia, para os trabalhadores que estão em situação de emprego atípico ou fora do mercado de trabalho, o sistema possui uma fraca ou nula protecção. Efectivamente, de entre todos os países da União Europeia, possuímos o sistema de segurança social mais ineficaz na redução da pobreza, na redistribuição dos rendimentos e na redução das desigualdades sociais. Em 1994, e sem contarmos, por isso, com os efeitos da introdução do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) em 1996<sup>3</sup>, Portugal não só era o país com a maior taxa de pobreza da União Europeia, como era também o país mais inegalitário em termos de distribuição de rendimentos, seguido da Irlanda, da Grécia, do Reino Unido e da Espanha (Ferrera *et al.*, 2000: 29). Sendo o mais grave o facto as prestações sociais demonstrarem grande ineficácia redistributiva e na atenuação da pobreza<sup>4</sup>.

Na génese desta polarização de cobertura e níveis de protecção social está o desenvolvimento desigual da área previdencial (regimes contributivos) e da área assistencial (regimes não contributivos e acção social), a partir de esquemas de protecção social de base securista. O seguro social obrigatório, nasceu nos anos 30, no quadro de corporativismo do Estado Novo. O ênfase no seguro social prolongou-se na década de 60 mesmo com a constatação da incapacidade do modelo corporativista resolver as necessidades nesta área e com a subsequente assumpção, pelo Estado, da responsabilidade na expansão da protecção social. Um dos melhores exemplos da dificuldade de desenvolvimento de componentes de protecção não contributiva ou assistencial é a integração de grupos não contributivos nos esquemas de protecção contributiva nos anos 60 e a tendência, que se manteve até 1996, para o não cumprimento, pelo Orçamento do Estado, das transferências relativas às despesas dos regimes não contributivos e da acção social (Santos *et al.*, 1998). Este último aspecto é igualmente prova do fraco envolvimento do Estado na protecção social, exprimível em baixos níveis de despesas em protecção social e também num sistema fiscal injusto, que sobrecarrega os trabalhadores por conta de outrem.

A manutenção de uma base fortemente enraizada no seguro social e a importância do princípio da subsidiariedade<sup>5</sup> levaram à persistência de outras características típicas do regime conservador/corporativo, como seja, a tendência para o sistema centrar a protecção no chefe de família, remetendo a mulher para o papel preferencial de dona de casa. Os direitos desta são sobretudo direitos derivados, ou seja, por via dos direitos do marido trabalhador, e os serviços sociais que permitam apoiar a participação da mulher no mercado de trabalho estão subdesenvolvidos. A elevada participação da mulher portuguesa no mercado de trabalho<sup>6</sup> leva-nos, todavia, a considerar que o cuidado das crianças, dos deficientes e dos idosos, que tradicionalmente estão a seu cargo, são

<sup>3</sup> Esta prestação/programa terá um impacto mais importante ao nível da pobreza e exclusão mais extremas, e um impacto menos importante ao nível da diminuição global da pobreza, dado que a prestação diferencial está fixada abaixo da linha de pobreza. Uma projecção sobre o impacto da prestação (Gouveia e Rodrigues, 1999) aponta para que este abranja potencialmente apenas metade da população em situação de pobreza, ou seja, 4,8% das famílias e 5,7% dos indivíduos. Portugal verifica taxas de emprego feminino muito elevadas (58,1%), claramente acima da média europeia (51,3%) e do grupo dos restantes países do Sul da Europa (entre 35% e 39,6%) (Ferrera *et al.*, 2000: 27-28).

<sup>4</sup> Como demonstram os dados do Painel dos Agregados Domésticos Privados da União Europeia relativos a 1995 é nos rendimentos após as transferências sociais, e não antes, que Portugal se destaca no conjunto dos países comunitários como aquele onde estes indicadores sociais são mais negativos (Eurostat, 1999).

<sup>5</sup> O princípio da subsidiariedade entrou pela via da adesão oficial do Estado Novo à ideologia da democracia cristã e da aliança entre o Estado e a Igreja Católica e implicava uma explícita recusa do modelo de intervenção estatal nos Estados europeus sociais-democratas. A ideologia da democracia cristã surgiu como reacção da Igreja Católica à propagação das ideias socialistas na viragem do século, expressa nas encíclicas *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII e *Quadragesimo Anno*, de Pio XI. (Martins, 1999).

<sup>6</sup> Portugal verifica taxas de emprego feminino muito elevadas (58,1%), claramente acima da média europeia (51,3%) e do grupo dos restantes países do Sul da Europa (entre 35% e 39,6%) (Ferrera *et al.*, 2000: 27-28).

partilhados por outros membros da família ou vizinhança, para o que contribui a persistência da família alargada no nosso país.

Todavia, no nosso sistema estão presentes componentes do modelo universalista, daí sucedendo ser um dos aspectos mais interessantes do nosso sistema a convivência de características do modelo securista e do modelo universalista. Com efeito, pode notar-se em Portugal, imediatamente após a Revolução de 74, e a partir de meados dos anos 90, um esforço para a introdução de elementos de inspiração universalista na base securista do sistema. Entre estas tentativas se contam, em 1979, a criação de um esquema mínimo de protecção social que abrangia todos os cidadãos, logo revogado por um Governo de tendência política diferente, o desenho de um sistema integrado articulando protecção previdencial, protecção não contributiva e Acção Social, e que nunca chegou a ser totalmente regulamentado, e a criação do Sistema Nacional de Saúde de cobertura universal e financiamento pelo Orçamento de Estado (OE), mas sujeito a vicissitudes que o tornaram um sistema com grandes lacunas e injustiças<sup>7</sup>. A este período de inspiração universalista seguiu-se um período onde o discurso de crise do Estado-Providência inspirou medidas de desregulamentação, mais na área das relações de trabalho do que das políticas sociais, e onde a ideologia privatizante dominou.

