

O Lugar do Terceiro Sector na Governação das Sociedades Contemporâneas

Vasco Almeida

O interesse recente pelo estudo da governação é comprovado através da enorme variedade de investigações que, nos últimos anos, têm surgido nas mais diversas áreas das ciências sociais, nomeadamente, na economia, na ciência política, na administração pública, nas relações internacionais e na sociologia. Sendo ou não um fenómeno novo, o certo é que a atenção de que tem sido alvo parece justificar-se pela própria lógica de transformação dos processos socioeconómicos. Várias razões têm sido invocadas para explicar as novas preocupações que a questão da governação tem merecido.

Para alguns autores, as reformas do sector público iniciadas pelas administrações americana e inglesa nas últimas décadas do século XX, ao estabelecerem como objetivos o Estado mínimo, o reforço dos mecanismos de mercado e o *new public management*, fragmentaram os serviços públicos sem criarem, no entanto, mercados apropriados que os substituíssem. Assim, a formação auto-organizada de redes nas quais intervêm vários atores sociopolíticos substitui-se ao Estado e ao mercado na governação das economias contemporâneas (Bevir e Rhodes 2001). Para outros, a crescente diversidade, dinâmica e complexidade dos processos sociais nas sociedades modernas contribuíram para o aparecimento de novos problemas. A governação é, então, encarada

como uma qualidade societal feita de atores públicos e privados que, atuando em diferentes níveis e em diferentes modos e ordens de governação, procuram novas soluções face à mudança, à diferenciação e à complexidade dos processos sociais (Kooiman 2003).

Ambas as explicações acabam por reconhecer que o papel do Estado se transforma, assistindo-se à passagem de um governo hierárquico para formas mais horizontais de governação, o que não significa que se tenham tornado obsoletas algumas das intervenções tradicionais do estado ou que o seu papel seja menos importante. Implica, sim, admitir que a governação está a tornar-se cada vez mais difusa. Surgem novos processos, mecanismos e atores cujas relações estão constantemente a mudar, assim como as suas fronteiras de atuação. Estado, mercado e sociedade civil associam-se de forma diversa na resolução dos novos problemas e na criação de novas oportunidades.

A literatura económica sobre o papel do terceiro sector nas sociedades contemporâneas, de uma forma geral, não tem seguido uma perspetiva de governação. Quando a questão da governação é tratada, as abordagens tendem a ser feitas de forma ad-hoc, sem um suporte teórico apropriado. Porém, a problemática da governação remete necessariamente para o papel crescente que o terceiro sector tem vindo a desempenhar nas últimas décadas, nas sociedades contemporâneas. Devido às suas características particulares, os atores do terceiro sector são parceiros privilegiados no processo de governação, em particular, ao nível local. Assim, importa discutir o papel das organizações do terceiro sector (OTS) na governação, dando-lhe um enquadramento teórico apropriado que tem escapado à literatura especializada.

Neste texto procuro mostrar que, mais do que um simples sector institucional da economia, o terceiro sector deve ser perspetivado como um mecanismo de coordenação do sistema socioeconómico ou, por outras palavras, como um dos elementos da estrutura de governação das economias. Depois de evidenciar as limitações teóricas de algumas das abordagens mais representativas da governação, defendo que as perspetivas convencionais do mercado, do estado e do terceiro sector acabam por refletir as fragilidades das análises dominantes da teoria económica. Assim, ao contrário das abordagens dominantes, argumento que, mais do que num subproduto das falhas do mercado e do Estado, o terceiro sector deve ser encarado como um dos elementos da estrutura de governação das sociedades contemporâneas. No entanto, isto implica a necessidade de identificar uma lógica e uma dinâmica de funcionamento próprio que o distinga das outras formas de coordena-

ção da atividade económica, como o Estado ou o mercado. Após essa identificação, conclui que o papel crescente do terceiro sector na atividade económica ao mesmo tempo que introduz dinâmicas sociais negentrópicas, tem contribuído para a complexidade e diversidade dos sistemas sociais de produção.

