

Controvérsia em torno de uma definição para o terceiro sector

A definição estrutural-operacional da Johns Hopkins vs a noção de economia social

Raquel Campos Franco

Faculdade de Economia e Gestão
Universidade Católica Portuguesa
rcampos@porto.ucp.pt

Centre for Action Research and Professional Practice
School of Management
University of Bath
United Kingdom

“Percorremos um longo caminho no desenvolvimento do estudo da filantropia, mas temos ainda um caminho muito longo a percorrer. Parece-me que ainda não começamos sequer a resolver alguns dos maiores problemas neste campo. Alguns deles são evidentes. Tenho em mente [...] a definição institucional do sector[...].”

Katz, 1999, 79.

Nota Introdutória

Na origem do trabalho aqui apresentado está um repto lançado pela organização deste painel, no sentido de partilhar a minha experiência enquanto coordenadora executiva do projecto Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector em

Portugal, sobretudo – e porque esse é o tema do painel – no que respeitava à aplicação das definições de Terceiro Sector. O teor das discussões que tiveram lugar no desenrolar do projecto é muito semelhante ao teor de outras discussões a que assisti quando se encontravam presentes, noutros contextos, investigadores e práticos do Terceiro Sector europeus e norte-americanos. Uma tentativa de clarificar o conteúdo dessas discussões é o objectivo deste trabalho. Com isso se ambiciona dar um pequeno contributo para o processo de procura de uma denominação e de uma definição adequadas ao contexto do Terceiro Sector português, tão importante para a afirmação da identidade do mesmo.

Ausência de uma denominação e definição únicas para o Sector

Em paralelo com um sector público e um sector privado com fins primeiramente lucrativos é comum considerar-se a existência de um terceiro sector, diferente dos outros dois e muito diverso no seu interior. Não é um sector que reúna consensos, nem ao nível da sua denominação, nem ao nível da sua definição, o que gera diversos problemas, nomeadamente de afirmação perante os outros sectores como unidade, com reflexos, por exemplo, ao nível da formulação de políticas nacionais.¹ Há quem coloque em questão mesmo a existência deste Terceiro Sector.

“Em adição às diferenças ao nível dos conceitos, definições e fronteiras do Terceiro Sistema no seio dos Quinze países da UE, podemos ser levados a interrogar-nos sobre a própria existência de um terceiro sector distinto dos sectores público e privado. Noutras palavras, a questão coloca-se em saber se existe o conhecimento e o reconhecimento de um sector representativo de uma alternativa aos outros dois.”
(CIRIEC, 2000)

A necessidade de afirmação do terceiro sector como Sector não é de hoje. Já Melícias escrevia em 1989 sobre as estratégias fundamentais para a economia social em Portugal, sendo a primeira a reafirmação da consciência da identidade como Sector:

«[...] à designação da Economia Social terá de corresponder a consciência segura e proclamada, de que ela é já uma realidade e de que (guiados pelos mesmos

¹ Excerto da intervenção de Albrecht Mulfinger (Head of the Unit B/3, DG Enterprise, European Commission) como consta da minuta do Seminário sobre Conta Satélite para as Organizações Sem fins Lucrativos (Bruxelas, 23 de Abril de 2003): “He explained that the lack of complete, regular and comparable statistical information makes impossible to have a dynamic view on the scope and scale of social economy organisations and on the contributions they are making and can make to the economic development. He underlined that this situation prevents the EU institutions and national policymakers from designing an optimal policy and implementing appropriate actions for the sector.”

Grandes Princípios, pela mesma ética, pelo mesmo ideal básico da solidariedade como alma e motor da economia) pertencemos todos (mutualistas, cooperativistas e associativos) à mesma família, constituindo um verdadeiro sector [ênfase no original], ao lado e em convergência com o público e o privado: um sector, vivo e actuante, em que, unidos na diferença, consubstanciamos a unidade de “um por todos, todos por um”».

Ferrão (2000), mais recentemente, defendeu que a diversidade de formas organizacionais e de tipos de actividades na economia social não deve constituir uma barreira ao necessário reforço de identidade que este sector necessita, de forma a garantir uma voz colectiva forte e organizada.

Com Melícias e Ferrão consideramos essencial fazer face à dificuldade de afirmação do Terceiro Sector como Sector, para o que consideramos importante enfrentar as dificuldades inerentes à sua denominação e à sua definição. Existem contudo, inquestionavelmente, subsectores com crescente visibilidade, como o Social, e dentro deste o sub-sub-sector das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), o sub-sub-sector das Misericórdias e o das Cooperativas². Curiosamente, a Constituição da República Portuguesa (artº 80º), referindo-se à organização económica do país, considera a coexistência de três sectores – o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social.

Focalizemo-nos nas duas primeiras questões, as que nos propusemos tratar aqui no Painel sobre Fronteiras do Terceiro Sector – a da denominação e da definição, necessariamente associadas, tendo em mente a importância do debate das mesmas, sobretudo, como foi dito atrás, pelo contributo que possa dar à afirmação do Terceiro Sector como um “verdadeiro” Sector.

À procura de uma denominação e de uma definição

De entre várias denominações passíveis de serem encontradas na literatura sobre o terceiro sector, existem algumas dominantes, porque mais frequentemente utilizadas, como a de terceiro sector³, terceiro sistema, organizações sem fins lucrativos, organizações da sociedade civil, economia social e mais recentemente também solidária,

² Assumindo que alguns as considerarão todas pertencentes ao Terceiro Sector, assunto que não é de todo consensual, como veremos adiante.