A partir de 1996 as prioridades políticas voltaram-se novamente para a área da solidariedade, o que se observa quer no Programa do novo Governo quer nas medidas implementadas, quer na proposta governamental de Lei de Bases da Segurança Social (Santos, 2000). Ao mesmo tempo assumiu-se, uma vez mais, o carácter misto do sistema integrando a redistribuição universalista e a previdência laborista. Assim, como linhas principais de actuação é de sublinhar: a ênfase no princípio da diferenciação positiva, ou seja, uma selectividade relativa, introduzida quer nas prestações familiares quer nos aumentos das pensões dos regimes contributivos; a criação de uma prestação universal de garantia de um rendimento mínimo, associada a um programa de inserção de base contratual; a ênfase na integração social e profissional (por exemplo, através dos programas de inserção do RMG, da criação das Empresas de Inserção, da medidas activas de emprego). Ao nível dos agentes da protecção social verifica-se uma perspectiva de um pluralismo de bem estar onde o Estado surge como suporte dos direitos sociais, ao mesmo tempo que apoia e actua em parceria com uma grande pluralidade de actores na área da acção social, a diversos níveis, desde nacional a local, e envolvendo diferentes áreas governamentais no desenho de políticas integradas.

Outra das características apontada por Ferrera para os países do Sul da Europa e nos estudos sobre a sociedade portuguesa (Hespanha *et al*, 2000) é a existência de mistos altamente colusivos entre Estado, família, Igreja, organizações de caridade e, por vezes, uma mistura altamente promíscua entre actores e instituições públicos e não públicos. Esta característica não só é visível no nosso Sistema Nacional de Saúde, que a OCDE caracteriza como um “misto atípico de provisão pública e privada de cuidados de saúde” (OCDE, 1998: 59) mas também na protecção existente na área da acção social. Esta característica também não está indissociada da presença de uma forte sociedade providência. De facto, uma outra importante particularidade no nosso sistema de protecção social é a existência de uma forte sociedade-providência, compensando as insuficiências da protecção social pública e gerando articulações específicas entre a protecção social fornecida pelo Estado e a protecção social fornecida pela comunidade. Santos (1993: 46) define esta sociedade providência como “redes de

<sup>7</sup>De facto, desde os anos 80 veio a observar-se não só uma degradação nos serviços do Sistema Nacional de Saúde (SNS) mas também uma série de inércias e medidas restritivas, o que levou as famílias a recorrerem crescentemente aos serviços privados. Para além disso verificou-se ainda uma privatização parcial do SNS “em que o Estado passou a ser menos um produtor de bem-estar e de protecção social para se tornar uma entidade financiadora do bem-estar produzido pela iniciativa privada, quer no âmbito do mercado quer no âmbito da solidariedade social” (Santos, 1993: 45).

relações de inter-conhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreatajuda baseada em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade". Esta forte sociedade providência é igualmente identificada em outros países do sul da Europa. A definição de sociedade providência dada por Estivil (2000: 14) denota bem o quanto, no campo da solidariedade não estatal, pode ser difícil dissociar as lógicas dos grupos informais (o que poderia ser o quarto sector) da dos grupos formais. Esta sociedade providência, que está na base do movimento associativo e da economia social, iria desde as ajudas mútuas entre vizinhos, a reciprocidade familiar, os pequenos grupos sociais locais até redes de ONGs ligadas a nível internacional. E são todas estas fontes que contribuem para o bem-estar, reforçadas pela persistência da família alargada e coexistência de várias gerações, pela permanência dos filhos em casa ou na vizinhança, pelas obrigações de parentesco ou pelas resistências locais à globalização. Segundo Estivil, esta sociedade providência é o principal meio de acesso à protecção social, ao emprego, à habitação e mesmo o melhor meio de acesso aos serviços públicos.

### **O Estado e o Terceiro Sector na Segurança Social em Portugal**

As organizações que actuam primeiramente no campo da protecção social são genericamente designadas como Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e encontram-se abrangidas por um estatuto especial, sendo também especialmente mencionadas na Constituição. O Estatuto das IPSSs define-as como instituições não lucrativas, privadas, constituídas com "o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos" e possuindo como objectivos principais: o apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, a protecção na velhice e invalidez e na diminuição de meios de subsistência e capacidade para o trabalho, a promoção e protecção da saúde, a educação e formação profissional e a resolução de problemas habitacionais (Dec.-Lei 119/83). Na Constituição da República Portuguesa elas encontram-se especialmente referidas na secção relativa à Segurança Social (Art. 63º), sendo mencionado que o Estado apoia e fiscaliza o funcionamento destas organizações na prossecução dos objectivos de solidariedade social constitucionalmente consagrados. A situação especial destas organizações, relativamente às demais instituições de utilidade pública, encontra-se nesta referência sobre o papel fiscalizador do Estado, o qual se encontra materializado nas competências das instituições de segurança social e dos serviços de administração directa do Estado, de inspecção e fiscalização do funcionamento das instituições no sentido de apurar se estas instituições estão efectivamente a cumprir os objectivos para os quais foram criadas e as condições em que o fazem.

Também na Lei de Bases da Segurança Social de 1984 (Lei 28/84, actualmente em revisão) existe um capítulo dedicado às iniciativas particulares, reconhecendo, por um lado, as iniciativas lucrativas (empresas seguradoras ou outras empresas criadas para o efeito) e as associações de socorros mútuos (ASM), na área das prestações complementares ao Regime Geral e, por outro lado, as IPSSs. No primeiro caso refere-se que os esquemas complementares, para efeitos de criação, modificação e articulação com os regimes, estão sujeitos a legislação sobre o enquadramento jurídico das prestações, condições técnicas e financeiras e estruturas de gestão adequadas. No segundo caso menciona-se que o Estado reconhece e valoriza a acção das IPSS e que exerce acção tutelar, com poderes de inspecção e fiscalização, com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema. A Lei de Bases refere ainda que a acção das IPSSs e o apoio do Estado são concretizados em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos. Os acordos de

cooperação são, desde 1980, a base da relação contratual entre o Estado e as IPSS. Através destes, o Estado concorda em financiar uma dada percentagem dos custos dos serviços sociais das IPSS (entre 70 e 80% em função das valências e das capacidades), enquanto estas se comprometem a cumprir um determinado número de regras (como sejam o fornecimento de serviços numa base universal e a não discriminação dos utentes). Os acordos de cooperação são negociados e assinados anualmente entre o Estado e as uniões representativas das IPSS.