PERSPETIVAS CONCEPTUAIS SOBRE GOVERNAÇÃO

O conceito de governação tem diferentes significados para diferentes autores. A governação pode ser entendida com um fenómeno ligado à construção de redes políticas (Bevir e Rhodes 2001), à governação empresarial (Williamson, 1996), aos bons princípios e práticas de governação tal como é entendida pelo FMI e pela OCDE, aos mecanismos institucionais de coordenação da atividade económica (Hollingsworth e Boyer 1997) ou complementarmente, à coordenação de diversas ordens relacionais (Reis 2007). É neste sentido que aqui se retém o conceito de governação, isto é, 'um conjunto de processos pelo qual se coordenam ordens relacionais diversas e parciais, através das relações de poderes diferenciados, de mecanismos plurais e de vocabulários cognitivos próprios, tendo em vista a geração de dinâmicas sociais e organizacionais' (Reis 2007: 12). Para além de chamar a atenção para a diversidade e a dinâmica dos processos de governação e para a distribuição de poderes, o conceito tem, ainda, a vantagem, relativamente aos anteriores, de permitir abranger as dimensões micro e macro da governação.

É claro que as diferentes formas como se define governação supõem enquadramentos teóricos muito diversos. Neste ponto, parte-se da análise de algumas perspetivas teóricas mais representativas sobre a governação e procura-se encontrar uma estrutura conceptual adequada ao entendimento dos processos de governação institucional das economias contemporâneas. Tendo em conta os objetivos e as orientações teóricas que este texto segue, o enfoque é colocado em três tipos de análise: a teoria dos custos de transação na versão de Williamson (1985, 1996, 2005), a abordagem interaccionista de Kooiman (2003) e ainda uma outra perspetiva mais geral que enfatiza a configuração dos diversos arranjos institucionais e suas implicações na coordenação das economias (Hollingsworth e Boyer 1997). Enquanto as duas primeiras se situam num plano microeconómico, seja ao nível das transações dos agentes económicos seja ao das suas interações, a terceira trata da governação sob um ponto de vista macrossocial. Dadas as virtualidades, e também

as limitações que resultam do facto de situar as análises apenas num destes níveis, a questão que ressalta é se é possível conceptualizar alguma forma de os complementar, de modo a chegar a um entendimento mais geral sobre a governação. À medida que as várias perspetivas serão analisadas, procurar-se-á testar a sua aplicabilidade ao estudo do papel do terceiro sector, enquanto mecanismo de governação.

A Abordagem dos Custos de Transação

O trabalho de Coase constituiu o ponto de partida da abordagem dos custos de transacção. No seu célebre artigo de 1937, Coase afirma que a principal razão pela qual é rentável estabelecer uma empresa é a de existir um custo na utilização do mecanismo de mercado. Assim, em algumas circunstâncias, as empresas surgem porque reduzem o custo de fazer transacções. Mais tarde, Coase (1960) vem a demonstrar que a existência de um problema de governação não implica necessariamente uma intervenção do Estado. Outras soluções organizacionais podem ser tidas em conta, nomeadamente, os mercados e as hierarquias empresariais. Porém, é com o trabalho de Williamson (1985) que reemerge o interesse à volta da teorização dos custos de transacção. Para Williamson, a economia da governação é o esforço para implantar ‘o estudo da boa ordem e dos arranjos realizáveis (2005: 1)’. Aquilo a que o autor chama ‘boa ordem’ inclui não só a ordem espontânea do mercado como, também, uma ordem intencional que revela consciência, deliberação e propósito. Por sua vez, os ‘arranjos realizáveis’ têm implícita a ideia de lógica e de eficiência para gerir as transacções através de diferentes modos de governação.

O objetivo principal do trabalho de Williamson consiste em compreender as origens e as funções das estruturas de governação, isto é, das instituições do capitalismo, tal como o próprio as designou: os mercados, as hierarquias empresariais, as formas híbridas e os ‘bureaus’ (Williamson 1996: 5). Repare-se que o conceito de instituições por ele adoptado nada tem a ver com as ‘regras do jogo’ de Douglass North (1990) que configuram o ambiente institucional. Resultam daqui duas grandes diferenças entre estas concepções. Por um lado, quando Williamson se concentra naquilo a que ele chama instituições de governação, assume o ambiente institucional como dado. Por outro lado, o nível de análise é completamente diferente, já que as instituições de governação de Williamson operam ao nível microeconómico das transacções individuais, enquanto a ideia de ambiente institucional conduz a análise para o nível macro da atividade económica. Williamson chama, ainda,

a atenção para a forma diversa como as duas concepções se ramificam. Socorrendo-se dos trabalhos de North, afirma que as enormes dificuldades em mudar o ambiente institucional, de forma a melhorar o desempenho das economias, leva a que a história económica seja uma 'história de economias que fracassaram'. Pelo contrário, a história dos custos de transacção é um caso de sucesso. Tomando o ambiente económico como dado, os agentes económicos alinham as suas transacções com as estruturas de governação que melhores resultados económicos oferecem (Williamson 1996: 5).