³ O primeiro livro português com a denominação de “Terceiro Sector” no seu título data de 2001 (Nunes, Reto e Carneiro, 2001).

organizações não-governamentais. Outras, noutros contextos geográficos, são também utilizadas, como a de sector independente, sector caritativo, sector voluntário, sector livre de impostos, entre outras.

É difícil de determinar com certeza qual das denominações é hoje, em Portugal, mais utilizada. A de terceiro sector é hoje mais divulgada do que no passado, a de organizações não governamentais é bastante usada mas querendo significar mais do que aquilo que de facto significa⁴, a de economia social é provavelmente ainda a mais disseminada⁵. Mas o que significará “Economia Social” para as pessoas que utilizam a expressão? Nunes, Reto e Carneiro (2001) entrevistaram diversos actores de diferentes áreas do Terceiro Sector português sobre o significado de Economia Social, deparando com quase tantas definições quantas as pessoas entrevistadas. Só para citar três exemplos:

(Vitor Melícias) “Numa palavra, a Economia Social [...] situa-se na área da liberdade e da função social do ter e do ser ao serviço da comunidade humana e do desenvolvimento harmonioso da sociedade numa perspectiva de promoção, simultaneamente, individual e colectiva.”

(Acácio Catarino) “Nós vemos a Economia Social como o conjunto das actividades com dimensão económica e não de natureza económica, realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos, com objectivos sociais (...). Devemos considerar Economia Social as diferentes entidades privadas sem fins lucrativos cujo produto é a solução de problemas sociais. Podemos depois ser mais exigentes e considerar apenas as que desenvolvem actividades mais próximas do mercado (...). Em qualquer dos casos uma instituição deveria ter condições para existir sem o financiamento governamental. É claro que deve existir de maneira diferente, mas deve ter uma certa viabilidade. Portanto, a autonomia parece importante nas relações com o mercado e com o Estado (...).”

(Bruto da Costa) “Eu perspectivoo problema da Economia Social de uma forma diferente, não quer dizer que exclua algumas destas formas que existem... (as que

⁴ Termo que surgiu para designar as organizações sem fins lucrativos que actuam na ajuda ao desenvolvimento noutros países que não aquele de onde são originárias. Termo encontrado na legislação portuguesa em dois contextos: Organizações Não-Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento (Lei nº 66/98 de 14 de Outubro) e Organizações Não Governamentais de Ambiente (Lei nº 35/98, de 18 de Julho).

⁵ Melícias (1989) escrevia há 15 anos atrás: “O nome [economia social], a designação está adquirido e praticamente generalizado: na Europa, com algumas hesitações; em Portugal, em processo de implantação gradual.

fazem assistência social) mas eu perspectivou-a como uma outra forma de estar na Economia. O valor intrínseco do produto é uma coisa importante para mim, o produto não é um mero instrumento para a obtenção de lucros, é algo válido por si próprio e válido numa perspectiva social (...). Aí o problema que se põe é o que fazer com esse diferencial positivo e aí eu admito que possa haver uma distribuição porque penso que a Economia Social não tem de ser à priori contrária à ideia de lucro. A Economia Social só verdadeiramente existe quando uma empresa desenhada segundo esse modelo concorre no mercado como uma forma alternativa, uma maneira alternativa de estar no mercado. (...)”

Não existe, de facto, consenso nestas três visões quanto ao significado de Economia Social. Mas tal seria de esperar, quando até na Comissão Europeia se admite que o consenso não existe. Apresentam-se dois excertos da minuta de um seminário em Bruxelas (European Commission, 2003):

«Sybille Mertens: “As regards the social economy concept, there is no common European definition.”»

«Mr Philippe Kaminski (INSEE, France) noted that there is no agreement in Europe on what the non-profit sector and the social economy are. He proposed to mutually strengthen these two concepts rather than to develop them separately or in parallel.»

De qualquer forma, dificilmente se chegará a um consenso, sobretudo num contexto como o actual, de mudança constante, em que se colocam dúvidas como a levantada na introdução da “call for contributions” para a 6ª conferência internacional da ISTR:

“[...] the conference will take a critical look at Third Sector organizations in a troubled world. There are now challenges, as never before, for the Third Sector. [...] A changing local-global interface also raises questions about citizenship and the market, and about the possibilities of new economic models. For example, are we moving beyond économie sociale and économie solidaire? If so, to what and for whose benefit? [...]”

Uma referência quanto ao tipo de organizações que poderemos incluir na noção de Economia Social será a prática das instituições da União Europeia. Em Bruxelas, e

mais em concreto na ex-DGXXIII e actual Enterprise Directorate General⁶ (a direcção que trata dos assuntos respeitantes às organizações do Terceiro Sector, e como o nome indica, a direcção que trata também das questões relativas às empresas), a denominação para o Terceiro Sector é “Economia Social” e nela podemos incluir Associações, Mutualidades, Cooperativas e Fundações (existem países europeus, como a França e a Bélgica, onde nem sempre as fundações são consideradas parte integrante da Economia Social⁷). Pela Europa fora esta constituição parece reunir algum consenso.