O Estatuto das IPSSs não abrange uma realidade homogénea. Para além da diversidade organizacional nele reconhecida, é igualmente contemplada, a situação especial das instituições religiosas, e em especial das ligadas à Igreja Católica, característica tributária da base conservadora/corporativa do sistema.

Estas instituições, cujo estatuto especial se fundamenta na Concordata assinada, em 1940, entre a Santa Sé e a República Portuguesa, são também regidas pelo direito canónico. Como tal, não se encontram sujeitas aos mesmos procedimentos de registo que as organizações regidas simplesmente pela lei civil, estando mais limitados os poderes fiscalizadores do Estado. A tutela, ou seja, o reconhecimento da natureza das instituições, a aprovação dos estatutos, dos relatórios e das contas anuais, é da competência do bispo da diocese ou da Conferência Episcopal. As Misericórdias, cuja forma é associativa, os centros sociais paroquiais e outras organizações religiosas, como sejam as Cáritas, cuja forma é fundacional, são as principais organizações regidas pela ordem jurídica canónica. Em 1996, estas organizações eram 50% das IPSSs registadas na Direcção-Geral da Acção Social (DGAS) (Hespanha *et al*, 2000: 140).

O Estatuto das IPSSs enumera, como tipo de organizações, as associações de solidariedade social, as associações de voluntários de acção social, as associações de socorros mútuos, as fundações de solidariedade social e as irmandades da misericórdia. Recentemente foram equiparadas a IPSS as cooperativas de solidariedade social e as casas do povo (respectivamente pela Lei 101/97, e pelo Dec.-Lei 171/98). A diversidade destas organizações é grande e não se limita à sua estrutura organizacional. A sua importância, actividades e relacionamento com o Estado também não são idênticas.

As associações de socorros mútuos, ou mutualidades, são organizações de membros, fornecendo bens e serviços aos seus associados, sobretudo na área da protecção previdencial complementar. Possuem um estatuto próprio, datado de 1990, reconhecido no Estatuto das IPSS como permitindo contemplar a especificidade destas associações. O estatuto das ASMs define-as como instituições sem fins lucrativos, com um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida que, essencialmente através das quotizações dos associados, praticam fins de auxílio recíproco. Os bens e serviços fornecidos são bastante diversos: previdência complementar na área das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência e em subsídios de doença; modalidades na área da saúde, como por exemplo, através de unidades hospitalares, assistência médica, diagnóstico e reabilitação, etc.; farmácias mutualistas; subsídios por morte e/ou o subsídios de funeral; fornecem, como objectivo secundário, bens e serviços de acção social, como creches, lares de idosos, etc., actividade esta que tem vindo a crescer; possuem ainda modalidades como empréstimos, garantia de pagamento de encargos de assistência jurídica, bolsas de estudo, descontos em estabelecimentos comerciais, centros de repouso e férias, etc. (UMP, 1994).

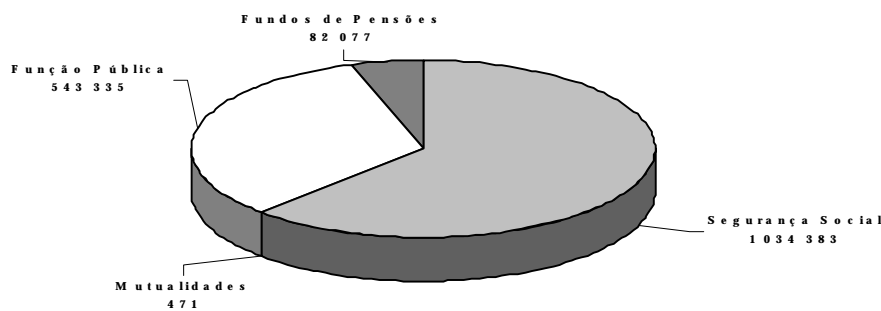
Dado que funcionam principalmente na área da protecção previdencial as ASMs estão sob a tutela da Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social (DGRSS), que as fiscaliza e fornece vários tipos de apoios, sobretudo de natureza técnica. São 92 as ASMs registadas na DGRSS, apesar da União das Mutualidades Portuguesas apontar para 106. Na sua esmagadora maioria estas mutualidades foram criadas entre a segunda metade do Séc. XIX e princípios do Séc. XX, fortemente associadas aos movimentos socialista e operário, tendo-se verificado uma quase estagnação do seu nascimento entre 1930 e 1980 e uma



visível diminuição do seu número, de 522, em 1930, para 117, em 1980. Para esta diminuição contribuiu o surgimento do seguro social obrigatório, os próprios problemas de gestão financeira e as medidas repressivas e de ingerência do Estado Novo (Rosendo, 1996). A partir de 1980 e sobretudo em 1990 verifica-se o surgimento de algumas mutualidades (10, de acordo com o registo da DGRSS).

Entre o período do seu nascimento e o período actual, as mutualidades passaram do papel de pioneiras na área do seguro social e de movimento social pressionando para uma maior intervenção do Estado nesta área, em especial durante a Primeira República, para o papel de fornecedoras de serviços complementares, em concorrência com empresas lucrativas como companhias de seguros e empresas gestoras de fundos de pensões (EGFP). O *welfare mix* existente na área das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência aponta para um nítido predomínio do Estado, seguido das empresas na área da previdência complementar e, por fim, das ASMs. O Estado tem quase o 'monopólio' da provisão da protecção obrigatória, com excepção da protecção social dos trabalhadores bancários, integrados em fundos de pensões privados e dos advogados e solicitadores, que possuem uma caixa de previdência própria (Santos *et al*, 1998: 185).