A análise de Williamson afasta-se, em certa medida, da abordagem neoclássica da empresa e do mercado bem como das hipóteses comportamentais que a apoiam. Enquanto a ortodoxia está preocupada com os bens e serviços, a unidade de análise em Williamson é a transacção, sendo esta entendida como a transferência de bens e/ou serviços entre agentes que estão separados por etapas de produção tecnologicamente distintas¹. Substituem-se os pressupostos neoclássicos da racionalidade perfeita e da transparência do mercado e admite-se que a racionalidade limitada e o oportunismo dos agentes envolvem custos nas transacções², custos estes que dependem da especificidade dos ativos, da frequência e do grau de incerteza das transacções. A minimização dos custos de produção determina a escolha entre os vários modos de governação, sejam eles os mercados, as hierarquias empresariais, as formas híbridas ou os 'bureaus'.

Relativamente à perspectiva neoclássica convencional, a abordagem dos custos de transacção trouxe um maior realismo à teoria económica, ao incorporar o papel das instituições na análise. A atividade económica já não se confina ao mercado, os custos de transacção não são nulos e a empresa não é uma caixa negra que se limita a transformar inputs em outputs, através de uma determinada função de produção. Todavia, apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, a análise individualista de Williamson não só assume o ambiente institucional como dado, como também ignora o papel constitutivo das instituições. Dito de outra forma, considera-se que as instituições constroem a ação individual, mas não a moldam. Em segundo lugar, não se consideram as relações de poder nas transacções entre agentes económicos, questão particu-

1 Williamson apoia-se no célebre exemplo dos parafusos de Adam Smith para explicar que, para a abordagem dos custos de transacção, não interessa, particularmente, quantos parafusos são feitos e a que preço, mas, sim, como organizar (governar) as dezoito operações (transacções) distintas (Williamson 1996: 6).

2 Consideram-se geralmente, na linha de Coase (1937), os custos de informação, de negociação e de monitorização.

larmente pertinente quando o que se pretende analisar é a governação, processo que envolve, de uma forma geral, uma distribuição desigual de poderes. Em terceiro, parece haver uma contradição entre racionalidade limitada e comportamento otimizador³. Finalmente, e como já se referiu, é bastante questionável caracterizar o comportamento dos agentes económicos pelo oportunismo, mesmo na sua vertente mais *soft* (Rose-Ackerman 1997; Wright 2002). Por último e a um nível mais pragmático, refira-se que o cálculo dos custos de transacção coloca enormes dificuldades, tal como é reconhecido pelo próprio Williamson (1996: 5). Estas limitações da teoria tornam bastante problemática a compreensão sobre o papel das OTS nas estruturas de governação.

Note-se que a abordagem dos custos de transacção centrou-se, essencialmente, nos mercados e nas hierarquias empresariais como estruturas de governação. Todavia, no decorrer dos anos 90, foi posta alguma atenção, por parte de economistas do novo institucionalismo, nos arranjos organizacionais que não podiam ser classificados como mercados ou hierarquias empresariais e que vieram a ser designados por formas híbridas ou intermédias⁴. Será que as OTS podem ser consideradas uma forma híbrida? Na verdade, elas são um mecanismo de governação, geram transacções e não tem sentido classificá-las como mercado ou hierarquias empresariais. A rejeição do mecanismo dos preços e/ou a restrição na distribuição dos lucros, a sua natureza autogovernada e voluntária explicam a razão pela qual não podem ser consideradas mercado ou hierarquias empresariais. No entanto e como se procurará explicar, as OTS não encaixam na tipologia das formas híbridas.