Do outro lado do Atlântico, onde a investigação e a prática do Terceiro Sector, tem sido fortemente impulsionada, surgem outras sugestões de definições. Talvez mais a pensar na realidade do terceiro sector norte-americano, diferente do Europeu (menos, do exemplo do Reino Unido). Mas que não podemos deixar de considerar.

Uma dessas sugestões é a definição estrutural-operacional proposta por Salamon e Anheier, e que foi desenvolvida na sua primeira versão, por uma equipa de investigadores de treze países⁸, liderados pela equipa do Centre for Civil Society Studies da Universidade de Johns Hopkins (Baltimore, EUA): iniciava-se em 1991 o Projecto Internacional Comparativo sobre o Sector das Organizações Sem Fins Lucrativos⁹ (Projecto CNP daqui em diante). A definição estrutural-operacional propunha e propõe um conjunto de critérios que uma entidade terá que satisfazer para poder ser considerada uma Organização Sem Fins Lucrativos, e portanto, para ser incluída no projecto. Foi, assim, uma definição que surgiu para dar a todos os investigadores, que algum dia incorporassem a equipa do CNP, uma referência única que permitisse igualização de critérios, e melhorasse a possibilidade de comparação internacional até aí impossível de se realizar.

⁶ “Reporting to Commissioner Olli Rehn, the Enterprise Directorate-General is responsible for measures to enhance the competitiveness of European enterprises. Our role is to help create an environment in which firms can thrive, for example by helping facilitate access to markets and promoting entrepreneurship and innovation. We advocate an industry-wide policy that secures overall favourable framework conditions, while taking greater account of the specific needs of industrial sectors. We believe that with the support of an appropriate policy mix, the competitive development of our enterprises is vital to sustainable growth in Europe, and also provides the resources to meet rising social and environmental demands.” Jean Paul Mingasson (D.G. of the Enterprise DG). http://europa.eu.int/comm/dgs/enterprise/index_en.htm

⁷ Em Portugal, o contributo português para o estudo “The Enterprises and organizations of the third system in the European Union” (CIRIEC, 2000b) não inclui as fundações, mediante o argumento de que tornaria mais fácil a comparação de informação com outros países europeus. O estudo europeu, na sua introdução anuncia a cobertura das seguintes instituições: cooperativas, mútuas e organizações voluntárias, associações e fundações que remuneram o trabalho.

⁸ Estados Unidos da América, Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Suécia, Japão, Índia, Egipto, Brasil, Tailândia, Gana e Hungria.

⁹ Na denominação original, “Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project”.

Salamon e Anheier (1997) tinham consciência do desafio que enfrentavam quando lançaram o projecto. Citando parcialmente Centeno,¹⁰ estes dois investigadores escreveram o seguinte excerto, sob o título “the challenge of definition: thirteen realities in search of a concept”:

“Definition lies at the heart of all social analysis. Without a set of concepts to give some order to reality, there is no way to group perceptions and begin making sense of them. This is particularly true, moreover, in cross-national settings, where common language and common cultural understandings are not even available to help structure perceptions. Without a clearly articulated and understood set of definitions, the probability is high that different observers will perceive the same reality in far different ways, including or excluding aspects that others may view in a wholly different light. There are those who argue, in fact, that large-scale cross-national quantitative comparisons face insurmountable obstacles as a consequence, that definitions applied across national traditions inevitably distort more than they reveal. (Centeno, 1996) [ênfase acrescentada pela autora]

While the work reported here began from a very different premise, it is important to acknowledge at the outset the merit of this line of argument and the challenge that the task of forging a workable cross-national definition entails.”

O desafio conceptual foi aceite, com a consciência sobretudo de duas dimensões a ele associadas: o problema da profusão de termos usados nos vários países envolvidos e as ambiguidades em torno do exacto âmbito e das características das organizações a incluir.

Uma análise cuidada sobre os treze países iniciadores do projecto permitiu concluir que apesar das grandes diferenças no Terceiro Sector de cada país, algumas semelhanças foram detectadas nas organizações existentes fora do Estado e do Mercado. Adicionalmente, uma análise cuidada das definições de Terceiro Sector existentes nos vários países permitiu agrupá-las em três tipos: as definições legais, isto é baseadas nas leis nacionais; as definições económico-financeiras, que se focalizam na fonte de rendimento das organizações e que é a abordagem seguida pelos institutos nacionais de estatística por indicação do Sistema de Contas Nacionais (conjunto de convenções adoptadas no mundo para produção de dados oficiais sobre os rendimentos nacionais); e as definições funcionais, baseadas nas funções que as organizações desempenham e as

¹⁰ Centeno, Miguel Angel (1994), “Between rocky democracies and hard markets: dilemmas of the double transitions.” *Annual Review of Sociology*, 20:125-147.

definições estruturais que enfatizam as características estruturais das organizações e a sua forma de funcionamento.¹¹

Com base nos contributos das treze equipas de investigação envolvidas no projecto CNP foi possível a criação da **definição estrutural-operacional**, que encaixará no último tipo de definições listado. De acordo com esta definição o **sector das organizações sem fins lucrativos**¹² pode ser definido como o conjunto de entidades que são:

- Organizadas, isto é, que tenham alguma realidade institucional. Por isto se poderá significar o seu registo legal, mas não necessariamente. De facto a realidade institucional poder-se-á demonstrar de outras formas, quando o registo legal não está disponível ou simplesmente não se pretende (por exemplo, na fase de arranque de um projecto): a realização de reuniões regulares, existência de procedimentos de funcionamento, ou algum grau de permanência organizacional. Organizações ad-hoc, informais¹³, ou encontros temporários de pessoas não são considerados parte do Terceiro Sector.
- Privadas, isto é, institucionalmente separadas do Governo. Isto não significa que não possam obter apoio financeiro do Governo ou que não possam ter nos seus órgãos de governação membros do Governo. Não podem, isso sim, fazer parte do aparelho governamental, nem serem controladas pelo Governo.
- Não distribuidoras de lucro (a famosa “non-profit constraint”), isto é, ninguém na organização poderá receber quaisquer lucros gerados pela actividade. As organizações sem fins lucrativos poderão gerar lucros num dado ano, mas esses lucros deverão ser reinvestidos no exercício da missão básica da organização.
- Auto-governadas, isto é, equipadas para controlar as suas próprias actividades. As organizações sem fins lucrativos, para o serem, é necessário que tenham os seus próprios procedimentos internos de governação e não serem controladas por entidades exteriores.

¹¹ Mais detalhes sobre estas definições poderão ser encontradas em Salamon e Anheier (1997).

¹² Esta – “nonprofit sector” - foi a denominação com que o projecto arrancou e viveu durante quase uma década, tendo em 2003 a equipa promotora adoptado a denominação de “Civil Society Organizations” ou “Civil Society Sector” (e não simplesmente “Sociedade Civil”/ “Civil Society” que inclui, para além das actividades organizadas, também actividades individuais dos cidadãos).

¹³ Numa versão mais recente esta palavra “informal” é utilizada de forma diferente, clarificando o conceito de “organização”, o primeiro item da definição estrutural-operacional: “This means that our definition embraces informal, i.e., non-registered, groups as well as formally registered ones. What is important is not whether the group is legally or formally recognized but that it has some organizational permanence and regularity as reflected in regular meetings, a membership, and/or some structure or procedures for taking decisions that participants recognize as legitimate.” (Salamon et al, 2003)

- Voluntárias, isto é, envolvendo algum grau significativo de participação voluntária. Isto não significa que todos ou a maioria dos seus rendimentos provenham de contribuições voluntárias, ou que a maioria do seu pessoal seja voluntário. A presença de algum input voluntário, mesmo que apenas um voluntário no Conselho de Administração, é suficiente para qualificar uma organização como voluntária.

É certo que algumas organizações se qualificarão mais facilmente num critério que noutros. O que se pretende é que a organização, para ser considerada parte integrante do terceiro sector, preencha razoavelmente os cinco critérios.

Há também a consciência, por parte da equipa da Johns Hopkins, de que esta definição não elimina todas as “zonas cinzentas” ou todas as situações fronteira, mas depois de ter sido testada em mais de 40 países em todo o mundo, mostrou-se operacionalizável e suficientemente ampla para abarcar a grande variedade de entidades normalmente consideradas parte do terceiro sector ou do sector da sociedade civil, tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos (Salamon et al, 2003, p.8), ao mesmo tempo que suficientemente fina de forma a permitir a distinção destas das organizações pertencentes aos outros dois sectores.

Do projecto CNP ao Manual das Nações Unidas para as Organizações Sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais

O Terceiro Sector foi durante muitos anos quase invisível, situação que contrasta com a importância do serviço que prestam à Humanidade. Uma das razões para essa invisibilidade é a forma como o Sector é tratado nas Contas Nacionais.

Existe internacionalmente um conjunto de orientações (“guidelines”) para o desenvolvimento das contas económicas e para o reporte de estatísticas para organizações internacionais de forma a que sejam comparáveis com as de outros países – é o System of National Accounts 93 (SNA93, na versão europeia ESA95 – SEC95 em português). Estas orientações são necessariamente de uma natureza geral, de forma a aumentar a sua utilidade, e elas próprias sugerem a expansão do SNA através do desenvolvimento de contas satélite e manuais específicos com instruções adicionais, abordagens específicas e conselhos técnicos para quem trabalhe e necessite de informação sobre tópicos específicos.

O SNA não se focaliza na identificação exaustiva das organizações sem fins lucrativos (OSFL). Podemos, assim, encontrar OSFL em todos os sectores

institucionais. São afectas ao sector governamental (S13) e aos sectores empresarial financeiro (S12) e não financeiro (S11), por terem determinadas características que partilham com as outras organizações aí incluídas, por vezes algumas são afectas ao sector das famílias – S14 – (no caso português, por exemplo as associações de condomínios) e as restantes são as que prestam serviços à famílias (as NPISH, em inglês, ou Instituições Sem Fins Lucrativos ao serviço das famílias, em português). (United Nations, 2003, pp.1-2) Os dados relativos a este sector institucional – o S15 – são por vezes os indicados como o retrato do Terceiro Sector, o que não é verdade, na medida em que, como já foi afirmado atrás, existem OSFL em todos os sectores institucionais. Vejamos os seguinte quadro ilustrativo:

Tipo de unidade institucional	Sectores do Sistema de Contas Nacionais					Sector Sem Fins Lucrativos
	Sector das Empresas não Financeiras (S.11)	Sector das Empresas Financeiras (S.12)	Sector do Governo (S.13)	Sector das Famílias (S. 14)	Sector das Inst. S/ Fins Lucrativos ao Serv. das Famílias (S. 15)	
Empresas	E1	E2				
Unidades Governamentais			G			
Famílias				F		
Instituições Sem Fins Lucrativos	N1	N2	N3	N4	N5	$N = \sum Ni$

Para ultrapassar este problema da invisibilidade estatística, e após vários anos empenhados no projecto CNP, a Universidade de Johns Hopkins decidiu lançar-se num projecto paralelo, propondo a criação de uma conta satélite para as OSFL, projecto que foi desenvolvido em parceria com a Divisão de Estatística das Nações Unidas. Este projecto culminou em 2003 com a publicação pelas Nações Unidas do “Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts”, tendo já nessa altura um rascunho do Manual sido testado em 11 países. O Manual foi já apresentado no Eurostat, e na Comissão Europeia num seminário que teve lugar no passado mês de Abril em Bruxelas¹⁴.