Gráfico 1



Montante de Pensões Pagas, em 1997

Fonte: INE (1998)

No que toca à protecção previdencial complementar nas pensões e à protecção na saúde, a provisão é dividida entre as 29 empresas lucrativas (companhias de seguro do ramo vida e EGFPs) e as 79 ASMs, sendo claramente superior o peso das empresas lucrativas no que toca ao montante das prestações pagas (cerca de 96% em 1997, segundo dados do INE). Todavia, no que respeita ao número de associados a desigualdade entre os dois tipos de organização não é tão grande, apontando os dados do INE de 1997, para a existência de 672.883 associados efectivos e 167.434 familiares nas ASM e 1.015.224 associados efectivos nas seguradoras e EGFPs. Esta diferença é atenuada se tivermos em conta que os dados relativos às entidades com fins lucrativos incluem a protecção social obrigatória em que estas empresas actuam, não sendo, portanto, complementares mas sim substitutivas do sistema de segurança social. É o caso da protecção nos acidentes de trabalho, onde as seguradoras têm o monopólio da provisão, e dos fundos de pensões dos trabalhadores do sector bancário. Metade dos associados (524.392) corresponde à cobertura obrigatória nos acidentes de trabalho e cerca de metade pertence ao sector bancário (INE, 1998, Santos *et al*, 1998: 175).

A presença de entidades lucrativas na área de protecção substitutiva da segurança social não tem como paralelo o reconhecimento de uma intervenção privilegiada das ASMs, como acontece em alguns países europeus, como França e Bélgica onde elas gerem parte do seguro social obrigatório. Tal presença deve-

se também à incapacidade do Estado em transferir para a esfera pública algumas áreas de protecção, de que é melhor exemplo o caso da protecção nos acidentes de trabalho. Ao longo da história do sistema, e ainda que tenha sido prosseguida uma lógica de reforço da protecção social pública, o Estado tendeu a privilegiar o desenvolvimento do sector privado lucrativo, através da criação de instrumentos de expansão dos esquemas substitutivos e complementares como fundos de pensões (em 1989 e 1991), ao mesmo tempo que criava impedimentos à intervenção das mutualidades nestas áreas, em virtude do não reconhecimento das suas características específicas. Por sua vez, estas instituições não parecem ter tido capacidade de promover políticas que permitissem a sua intervenção em diversas áreas, como por exemplo, na actividade seguradora ou corrigissem discriminações negativas existentes em termos de fiscalidade quanto às suas mais directas concorrentes no mercado da previdência complementar.

Observemos agora as restantes instituições contempladas no Estatuto das IPSSs ou equiparadas a estas, cuja actividade se desenvolve sobretudo nas áreas da acção social e da saúde. As IPSSs registadas na DGAS, ou seja, que prosseguem fins principais de acção social, constituem o número maior de instituições. Existe ainda um grupo menos importante de organizações de utilidade pública, sobretudo de forma associativa, que não sendo IPSSs possuem serviços e equipamentos sociais como actividade secundária<sup>8</sup> e podem, por isso, estabelecer acordos de cooperação com o Estado.

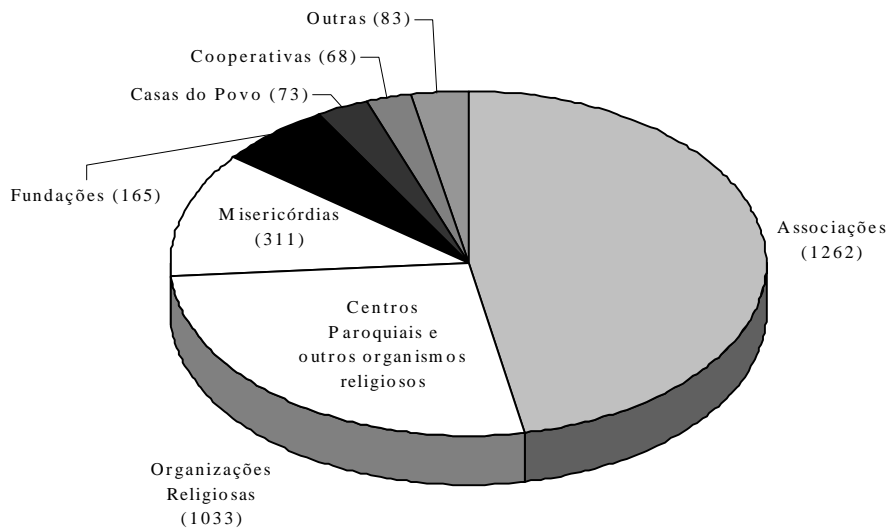
As Irmandades da Misericórdia são as mais antigas associações assistenciais existentes, tendo a primeira (SCML<sup>9</sup>) sido fundada no Séc. XV por decreto da Rainha D. Leonor e como resultado da colaboração entre o Estado e a Igreja Católica. Estas associações tem reconhecido no Estatuto das IPSS o duplo objectivo de satisfazer carências sociais e praticar actos de culto católico de acordo com os princípios da doutrina e moral cristãs. O respeito pelo espírito destas instituições é critério para a admissão de associados. Prestam serviços à comunidade na área da acção social e da saúde, tendo sido, até à década de 50, as principais instituições na área da assistência social. Segundo Capucha (1995:62), 42,5% das misericórdias foram fundadas anteriormente a 1900 e 28% entre 1901 e 1974. As suas relações com o Estado foram variando entre a estreita colaboração e mesmo substituição do papel do Estado e o conflito, em que o Estado se procurou apropriar dos fundos ou equipamentos destas instituições e controlar o seu funcionamento (exemplo das Leis da Desamortização, de 1866, de várias medidas da Primeira República e da nacionalização dos hospitais das misericórdias em 1975). Estas situações corresponderam a períodos de maior conflitualidade nas relações entre o Estado e a Igreja Católica, e atingiram as misericórdias e outras organizações assistenciais ligadas à Igreja ou aos seus membros (Martins, 1999).

As 311 Misericórdias e os 722 centros paroquiais e outros organismos religiosos, que o Estatuto das IPSSs equipara a fundações, constituem 39% das entidades proprietárias/gestoras de equipamentos sociais. Os centros sociais paroquiais são constituídos por leigos da Igreja Católica e têm como suporte a Igreja local. A sua acção é uma resposta à obrigação de 'caridade' dos católicos contemplada na doutrina social da Igreja. Ainda que alguns existissem antes de 1900, a multiplicação do seu número, e do número de outras iniciativas ligadas à Igreja, deu-se entre 1901 e 1974 (46,7%) e entre 1975 e 1995 (53,7%) (Capucha, 1995: 62).