Williamson (1996: 59) diferencia mercados, hierarquias empresariais e formas híbridas através de três atributos: o tipo de adaptação económica dominante, a intensidade dos incentivos e a confiança nos controlos administrativos. Por exemplo, em relação ao primeiro atributo, a eficiência dos mercados está na adaptação ao mecanismo dos preços e a das hierarquias reside nas situações que envolvem uma dependência bilateral. No segundo atributo, as hierarquias têm, em relação aos mercados, uma menor intensidade de incentivo na ligação entre esforço e remuneração. O terceiro atributo, a confiança nos controlos administrativos, é uma característica nítida das hierarquias. As formas híbridas representam uma mistura destes três atributos, o que as remete para um lugar intermédio num continuum de governação situado entre os

3 De facto, se as capacidades de decisão dos indivíduos são limitadas, não é possível otimizar as escolhas.

4 Na literatura dos custos de transacção, os exemplos apontados de formas híbridas são as redes, os contratos de longo prazo, o franchising, as alianças e as parcerias.

dois pólos que são os mercados e as hierarquias empresariais.

Assim, não parece haver justificação para incluir as OTS nas formas híbridas e a razão para tal reside nas suas características, designadamente, na restrição da distribuição dos lucros, no seu carácter voluntário e na auto-governação. Assim, elas não só não representam os tipos puros de mercado e hierarquias empresariais, como também não são uma mistura híbrida dos dois, ou seja, não têm lugar na visão convencional do continuum de governação. Os critérios que a sustentam (a adaptação económica dominante, a intensidade dos incentivos e a confiança nos controles administrativo) não se lhe adequam.

Será possível encontrar algum critério que reconheça a existência de uma lógica própria das OTS, em vez de as considerar apenas uma mistura? Valentinov (2006 e 2007) responde afirmativamente a esta questão. Segundo ele, esse critério é o *interesse comum*. Alguns estudos sobre a estrutura e o comportamento das OTS realçam a sua lógica de funcionamento através dos conceitos de associação cooperativa e de 'comuns'⁵ (Lohman 1992). Valentinov apoia-se nestes trabalhos para propor uma perspectiva alternativa à visão convencional, fundamentando-a na *extensão do interesse comum*. Assim, em vez do continuum de governação descrito por Williamson, que percorre o caminho que vai desde os mercados, passando pelas formas híbridas, até chegar às hierarquias empresariais, tem-se agora, sequencialmente, os mercados, as hierarquias empresariais e as organizações não lucrativas definidas pela extensão do interesse comum dos agentes intervenientes. Como os mercados são caracterizados pelo conflito de interesses entre vendedores e compradores, a extensão do interesse comum é baixa. Já nas hierarquias empresariais, esse nível é médio, pois o antagonismo entre dirigentes e associados é menos pronunciado que o do mercado. As OTS apresentam o nível mais elevado no critério do interesse comum, pois os agentes intervenientes baseiam a sua atividade na associação cooperativa e na promoção do bem-estar dos seus associados ou de elementos exteriores à organização.

Os argumentos avançados por Valentinov (2006) permitem, então, concluir que nas situações em que o nível de interesse comum é elevado, a estrutura de governação que minimiza os custos de transacção é a organização não lucrativa. Se o grau do interesse das partes interagentes é intermédio ou baixo, então, é de esperar que as transacções correspondentes sejam efetuadas nas hierarquias empresariais ou nos mercados, respetivamente. Em relação à visão convencional, esta pers-

5 Os 'comuns', tradução de 'commons', são caracterizados pela participação não coerciva, pela partilha de propósitos e de recursos, pela mutualidade e pela justiça.

petiva oferece inegáveis vantagens que se prendem, por um lado, com a inserção do terceiro sector na abordagem dos custos de transacção e, por outro, com o reconhecimento de uma lógica de funcionamento próprio. Porém, nem todos os problemas são resolvidos.

Em primeiro lugar, o Estado não só não aparece na análise como a sua inclusão à luz do critério do interesse comum é uma tarefa complicada. Se se considerar que o Estado é guiado pelo interesse comum, é preciso saber onde situá-lo no continuum de governação, relativamente ao terceiro sector. Há um maior ou menor grau de interesse comum? A resposta torna-se mais difícil, ainda, se tivermos em conta as complexas relações entre os dois sectores, como acontece, por exemplo, na contractualização. Por outro lado, é preciso ter em conta que, frequentes vezes, as OTS concorrem com o sector público. Como explicar, nessas situações, a escolha institucional entre Estado e terceiro sector? Em segundo lugar, colocar a questão do interesse comum como critério tem outras dificuldades. Por um lado, os conflitos entre *stakeholders* podem existir e a lógica do interesse pessoal pode ser importante. As questões como a proteção do emprego, a determinação dos salários, a ocupação dos cargos de direção e a promoção política são alguns dos exemplos que ilustram situações nas quais as motivações pessoais escapam à lógica do interesse comum.