¹⁴ É possível consultar on-line uma minuta deste seminário, no site da União Europeia.

Tal como é apresentado na minuta deste seminário, foram dois os objectivos da sua realização: primeiro relatar o progresso na implementação do Manual¹⁵ e encorajar os países a adoptar o Manual, e em segundo explorar como a conta satélite sobre OSFL poderia ser estendida para abarcar todo o sector da “economia social”. Embora este “salto” não esteja previsto especificamente no Manual¹⁶, de facto a discussão centrou-se na definição sugerida no mesmo para a construção da conta satélite.

O Manual apresenta em alternativa à definição do SNA¹⁷, três outras definições que avalia brevemente: a de “economia social”, a de “organizações de benefício público” e a “estrutural-operacional”. Segundo o Manual, a primeira apresenta-se como demasiado ampla nesta fase do projecto porque inclui organizações que permitem a distribuição de lucro, a segunda porque é demasiado restrita e porque daria origem a um grande desafio na construção de uma definição única para “benefício público” aceite generalizadamente, em diferentes culturas e sociedades. Assim, a definição que o Manual fixou como melhor sugestão para a criação da conta satélite é a estrutural-operacional, que parece fornecer as clarificações necessárias que a definição do SNA não fornece, nomeadamente: 1) O critério da “separação institucional do Governo” que coloca uma ênfase adicional na natureza não-governamental das OSFL; 2) o critério do auto-governo que distingue as OSFL das organizações que são controladas por outras entidades, governos ou empresas; e 3) o elemento “voluntário” (ou “não compulsório”, expressão que o Manual introduz como novidade face à definição estrutural-operacional) que distingue as OSFL das organizações a que as pessoas poderão pertencer por nascença ou necessidade legal (ex. Famílias, tribos). (United Nations, 2003, p. 17)

Críticas à definição estrutural-operacional e seus fundamentos

A definição estrutural-operacional utilizada como base no projecto da Johns Hopkins e no Manual da Conta Satélite, não é, contudo, isenta de críticas. Uma,

¹⁵ O Manual foi já testado em 11 países e estão disponíveis on-line os dados referentes a 5 destes.

<http://www.jhu.edu/~gnisp/testgroup.html>

¹⁶ “In particular, the concept of “social economy” seems too broad for this stage of work since it departs too far from existing SNA usage by including profit distributing cooperative and mutual institutions – many of them huge commercial institutions – and thus dropping what is perhaps the central defining feature of NPIs in the SNA system – namely, their not-for-profit or non-profit distributing feature.

¹⁷ “Non-profit institutions are legal or social entities created for the purpose of producing goods and services whose status does not permit them to be a source of income, profit, or other financial gain for the units that establish, control or finance them. In practice their productive activities are bound to generate either surpluses or deficits but any surpluses they happen to make cannot be appropriated by other institutional units.” (Nações Unidas, 2003, p.16)

directamente dirigida à proposta conceptual de Salamon e Anheier, é a de Morris (2000). Outra, que muitas vezes se ouve, sobretudo no contexto de reuniões do projecto CNP e da apresentação do Manual para a Conta Satélite, não ataca a definição em si, mas a desadequação da sua aplicação no contexto europeu.

Debrucemo-nos sobre esta última. A crítica é de teor muito simples e provém de vozes normalmente europeias, onde a raízes do Terceiro Sector estão fortemente ligadas ao movimento mutualista e também ao movimento cooperativista – a definição de Salamon e Anheier não se adequa à realidade europeia, tendo sido construída a pensar na realidade norte-americana.

“[...] a definição adoptada por Johns Hopkins sofre de um preconceito americano (Borzaga, 1998) porque se baseia num critério de não redistribuição, salientando a configuração americana do sector, com um papel marcante das fundações. Este critério não leva em conta as especificidades jurídicas dos países europeus, para os quais o critério de distribuição é a existência de limites à redistribuição.” (CIRIEC, 2000, p. 188)

“[...] a definição europeia é mais vasta [que a do projecto Johns Hopkins] porque a exclusão das cooperativas e mutualidades, devido a poderem distribuir alguns dos seus lucros aos membros, operada pelo Projecto Johns Hopkins não se pode justificar no contexto europeu.” (CIRIEC, 2000, pp.186-187)

Compreende-se que seja difícil, na Europa em geral, e em Portugal em particular, conceber-se o Terceiro Sector sem considerar as Mutualidades. Também é difícil, para alguns, conceber o mesmo sector sem integrar as Cooperativas. Tanto uma como outra são indissociáveis das origens de um movimento alternativo à economia dominante e à opção pública de fornecimento de serviços. O século XIX, referência temporal para o nascimento do conceito de “economia social”, na Europa, foi também rico em exemplos de portugueses voltados para a questão social.