<sup>8</sup> Entre estas podemos encontrar associações de moradores, associações culturais, recreativas e desportivas, associações de desenvolvimento local e até mesmo associações de bombeiros.

<sup>9</sup> A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa possui um estatuto híbrido de entidade quasi-pública (é legalmente uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa), tendo a seu cargo 1,6% do total dos equipamentos sociais existentes (todos no distrito de Lisboa).

Gráfico 2

**Número de ONGs na Acção Social (1999)**

Fonte: MTS, 1999

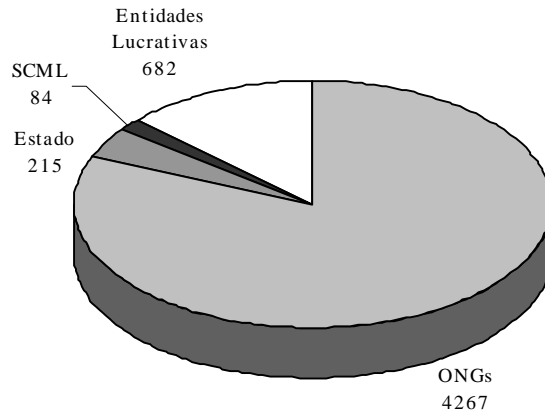
As Associações de solidariedade social, de longe a forma organizativa dominante no panorama das IPSSs, possuem uma grande heterogeneidade, quer em termos de génese, em virtude da variedade de iniciativas que estiveram na sua origem, quer em termos de objectivos, indo das associações de beneficência, voltadas para o fornecimento de bens e serviços à comunidade, às associações de auto-ajuda, voltadas sobretudo para o apoio aos seus membros. Assim, encontramos associações ligadas à Igreja Católica e ordens religiosas, associações de deficientes, de doentes, de utentes, de vítimas, de famílias, de imigrantes, etc., e associações de iniciativa de comissões ou associações de moradores, de comissões de melhoramentos, de associações de desenvolvimento local, de empresas, etc. Na sua esmagadora maioria, e ao contrário do que acontece com as instituições ligadas à Igreja Católica, estas associações foram fundadas após 1974 (85% entre 1975 e 1995, segundo Capucha, 1995: 60), indo daquelas que tiveram génese nos movimentos populares de base do período pós-25 de Abril e nos novos movimentos sociais, àquelas que se fundaram mais recentemente, quer como resposta da sociedade aos problemas sociais, quer em resultado dos incentivos governamentais à criação destas organizações.

As cooperativas de solidariedade social e as casas do povo são entidades recentemente equiparadas a IPSSs. As cooperativas de solidariedade social são instituições de designação recente, incluídas na última revisão do código Cooperativo, em 1996, e regulamentadas em 1998 (Dec.-Lei 7/98). Anteriormente estas cooperativas estavam integradas no ramo das cooperativas de educação e integração (enquadravam as 52 CERCIs existentes), não possuindo o Estatuto das IPSSs (e logo os benefícios fiscais e financeiros), por exclusão operada na revisão do Estatuto de 1979. Estas cooperativas, em especial as CERCIs, foram criadas sobretudo entre 1975 e 1980, como resposta de grupos de pais à insuficiência das respostas públicas na área da deficiência e insatisfação relativamente às formas organizativas assistenciais existentes (Paiva, 1997).

As Casas do Povo foram criadas pelo Estado Novo, em 1933, em todas as freguesias, como instituições corporativas, com o objectivo de fornecer previdência e socorro, educação e cultura nas áreas rurais. O seu número aumentou rapidamente tendo atingido 625 em 1965, mas a sua eficácia em termos de protecção social foi insuficiente. Daí que em 1969 tenha sido

reorganizada a protecção social dos rurais através do enquadramento de muitos grupos nas caixas de previdência (Santos *et al*, 1998: 66-67). As Casas do Povo continuaram a funcionar, quer pelas suas actividades de carácter recreativo e cultural quer pelo envolvimento de algumas das instituições em processos de desenvolvimento local. As suas infraestruturas foram também utilizadas pelo Estado para o fornecimento de serviços às populações, como sejam cuidados de saúde locais ou serviços das instituições de previdência.

Gráfico 3  
Número de equipamentos sociais, por tipo de entidade gestora (1999)



Fonte: MTS, 1999

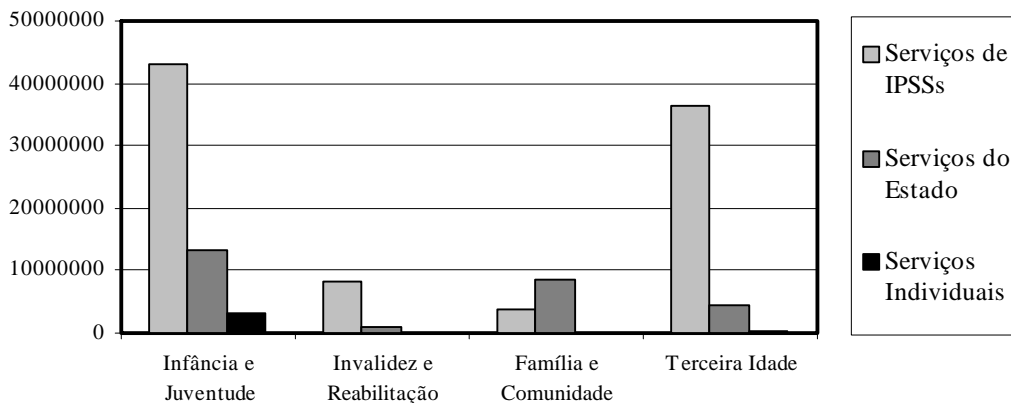
A constelação de bem-estar existente na área da acção social denota o predomínio do sector não lucrativo no que toca à provisão, ainda que no que toca ao financiamento, o Estado possua um importante papel. Em termos de serviços e equipamentos sociais, e se exceptuarmos a rede de equipamentos pré-escolares do Ministério da Educação (3.726), verifica-se o peso esmagador das entidades privadas não lucrativas enquanto proprietárias/gestoras de equipamentos sociais, para apenas 4,1% de equipamentos públicos. As áreas de intervenção, em termos de valências e peso percentual de cada uma no total são: crianças e jovens (48,9%), idosos (40,3%), reabilitação e integração de pessoas com deficiência (6,2%) e família e comunidade (3,8%), onde se encontra a maioria das valências da área da luta contra a pobreza e exclusão (MTS, 1999). Estudos relativos a 1995 (Capucha, 1995) confirmam uma ênfase considerável em áreas de intervenção tradicionais, nomeadamente no apoio a idosos e crianças (entre 60 a 70%) e a jovens (13 a 17%) através de equipamentos igualmente tradicionais, como sejam creches e jardins de infância, centros de dia e de convívio, apoio domiciliário, lares e centros de actividades de tempos livres (constituindo entre 30 a 40% das valências das instituições). As restantes valências, dirigidas quer para grupos como mulheres, famílias, minorias étnicas, desfavorecidos, deficientes e desempregados, quer para respostas mais inovadoras, em especial as votadas para os grupos de risco e prevenção não chegam a atingir os 10%, na maioria dos casos.