Em suma, a abordagem dos custos de transacção quer em Williamson quer na versão de Valentinov não fornece uma resposta satisfatória sobre o lugar do terceiro sector na governação.

A Perspetiva Interacionista da Governação

A perspetiva interacionista da governação, segundo a abordagem de Kooiman (2003), situa-se, ainda, ao nível microeconómico. No entanto, a principal unidade de análise já não são as transacções, mas sim as interações de governação definidas como as relações multilaterais que ocorrem entre atores político-sociais e entidades, sejam eles indivíduos, organizações ou instituições. Saliente-se, desde já, dois aspetos relevantes na abordagem de Kooiman. Por um lado, a noção de interações permite incorporar alguns conceitos importantes ligados ao comportamento humano e quase sempre negligenciados na literatura, mas que se podem revelar essenciais na compreensão dos aspetos menos formais da governação como, por exemplo, as noções de confirmação, segurança, defesa, confiança e identidade (Kooiman, 2003: 12). Por outro lado, embora as interações sejam analisadas ao nível micro há, no entanto, a preocupação de as relacionar com a cultura e a estrutura, considerando

a sua dependência mútua. Kooiman distingue o nível intencional do nível estrutural das interações⁶.

Ao nível intencional, é o ator individual que permanece no centro da análise, não de forma isolada, mas contextualizado numa dada situação que define e determina o curso do processo de interação. Nos processos de governação, este '*actor-in-situation*' pode ser encarado individualmente, mas o mais frequente é que ele represente uma organização. É um ator corporativo (*corporate actor*), isto é, alguém que, embora dispondo de uma determinada quantidade de recursos, tem o seu comportamento condicionado pelos interesses da organização que representa. Seja como for, a sua ação revela intenção, consciência e identidade. Assim, os indivíduos, isoladamente ou inseridos em organizações, agem guiados pelos seus propósitos e objetivos. Não obstante, devido à diversidade, à complexidade e à dinâmica dos processos sociais, a sua ação pode gerar efeitos não intencionais.

As interações intencionais estão, no entanto, contextualizadas por uma dimensão estrutural. O que torna as interações de governação estáveis e duráveis são as condições materiais, sociais e culturais que formam a estrutura do sistema. Todavia, as estruturas apresentam, frequentes vezes, uma tendência para o fechamento, o que conduz os sistemas à perda de energia, isto é, à entropia. A única forma de compensar a entropia e evitar que o sistema entre em colapso é a criação de novas fontes de energia (negentropia) que possibilita uma atualização societal e impede a desintegração das estruturas (Kooiman 2003: 18). É, pois, esta permanente tensão entre entropia e negentropia que caracteriza o nível estrutural das interações.

Outro aspeto particularmente importante na análise de Kooiman é a divisão das interações em diferentes tipos: as interferências, os *interplays* e as intervenções. As interferências constituem os processos sociais primários ligados à vida quotidiana, os *interplays* traduzem relações horizontais semi-formalizadas e partilha de dependências e as intervenções constituem-se através das interações formalizadas e organizadas. Estes três tipos de interações configuram outros tantos modos de governação: o auto-governo, caracterizado pelas interferências, a co-governação, constituída, maioritariamente, pelos *interplays* e a governação hierárquica definida, essencialmente, pelas intervenções.

A perspetiva de Kooiman capta, na verdade, aspetos fundamentais

6 O nível intencional da ação e o nível estrutural são mutuamente dependentes. As atividades de governação dos agentes sociais influenciam a dimensão estrutural, enquanto esta determina aquelas, incentivando ou restringindo a ação individual.

da governação. As interações entre os atores e as dependências que estabelecem ajudam a explicar a diversidade, a dinâmica e a complexidade dos processos e mecanismos de governação. No entanto, apesar de se afirmar a importância da contextualização das interações na dimensão estrutural pouco se avança sobre a influência do ambiente institucional nos processos de governação. Perde-se, também, de vista as inter-relações entre os elementos estruturais presentes numa determinada configuração institucional. Por exemplo, as relações de dependência mútua entre Estado, mercado e terceiro sector tornam-se inevitavelmente pouco visíveis, quando a perspectiva adoptada se situa ao nível micro.