“Quando agora em plena Europa se rebuscam os primórdios da Economia Social, podem os portugueses quedar-se satisfeitos pelo contributo que seus antepassados legaram. [...] Uma vez terminada a guerra civil, em 1834, procuraram alguns pensadores apresentar propostas que contribuíssem para um novo rumo da sociedade portuguesa. Naquele mesmo ano publica Silvestre Pinheiro Ferreira o seu primeiro Projecto [Projecto de um Banco de Socorro e Seguro Mútuo], seguido de outro, dado à estampa seis anos depois, nos quais apresenta um inédito esquema de organização social [Projecto de Associação para o Melhoramento das Classes

Industriosas]. Em 1844, vemos Alexandre Herculano fazer a apologia do mutualismo [discurso acerca Das Caixas Económicas, incluído depois nos seus Opúsculos], enquanto António Alves Martins, bispo de Viseu, versava sobre as “Grandes Questões da Economia Social”. [...] Defendiam, pois, uma espécie de socialismo societário ou, por outras palavras, uma sociedade mais justa baseada em associações, mutualidades e cooperativas, onde a ajuda mútua reforçasse conjuntos esforços de desprotegidos povos.” (Costa, 1989)

São ressaltados ainda, pelo mesmo autor, nomes como o de Andrade Corvo e de Costa Goodolphim. O primeiro, “discípulo” de Herculano, e Ministro do Reino, fomentou medidas destinadas ao reforço da Economia Social, desde um inquérito às Associações de Socorros Mútuos [antepassadas das mutualidades, e “herdeiras do ideal socorrista das confrarias”], à Lei das cooperativas de 1867, a primeira publicada no mundo. Costa Goodolphim foi o “cronista desta Economia Social, que brotou com renovada força após a guerra civil de oitocentos”. O mesmo autor continua, descrevendo exemplos de iniciativas na história portuguesa, que remontam ao século XIV, quando o nome de “economia social” era ainda desconhecido: desde as bolsas marítimas – espécie de associação de seguros mútuos –, às confrarias – associações voluntárias em que os irmãos se agrupavam com vista ao auxílio mútuo, às Misericórdias, aos “celeiros comuns” – destinados a socorrer os agricultores em anos de escassa produção.

Admitindo que “está ainda por elaborar um Estudo aprofundado sobre as raízes portuguesas da Economia Social”, (Costa 1989), não podemos negar, com o autor, de que a moderna concepção de Economia Social surgiu entre nós, em estreita ligação com este passado.

É difícil, assim, para os europeus, portugueses incluídos, aceitar a exclusão das mutualidades de um Terceiro Sector que ajudaram a desenvolver, mais ainda porque a sua exclusão implica a sua inclusão no universo das empresas. Também se poderá compreender a resistência de alguns em excluir as cooperativas, embora para estas a lei admita sem grandes reservas e especificidades a distribuição dos excedentes pelos cooperantes. Compreende-se, contudo, a necessidade de, num projecto comparativo, terem de existir critérios de base, iguais para todos. Compreende-se, também, que hoje, em alguns países, a natureza destas instituições – mutualistas e cooperativas - poderá ter evoluído no sentido empresarial, em que o lucro é o principal motivo. Mas é também de atentar que:

“Em primeiro lugar, algumas cooperativas como as cooperativas de habitação suecas nunca distribuíram os seus lucros. Em segundo lugar, a distribuição de lucros é sempre limitada porque as cooperativas e mutualidades são um produto da mesma filosofia que as associações, o mesmo é dizer que elas não são criadas numa perspectiva de maximização do lucro sobre o investimento, mas com o objectivo de satisfação de um interesse geral ou mútuo (Gui, 1992), contribuindo para um bem comum ou respondendo a certas procuras sociais expressas por determinados segmentos da população (Laville, Sainsaulieu, 1997).” (CIRIEC, 2000)

Por isso parece razoável, tanto no contexto do CNP, como no do Manual das Nações Unidas, a sugestão avançada em Bruxelas por Sybille Mertens¹⁸:

“Mrs Sybille Mertens took the floor again to explain why in Europe there is a need to develop the broader social economy satellite account and how it could be done. First she explained the difference between two notions defining the third sector: the 'non-profit sector' and the 'social economy'. The NPIs are non-capitalist organizations, separate from the State and organized on a voluntary basis, having a non-for-profit purpose and not distributing their profit to their controlling bodies. As regards the social economy concept, there is no common European definition but one could distinguish at least three common characteristics: (1) their primary purpose is not to maximize profit for the benefit of investors; (2) their operations rely on the democratic mechanism which is based on the principle 'one member - one vote'; (3) they are autonomous from the public sector in their management. Mrs Mertens suggested using the European concept of the 'social economy' which comprises not only the non-profit sector, but also cooperatives and mutuals. The first step in elaboration of the social economy satellite account should be the establishment of the NPI satellite account. In addition, an important conceptual work needs to be carried out to specify the main characteristics of the social economy sector on the basis of which one could identify the legal forms of these organisations. It would be necessary to agree on the categories (institutional sectors and branches of activities) that would reflect the nature of the sector. Current tables of the NPI satellite accounts should be adapted as to include cooperatives and mutuals and finally, an important work of compilation of the available sources of information would have to be completed in each country.” (European Commission, 2003).