O peso das IPSS na área da acção social significa apenas o fraco envolvimento do Estado na provisão directa. Com efeito, quer olhando para o Orçamento da Segurança Social (OSS) na área da Acção Social quer olhando para as fontes de receitas das IPSSs, é visível que o Estado assume um importante papel de financiador. Dados do inquérito do INE às IPSSs em 1993 distribuem as suas receitas em: 42,9% provenientes de participações e subsídios à exploração, maioritariamente transferências da Segurança Social, e 32,5% de receitas provenientes de prestações de serviços, relativas sobretudo a pagamentos dos utentes. Esta percentagem aumentou desde então, como se

pode verificar pela importância de 58% que as transferências assumem no total das receitas, ainda que os dados do INE não desagreguem as receitas por tipo de fonte (INE, 1998).

O mesmo papel preferencialmente financiador do Estado é visível no OSS relativo à área da acção social, como se pode ver no gráfico seguinte.

Gráfico 4  
Despesas de Acção Social, por destinatário (1998)



Fonte: OSS, 1998

Como se verifica, os montantes das transferências do Estado para as IPSSs são superiores às despesas com bens e equipamentos públicos em quase todas as áreas, com excepção da Família e Comunidade, atingindo, no total, uma percentagem de 75% das despesas da Acção Social e correspondendo 67% a montantes transferidos por via de acordos de cooperação. Na área da Família e Comunidade atinge maior relevância a rubrica relativa aos projectos de luta contra a pobreza, programas onde as IPSS também participam. Na área da Infância e Juventude possuem um peso monetário considerável os acordos de cooperação para: estabelecimentos de educação pré-escolar (39%), creches (22%), centros de actividades de tempos livres (14%) e lares de crianças e jovens deficientes (11%). Na área da Invalidez e Reabilitação o peso esmagador das transferências para acordos refere-se a centros de actividades ocupacionais (56%) e a lares residenciais (21%). Na área dos equipamentos e serviços para idosos as despesas com acordos são sobretudo canalizadas para lares para idosos (55%), serviços de apoio domiciliário (25%) e centros de dia (17%). Uma nota apenas para explicar que as despesas relativas a serviços individuais se reportam à actividade de amas e acolhimento familiar na dependência dos serviços da Segurança Social.

Assim, como se pode verificar, as transferências para o financiamento de bens e equipamentos de IPSSs são consideravelmente superiores aos montantes relativos às despesas com bens e equipamentos próprios, em especial nas áreas da Infância e Juventude, da Invalidez e Reabilitação e da Terceira Idade. A maior percentagem das transferências para IPSS corresponde a acordos de cooperação, sendo os outros apoios a IPSS efectuados através de subsídios eventuais ou subsídios para a construção ou remodelação de equipamentos (estes por via do PIDDAC) ou ainda através de programas específicos, como sejam o Programa "Ser Criança", o programa Apoio a Lares e o Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII).

Não sendo aqui possível identificar um único padrão de relacionamento entre o Estado e as IPSS, dada a heterogeneidade existente no seio destas, e mesmo a heterogeneidade dentro das áreas do Estado, é pelo menos possível

apontar uma tendência predominante no caso da acção social. Esta tendência veio a moldar o desenvolvimento do sector e das instituições que nele operam. Após um período breve, a segunda metade dos anos 70, em que parecia que o Estado pretendia assumir responsabilidade directa pela acção social, viemos a assistir a sucessivas reformulações da legislação no sentido do reforço da presença das IPSSs na acção social e da crescente autonomia destas relativamente à acção regulamentadora e fiscalizadora do Estado (Hespanha *et al*, 2000). A isto não será alheia a capacidade organizativa e negocial que estas instituições demonstraram logo desde 1976, quando as Misericórdias realizam o seu primeiro Congresso pós Revolução, o qual lançará o movimento de criação da União das Misericórdias e, o VI Congresso, que virá a decidir a criação da UIPSS, e a sua participação na elaboração do primeiro Estatuto das IPSS (1979) e sua subsequente reformulação (1983). O número de instituições registadas na DGAS com fins de acção social verificou um crescimento acelerado, tendo sido criadas 1627 instituições entre 1989 e 1996 (de 1831 para 3458, segundo dados da DGAS, que, todavia, não identifica quantas terão sido entretanto extintas).