Apesar disto, a abordagem interacionista traz uma contribuição importante para a compreensão do papel do terceiro sector, enquanto mecanismo de governação. Por exemplo, alguns autores têm salientado que um dos traços distintivos das OTS reside, precisamente, na sua capacidade de produzirem diferentes tipos de interações que podem ser designadas por *ativos relacionais* (ver, por exemplo, OECD 2003: 11). A pertinência do conceito deriva da constatação de que há relações sociais e económicas nas quais a identidade, a atitude e as motivações das pessoas envolvidas são elementos essenciais na criação e no valor dos ativos. Alguns exemplos de ativos relacionais podem ser encontrados nos cuidados de saúde ou na prestação de serviços a grupos sociais particulares. A literatura sobre os serviços de proximidade dá conta, também, das características especiais da relação entre o beneficiário e o prestador⁷.

O estudo das interações sociais está, igualmente, no centro da literatura sobre capital social. Apesar da diversidade de definições de capital social, ele pode ser entendido como o conjunto de normas e valores que estão embutidos nas redes sociais e que facilitam a coordenação da ação dentro ou entre diferentes grupos sociais (Almeida 2008a). A noção de capital social pressupõe a ideia de que a qualidade das interações importa não só não a nível da coesão social como, também, no grau de desempenho das economias. Igualmente, a concepção interacionista de governação faz uso do conceito de capital social. Kooiman (2003) utiliza-o para explicar como é que agentes públicos, privados, grupos de interesse, movimentos sociais ou outras formas de ação colectiva são envolvidos nas interações de governação. A ideia da passagem do

7 Na oferta de serviços de proximidade como, por exemplo, os serviços de ação social a crianças, jovens, idosos e deficientes, os serviços de valorização dos espaços públicos urbanos e os serviços de valorização e desenvolvimento do património, as OTS têm tido um papel crescente e, muitas das vezes, largamente dominante (Amaro 1997).

governo à governação supõe a existência de redes de envolvimento cívico, condição necessária à implicação da sociedade civil nos processos de governação. As OTS constituem elas próprias redes de envolvimento cívico, o que faz delas parceiros importantes nos processos de governação (Enjolras 2005; 59-60).

Apesar do conceito de ativos relacionais poder ser aplicado também ao sector lucrativo, não parece haver dúvidas de que a sua utilização tem uma maior pertinência nas OTS do que no sector lucrativo ou, mesmo, do que no sector público (OECD 2003: 12). Igualmente, a noção de capital social está muito ligada ao papel do terceiro sector⁸.

O quadro analítico de Kooiman reveste-se, também, de grande utilidade teórica no que diz respeito à tipologia das interações. A distinção entre interferências, *interplays* e intervenções permite distinguir as OTS dos restantes sectores da economia através do tipo dominante de interações. Além disso, face à enorme diversidade do terceiro sector, a tipologia de Kooiman possibilita ainda sub-dividir as diferentes organizações segundo o mesmo critério. Por exemplo, nas OTS de carácter mais informal, como os grupos de auto-ajuda, é de supor que prevaleçam as interferências; naquelas que assumem características mais empresariais, como as cooperativas, dominam os *interplays*; finalmente, na associações que contratualizam com o sector público e que mais dependem dele, as intervenções apresentam um maior peso do que nos dois casos anteriores. Seguindo a mesma ordem de razões, é possível separar a diversidade das OTS pelos modos de governação que lhes correspondem, dada a relação entre estes e o tipo de interações dominantes

A auto-governação representa a capacidade que os indivíduos têm para se governarem autonomamente. Uma parte significativa das OTS é um exemplo claro de como indivíduos ou grupos sociais particulares se associam e resolvem através das suas próprias iniciativas problemas que os afectam a si mesmos, à comunidade ou a um grupo particular de cidadãos. Geralmente, os tipos dominantes (mas não exclusivos) de interações são os '*interplays*'. Na co-governação, caracterizadas pelos '*interplays*', admite-se que nenhum ator em particular possui o conhecimento e a informação necessárias. Assim, tem-se assistido a um maior envolvimento de outros atores da sociedade civil para além do Estado num processo de governação em rede, o que não significa que a governação hierárquica e o tipo interações que lhe correspondem – as inter-

8 O trabalho seminal de Putnam (1993) sobre a Itália justifica o melhor desempenho económico da região norte em relação ao sul, pelas diferenças acentuadas no volume de capital social, sendo este medido pela comparação da intensidade do movimento associativo nas duas regiões.

venções – tenham desaparecido. Na verdade, certas formas de OTS de caráter para-público, onde o Estado exerce um controlo e fiscalização acentuados, podem enquadrar-se aqui.