¹⁸ Center for Social Economy, University of Liège, Belgium

A sugestão aqui apresentada foi a previamente adoptada para o projecto CNP em Portugal, e reúne os dois conceitos – definição estrutural-operacional e noção de economia social – cumulativamente.

A crítica de Morris (2000) é de ordem conceptual e dirigida directamente à definição avançada por Salamon e Anheier. Na sua essência poderá não estar muito longe da crítica explanada atrás. Sem negar o que o projecto CNP trouxe de positivo para o conhecimento sobre o Terceiro Sector em todo o mundo, Morris (2000) levanta sérias dúvidas quanto à aplicabilidade universal da definição estrutural operacional e a sua utilização para testar teorias com base nos dados previamente recolhidos no âmbito do CNP¹⁹.

“Whilst the definition has been used to great effect in providing us with a large comparative map of the sector, it is truly not universal in its applicability. Historical data are used to demonstrate the contextual specificity of the structural-operational definition, which suggests some of the weaknesses inherent in attempting to test theories of the sector with data compiled using this definition.” (p.2)

E continua, após detalhar a aplicação da definição estrutural-operacional a duas diferentes áreas de actuação de instituições do século XIX: a dos cuidados médicos primários e a da habitação social.

“By applying the Johns Hopkins structural-operational definition of the non-profit sector to the range of institutions which provided primary health care and social housing in the nineteenth-century England, an important point has emerged. In both cases the definition excludes the major institutions operating in the field. What were considered to be social welfare agencies in the nineteenth century appear to be indistinguishable from for-profit companies using twentieth-century definitions.” (pp.14-15)

A crítica centra-se sobretudo na universalidade da aplicação da definição e na sua incapacidade para abarcar a diversidade institucional de períodos anteriores. Morris (2000) alerta que isto poderá pôr em causa um dos objectivos a que a equipa da Johns Hopkins se propões que foi o de detectar os factores que promovem ou atrasam o desenvolvimento do sector. A especificidade contextual da definição representa também

¹⁹ Este é um dos objectivos da equipa da Johns Hopkins, agora que detêm uma vasta base de dados sobre o Terceiro Sector em vários países..

uma ameaça à utilização dos dados – recolhidos tendo-a como referência – para a realização de testes empíricos a eventuais teorias sobre o sector.

A definição estrutural-operacional aplicada no contexto português

Reflectamos agora sobre a aplicação da definição estrutural-operacional ao contexto português. Consideremos, então, como referência para a inclusão ou exclusão de organizações no âmbito do estudo, a definição estrutural-operacional atrás detalhada.

Organizações. Foi necessário determinar a amplitude do fenómeno da informalidade em relação às Organizações Sem fins Lucrativos em Portugal. Para isso foi questionado um conjunto de actores e conhecedores do Terceiro Sector, que permitiu concluir-se com razoável concordância, que é um fenómeno que existe mas que tem pouca expressão no caso português.

Privadas. Este critério não causa problemas de aplicação, embora em casos pontuais é importante o conhecimento da composição do Conselho de Administração para se tomar uma decisão quanto à inclusão ou não da organização no projecto.

Auto-governadas. Este critério não causa problemas de aplicação.

Voluntárias. Este critério não causa problemas de aplicação.

Não distribuidoras de lucro. Intencionalmente aqui deixado para o fim desta lista de cinco, este é o critério que mais discussão gerou e que a seguir detalhamos.

No campo das associações, a dúvida que foi levantada no caso português foi relativamente às Associações Mutualistas. À partida, e tendo por referência outros exemplos europeus, como o francês, as Associações Mutualistas não deveriam ser integradas no projecto. Uma análise do enquadramento legal das mesmas, no Código das Associações Mutualistas²⁰ (Decreto-Lei n.º 72/90 de 3 de Março) conduziu-nos aos seguintes artigos:

Artigo 52.º
Excedentes técnicos

1 - É vedado distribuir excedentes, incluindo os técnicos.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, é permitido reajustar os benefícios ou as quotas nos termos do artigo seguinte.

Artigo 53.º
Aplicação dos excedentes técnicos

²⁰ Neste diploma legal a denominação escolhida foi a de “economia social”.

Sempre que o fundo permanente relativo a uma modalidade exceder o valor das respectivas reservas matemáticas, o excesso pode ser destinado, total ou parcialmente, à melhoria dos benefícios ou a redução das quotas.

Artigo 54.º
Subvenções

1 - Nas associações mutualistas cuja dimensão financeira o justifique, podem os estatutos determinar que o rendimento líquido da caixa económica anexa de participações financeiras e da exploração de instalações, equipamentos sociais e serviços seja, total ou parcialmente, distribuído.

2 - A distribuição a que se refere o n.º 1 reveste a forma de subvenções concedidas a título eventual aos beneficiários das diversas modalidades, mediante deliberação da assembleia geral sob proposta da direcção.

A leitura destes artigos dá a conhecer a proibição da distribuição de excedentes nas Associações Mutualistas (art. 52º), sendo autorizada apenas na circunstância em que a dimensão financeira da Associação Mutualista o justifique, e materializada na distribuição total ou parcial do rendimento líquido da caixa económica anexa de participações financeiras e da exploração de instalações, equipamentos sociais e serviços, na forma de concessão de subvenções aos beneficiários das diversas modalidades. Segundo informação da União das Misericórdias Portuguesas, apenas três associações mutualistas em Portugal possuem caixas económicas anexas, entre as quais o Montepio Geral.