### **Qual é futuro do pluralismo de bem-estar em Portugal?**

Se olharmos para a evolução do relacionamento entre as organizações e o Estado igualmente identificamos dois percursos diferentes, coincidentes com a diferenciação dos percursos das duas áreas da segurança social. Actualmente, o quadro que nos é apresentado relativamente a estas organizações é o de complementaridade para o caso das ASMs e o de substituição para o caso de muitas instituições que trabalham na área da acção social. A redefinição de papéis a que se assistiu nos anos 80 e inícios de 90 foi pautada por várias tendências simultâneas: em primeiro lugar o Estado continuou a desenvolver o sistema de Segurança Social na área da previdência, de acordo com os modelos existentes nos Estados-Providência desenvolvidos, mas desfasado no tempo relativamente ao desenvolvimento destes últimos. Em segundo lugar não ficámos imunes aos discursos de crise e de privatização desta década, pelo que tal desenvolvimento foi modulado com concepções de diferentes combinações de *welfare mix* em diversas áreas, em grande medida variando consoante os vários actores em jogo e respondendo à necessidade de manutenção da legitimidade do Estado: a protecção Saúde, que o período pós-revolução consagrou universal foi construída através de uma combinação entre público e privado lucrativo, a previdência quis-se pública, complementada ou substituída mais pelo sector privado lucrativo do que pelas mutualidades e a assistência social expandiu-se pela contratualização entre o Estado e as instituições particulares de solidariedade social.

As medidas do governo após 1996 na área da protecção social têm vindo a ter um efeito mais importante sobre as instituições que actuam na área da acção social, ainda que a discussão sobre a reforma da segurança social, ocorrida no contexto dos debates da Comissão do Livro Branco, nomeada pelo Governo em 1996, e na revisão da Lei de Bases da Segurança Social, em curso, tenha envolvido também as mutualidades no debate, por ter gerado polémica em torno das pensões de reforma e sua privatização parcial. Neste caso, e por nítido contraste com a posição das organizações do sector privado lucrativo, que vinham pressionando fortemente no sentido da privatização, as ASM reafirmaram o seu papel complementar e recusaram qualquer forma de privatização, pressionando no sentido da manutenção do sistema nas suas características essenciais: público e centrado no seguro social obrigatório, com necessidade de correcção em algumas áreas (Maldonado Gonelha, presidente da UMP<sup>10</sup>).

<sup>10</sup> Discurso de Encerramento do *Workshop*: O Mutualismo no virar do Século: A Tradição Renovada" (Barros, 1998).

A ênfase do actual Governo na intervenção na área da luta contra a pobreza e exclusão e nas áreas não contributivas do sistema de segurança social fez com que, e perante o panorama do misto de bem estar que apresentámos para estas áreas, as políticas governamentais não pudessem deixar de envolver as IPSSs. Por isso o governo não só reconheceu a importância destas instituições, mas também procurou envolvê-las na reformulação das políticas. O “Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social”, assinado logo no início da legislatura denota bem esta lógica, mas também é sinal de uma estratégia mais vasta que aposta no nível local e, como tal, no envolvimento do Estado local na formulação e implementação de políticas de luta contra a pobreza e exclusão sociais. Por isso, os assinantes deste pacto, o Governo, Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias, a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, a União das Misericórdias e a União das Mutualidades, assinaram-o como “o instrumento redefinidor das áreas, regras, pressupostos e condições de cooperação, abrindo ainda caminho para a revisão global da legislação aplicável às IPSSs e para eventuais alterações a introduzir no quadro legal das autarquias locais” (MTS, 1998). Os princípios enunciados afirmam, a autonomia das IPSSs e a subsidiariedade (ainda que sem prejuízo da obrigação do Estado de garantir a efectivação dos direitos sociais consagrados), o planeamento e a programação, no sentido de vincular todos os actores centrais, locais, públicos e privados não lucrativos, e no sentido de construir uma rede de equipamentos sociais com uma cobertura equitativa em todo o país, e, ainda, a participação de todas as instituições na concepção, planificação, execução e avaliação das políticas.

Dos princípios e compromissos estabelecidos neste pacto, tem vindo a surgir várias medidas como sejam: a lei de bases sobre o voluntariado; a revisão, em curso, do quadro legal de cooperação entre o Estado e as IPSSs, do Estatuto das IPSSs e dos benefícios fiscais; a “rede social”, ainda em construção, como articulação entre todos os fornecedores de bens e serviços, através de estruturas de participação ao nível local, regional e nacional; o envolvimento dos actores locais no RMG, através da sua participação em parceria nas CLA (Comissão Local de Acompanhamento)<sup>11</sup>, estruturas com a função de elaborar, conjuntamente com o beneficiário, no programa de inserção a ser contratualizado no âmbito do RMG.

Da parte das IPSSs, a postura perante o Estado é a de pressão no sentido do reforço da sua autonomia, debatendo-se com o facto de as suas características e actividades estarem fortemente determinadas pelo papel que têm vindo a assumir, de provedor substituto do Estado. A insistência na lógica própria da sua natureza privada e as afirmações de legitimidade, em nome do princípio da subsidiariedade, são a base justificadora da sua insurgência contra as tentativas reguladoras do Estado. Para as IPSSs, a sua relação com o Estado tem como perigos a burocratização, a profissionalização, a imposição das áreas de acção e a desvinculação do seu carácter local (Padre José Maia, presidente da UIPSS<sup>12</sup>).

Está ainda por saber o quanto as alterações recentes na área da Segurança Social e da Solidariedade vão influir nas tradicionais relações entre o Estado e as IPSSs, sendo de admitir que ao nível da distribuição dos seus papéis no bem-estar social não se verifiquem alterações fundamentais. A questão da necessidade da intervenção directa do Estado na provisão nesta área parece ter deixado de se colocar, acompanhando assim uma tendência geral, tal como deixou de ser colocada a questão da retirada do Estado no financiamento do

<sup>11</sup> As CLAs são constituídas pelos representantes dos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação e da saúde da respectiva área territorial, e das autarquias locais, das IPSSs, das associações sindicais ou empresariais ou outras entidades.

<sup>12</sup> Comunicação na mesa-redonda do Congresso *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, 17-18 de Junho de 1997 (Barros, 1997).

bem-estar. Resta discutir melhor a questão da fiscalização do Estado sobre a provisão privada de bem-estar, pois é sobre esta questão que repousa o papel principal do Estado enquanto garante da efectividade dos direitos sociais.