A aplicabilidade da perspetiva interacionista de Koiman ao estudo do terceiro sector ganha ainda sentido através dos conceitos de entropia e negentropia. O contexto estrutural em que se assiste ao renascimento do terceiro sector é marcado pela presença de alguns fatores potencialmente geradores de entropia como, por exemplo, a desaceleração do crescimento económico, a crise do Estado Providência, a crise do fordismo, o envelhecimento da população e o aparecimento de novos movimentos sociais. O aumento do número de OTS e o papel crescente que têm desempenhado na governação sócio-económica pode ser visto como correspondendo à criação de novas fontes de energia (negentropia) que impedem a desintegração das estruturas. A intervenção crescente das OTS nos processos de governação pode ser encarada, ao nível estrutural, como uma forma de atualização societal, em tensão com as tendências entrópicas do sistema.

Não obstante, apesar da utilidade da perspetiva de Koiman, ela é insuficiente para abranger toda a dimensão estrutural do terceiro sector na governação das economias. Daí a importância de se completar este tipo de abordagem com uma análise macrossocial dos aspetos da governação.

Uma Visão Macrossocial da Governação

Na perspetiva macrossocial da governação, passa-se do nível das transacções e das interações que se desenvolvem entre os atores individuais para a estrutura institucional que os configura. Por exemplo, Hollingsworth et al (1994: 11) entendem por governação ou sistema de governação ‘a totalidade dos arranjos institucionais - incluindo regras e agentes produtores de regras - que regulam as trocas dentro e fora das fronteiras do sistema económico’. Esses arranjos institucionais, como já se referiu, são, para Hollingsworth e Boyer (1997: 6-19), os mercados, as hierarquias empresariais, o Estado, as comunidades, as redes e as associações. Cada um dos mecanismos de coordenação tem lógicas próprias que se diferenciam, por exemplo, através da distribuição de poderes (horizontal ou vertical) do motivo da ação (baseada no auto-interesse ou na obrigação) e dos princípios diversos de funcionamento que derivam da sua estrutura organizacional, das regras de troca de bens e serviços e dos meios individuais e colectivos de submissão. As escolhas societais por um dos vários mecanismos de governação são

constrangidas pelo contexto social no qual eles se encontram incrustados. Por outro lado, a variação que existe, de país para país, entre as várias formas de governação depende, precisamente, da natureza dessa incrustação.

A perspetiva macrossocial da governação contraria a visão tradicional do mercado como mecanismo ideal de governação e do papel do Estado na compensação das falhas de mercado, mas, mais do que isso, implica uma ruptura com as próprias noções de Estado, de mercado e de terceiro sector. Assim, é importante analisar de perto essas noções e ver que possibilidades teóricas existem como alternativa à visão dominante do mercado como mecanismo de governação e, conseqüentemente, ao papel residual que tem sido atribuído ao Estado e, em particular, ao terceiro sector.

O Mercado como Mecanismo de Governação

Na tradição dos modelos neoclássicos de equilíbrio geral, os mercados são a forma privilegiada de organização da atividade económica, eficientemente coordenados pelo mecanismo dos preços. As situações de concorrência pura e perfeita, supondo a informação completa e a racionalidade dos agentes, são vistas como o tipo ideal na afectação dos recursos escassos. A intervenção do Estado justifica-se, apenas, nas situações que visam melhorar o desempenho do mercado livre. Esta posição levanta algumas questões importantes.