Assim, e no caso do CNP em Portugal, as associações mutualistas serão consideradas quase na totalidade (todas, excepto as referidas três).

Uma outra dúvida, de natureza semelhante, diz respeito às cooperativas. O Código Cooperativo (Lei n.º 51/96 de 7 de Setembro) esclarece esta situação no seu art. 73º .

Artigo 73.º
Distribuição de excedentes

1 - Os excedentes anuais líquidos, com excepção dos provenientes de operações realizadas com terceiros, que restarem depois do eventual pagamento de juros pelos títulos de capital e das reversões para as diversas reservas, poderão retornar aos cooperadores.

2 - Não pode proceder-se à distribuição de excedentes entre os cooperadores, nem criar reservas livres, antes de se terem compensado as perdas dos exercícios anteriores ou,

tendo-se utilizado a reserva legal para compensar essas perdas, antes de se ter reconstituído a reserva ao nível anterior ao da sua utilização.

3 - Se forem pagos juros pelos títulos de capital, o seu montante global não pode ser superior a 30% dos resultados anuais líquidos.

Neste caso, é claro que o Código permite a distribuição de lucros²¹. Neste caso, não é possível incluí-las no projecto. Existe, contudo, uma excepção que é a das cooperativas de solidariedade social. Vejamos como a lei esclarece quanto a este assunto (Decreto-Lei n. 7/98 de 15 de Janeiro, que regulamenta o regime jurídico das cooperativas de solidariedade social):

Artigo 7.º

Aplicação de excedentes:

Nas cooperativas de solidariedade social os excedentes que existirem reverterão obrigatoriamente para reservas.

Assim, as cooperativas de solidariedade social deverão ser consideradas pelo projecto.

Nota Final

A opção tomada para o CNP em Portugal, é consonante com a sugestão avançada no citado seminário em Bruxelas, e consiste então na consideração de dois cenários cumulativos: o da existência de um cenário “non-profit”, mais estreito, em que se incluem as organizações que satisfazem de forma razoável os cinco critérios da **definição estrutural-operacional**, ao qual se poderão adicionar outras organizações como as associações mutualistas, as cooperativas e eventualmente empresas sociais de outro cariz. Desta forma será possível ir de encontro à **noção de economia social**, tal qual é definida na União Europeia, incluindo portanto as associações, as cooperativas, as mútuas e as fundações, e torna-se também possível a comparabilidade internacional, e não só europeia, dos números apurados para o Terceiro Sector, tornando-o mais visível na sua verdadeira dimensão.

Um acordo em relação a esta óptica aqui proposta, por exemplo, para efeitos do desenvolvimento da Conta Satélite para as Instituições Sem Fins Lucrativos, seria um

²¹ A permissão da distribuição pode não significar a efectiva distribuição de excedentes. Contudo, torna-se impraticável determinar para cada organização se existe ou não distribuição de lucros, e ainda que possível, nunca se poderia garantir que a situação seria a mesma em diferentes anos. Ou seja, num ano uma cooperativa poderia distribuir e noutro não.

importante passo para o início da construção de estatísticas que permitissem demonstrar a dimensão do Sector internacionalmente .

Seria este um importante contributo para a credibilização, visibilidade e fortalecimento da identidade do sector, fundamental no processo do seu reconhecimento como “verdadeiro” Sector, tanto a nível nacional como a nível internacional.

Referências

CIRIEC (2000), As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema – Um Desafio Estratégico para o Emprego, Acção Piloto «Terceiro Sistema e Emprego» da Comissão Europeia, INSCOOP, Lisboa.

CIRIEC (2000b), The enterprises and organizations of the third system in the European Union.

Constituição da República Portuguesa

Costa, F. F. d. (1989). Contribuição Portuguesa na Ideação de uma Economia Social. *Que Perspectivas para a Economia Social em Portugal?*, Centro de Estudos de Economia Pública e Social: 29-48.

European Commission (2003), *European Seminar on Satellite Accounts for the Social Economy*, 23 Abril 2004, Brussels, Minutas do encontro (site da Comissão Europeia)

Ferrão, J. (2000), Economia social, comunidades locais e transferibilidade de informação, conhecimentos e soluções. *Trabalho e Sociedade*. Janeiro/Junho 2000: 22-27.

Katz, Stanley N. (1999), Where Did the Serious Study of Philanthropy Come From, Anyway?, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.28, 1, March 1999, pp.74-82.

Melícias, V. (1989), Prospectivar a Economia Social em Portugal. *Que Perspectivas para a Economia Social em Portugal?*, Centro de Estudos de Economia Pública e Social: 17-28.

Morris, S. (2000), Defining the non-profit sector: some lessons from history, *Civil Society Working Paper 3*, Centre for Civil Society, London School of Economics, February.

Nunes, F., L. Reto, et al. (2001). O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades, Programa Pessoa - Linha de Acção "Estudos e Investigação", Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP).

Salamon, Lester e Helmut Anheier (1997), Defining the nonprofit sector – A cross-national analysis, *Johns Hopkins Nonprofit Sector Series*. Manchester University Press.

Salamon, Lester, Wojciech Sokolowski and Regina List (2003), *Global Civil Society – An Overview*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

United Nations (2003), *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, Department of Economic and Social Affairs-Statistics Division, *Studies in Methods-Series F*, N°91, New York.