Sendo a contratualização uma das mais importantes formas de relacionamento entre o Estado e as instituições do terceiro sector ela não é a única. O reconhecimento do papel de representação é também muito importante e ocorre a dois níveis. As instituições podem ser ouvidas, enquanto representantes da clientela que servem, nas políticas que atingem estes sectores da população, e também podem ser ouvidas, em especial as suas organizações de cúpula, ou secundárias, nas políticas que influem sobre as próprias organizações. É assim que as organizações, através das suas Uniões têm vindo a ser consultadas na elaboração e revisões dos estatutos e da legislação que rege as relações entre o Estado e as organizações, em especial os acordos de cooperação. Quanto ao papel de representantes da sua clientela ele é reconhecido em corpos como o Conselho Económico e Social, nos órgãos consultivos das instituições da segurança social ao nível dos centros regionais e dos serviços sub-regionais, cujas competências são o de pronunciar sugestões e recomendações sobre o funcionamento dos serviços e do sistema de segurança social (Marques, 1996). Estão igualmente presentes em comissões especiais com funções de aconselhamento sobre problemas sociais específicos ou em áreas políticas específicas.

Este outro papel das IPSSs recoloca-as no espaço da sociedade civil e responde melhor que o papel de provedoras, às aspirações daqueles que olharam para o terceiro sector como fonte de melhoria do bem-estar social e de pressão do Estado no sentido da satisfação das necessidades de clientelas excluídas. Todavia, este papel é tanto mais possível quanto as suas reivindicações traduzirem efectivamente a 'voz' das comunidades que representam, o que nos remete para a discussão sobre a questão da democracia, da participação, da solidariedade e da cooperação (Santos, 2000: 29). Por outro lado, as organizações do terceiro sector também podem ser vistas enquanto movimento social, nas propostas em que este sector se apresenta como motor da própria democratização e reformulação do Estado. Todavia, como Santos (2000: 47) chama a atenção, para que tal aconteça a própria "refundação democrática do terceiro sector tem que acontecer".

As circunstâncias em que este papel do terceiro sector pode ser possível em Portugal começa, propomos nós, por um primeiro passo em que as organizações dialogam entre si e colectivamente se organizam, para assim dialogarem com o Estado.

## Referências

- Anheier, Helmut K. (1990), "Themes in International Research on the Nonprofit Sector", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19 (4): 371-389.
- Barros, Carlos Pestana Barros e José C. Gomes Santos (orgs.) (1997), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa: Editora Vulgata.
- Barros, Carlos Pestana e José C. Gomes Santos (orgs.) (1998), *O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social*, Lisboa: Vulgata.
- Capucha, Luís (coord.) (1995), *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições*, Porto: REAPN.
- CIRIEC (2000), *The Enterprises and Organizations of the Third System: A Strategic Challenge for Employment*, Liège: CIRIEC.
- Defourny, Jacques (1992), "The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector", in Defourny e Campos (1992).



Defourny, Jacques e José L.-Monzón Campos (eds.) (1992), *Economie Sociale – Entre économie capitaliste et économie publique/ The Third Sector – Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelas: De Boeck

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Estivill, Jordi (2000), “Una Perspectiva desde el Sur: Colores Distintos para un Mesmo Mosaico Europeo”, Comunicação apresentada no Seminário *Políticas e instrumentos de combate à pobreza da União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, Organizado pela Presidência Portuguesa da União Europeia, 2000.

Eurostat (1999), *Statistiques en bref (population et conditions sociales)*, N° 13: “les transferts sociaux et leurs effets redistributifs dans l’UE”.

Evers, Adalbert (1995), “Part of the welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area”, *Voluntas*, 6 (2): 159-182.

Ferrera, Maurizio (1996), “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.

Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck and Martin Rhodes (2000), *The future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras: Celta.

Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: The Renewal Of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Gouveia, Miguel e Carlos Farinha Rodrigues (1999), “The impact of a ‘Minimum Guaranteed Income Program’ in Portugal”, Lisboa: CISEP/ISEG/UTL.

Guibentif, Pierre (1997), “The Transformation of the Portuguese Social Security System”, in Rhodes (1997): 219-239.

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

INE (1994), *Inquérito às Instituições Particulares de Solidariedade Social* Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

INE (1998), *Estatísticas da Protecção Social - 1997*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Johnson, Norman (1987), *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Weatsheaf.

Marques, Maria Manuel Leitão (1996), *Administração Consultiva em Portugal*, Lisboa: Conselho Económico e Social.

Martins, Alcina Maria de Castro (1999), *Génese, Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Lisboa: FCG/FCT.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998), *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1999), *Carta Social*, Dia Nacional da Segurança Social, Algarve, Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

OCDE (1998), *OECD Economic Surveys 1998 – Portugal Organizations and the Future Of Welfare*. Londres: Sage.

Paiva, Flávio (1997), “CERCIS – Cooperativas de Solidariedade Social”, in Barros e Santos:139-158.

Pierson, Christopher (1991), *Beyond The Welfare State? : The New Political Economy Of Welfare*, University Park, Pa: Pennsylvania State University Press

- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press
- Rhodes, Martin (org.) (1997), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, London; Portland, OR: Frank Cass
- Rifkin, Jeremy (1996), *The End of Work: The Decline of the Global Labor force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York: .P. Putnam's Sons.
- Rosendo, Vasco (1996), *O Mutualismo em Portugal – Dois Séculos de História e Suas Origens*, Lisboa: Montepio Geral.
- Salamon, Lester M. et al (1999), *Global Civil Society – dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993), *Portugal: um Retrato Singular*, Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993), “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia”, in Santos (1993)
- Santos, Boaventura de Sousa (1999), “A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado”, *Oficina do CES*, 134.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), “The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations”, *Oficina do CES*, 140.
- Santos, Boaventura de Sousa, 1990, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1998)*, Porto: Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa, Maria Bento, Maldonado Gonelha e Alfredo Bruto da Costa (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa/Coimbra: UMP/CES.
- UMP (1994), *O Mutualismo em Portugal – 1994*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- Van Til, Jon (1988) *Mapping the third sector: voluntarism in a changing social economy*, New York, NY: Foundation Center.