Em primeiro lugar, é preciso definir o que se entende por mercado livre para saber o que é que pode ser considerado uma intervenção do Estado. No entanto, isso é um exercício altamente problemático. Através de alguns exemplos significativos, Chang (2002) demonstra que a mesma ação do Estado pode ser encarada como sendo ou não uma 'intervenção', dependendo do tempo e do espaço em que se situa. Mais importante, ainda, é que a ausência de uma ideia clara sobre o que é o mercado livre torna contingente a própria definição de falhas de mercado. Em segundo lugar, as dificuldades em encontrar uma definição clara de mercado no seio da teoria convencional são muito visíveis. O conceito de mercado como espaço ou região onde vendedores e compradores se encontram para, a um certo preço, transaccionarem um determinado produto é demasiado vago e insuficiente. Como diz Coase (1992), os economistas não podem apenas estudar 'dois indivíduos a trocar nozes por bagas na borda da floresta' e sentir que a sua análise está completa. Na verdade, o mercado pressupõe outras atividades associadas, como o estabelecimento e a divulgação dos preços, as formas de contacto e

de circulação de informação dos consumidores. Para além disso, falta, ainda, ao conceito a ideia que a troca depende das instituições legais, implica a troca de direitos de propriedade e, não menos importante, envolve um conjunto de disposições institucionais de determinação e divulgação dos preços (Hodgson 1994:175).

A abordagem dos custos de transacção de Williamson e, de uma forma geral, a corrente do novo institucionalismo chamaram a atenção para o facto de que a economia de mercado não se resume ao mercado, embora esta ideia tenha sido há muito defendida pelo velho institucionalismo. Porém, a assumpção da primazia do mercado não é, de forma alguma, abandonada. A conhecida frase de Williamson (1985): ‘e no princípio eram os mercados’ é, a este respeito, elucidativa. O ponto de partida da sua análise é um estado de natureza livre de instituições, onde uma situação natural de mercado conduz os indivíduos à necessidade de um contrato social governado pelo Estado através da lei e da ordem. Não obstante, são vários os exemplos que nos mostram o contrário, ou seja, ‘e no princípio não eram os mercados’, como afirma Chang (2002:547). O trabalho de Polanyi (1980 [1944]) salienta o papel do centralizador e intervencionista do Estado na construção do mercado livre⁹. Mais recentemente, a criação de mercados pelo Estado nas áreas das telecomunicações, na indústria do software, na electricidade e na internet mostra que o mercado não pode ser considerado o ponto de partida. Igualmente, os inúmeros problemas levantados pelas reformas liberais nos países de leste salientam a necessidade de um aparelho estatal eficiente no aparecimento dos mercados livres (Chang 2002:548).

Em resumo, o quadro conceptual que resulta das considerações acima efetuadas é bem mais complexo e diverso do que aquele que é fornecido pela abordagens convencionais. Em primeiro lugar, o mercado não é algo abstrato, mas sim um conjunto de dispositivos institucionais constituído por normas, convenções, regras formais e informais que governam a atividade económica. Em segundo lugar, os mercados concorrenciais são apenas um dos arranjos institucionais possíveis através dos quais os recursos, a produção e o consumo são afectados e coordenados numa determinada economia. Aliás, nas economias desenvolvidas, uma parte significativa das transacções ocorre cada vez mais através de arranjos institucionais não mercantis. Em terceiro lugar, não há *a priori* qualquer razão para supor que uma trajetória óptima de desenvolvimen-

9 Ao longo da sua obra chave - A Grande Transformação - Polanyi mostra que o mercado livre foi construído através de contínuas manipulações por parte do Estado quer na remoção de antigas regulações restritivas quer na construção de novos organismos administrativos (1980[1944]).

to esteja restringida às situações em que os mercados funcionem de forma concorrencial. Pelo contrário, diversos estudos apontam que um *mix* forte de elementos não mercantis de coordenação pode ser mais eficaz (Dorward et al. 2005). Por último, só conhecendo as instituições que afectam o mercado e que são afectadas por ele se pode chegar a um melhor entendimento sobre o seu próprio funcionamento.

O Estado como Mecanismo de Governação

Um bom exemplo, na teoria económica, dos limites da análise convencional e, também, das fragilidades das abordagens heterodoxas, é a análise do Estado. Na verdade, não há uma teoria económica do Estado tal como existe, por exemplo, uma teoria do mercado.

A transposição do paradigma do *homo economicus* para a compreensão dos processos políticos trouxe uma visão negativista do Estado e deu um fundamento teórico para a aplicação das políticas neo-liberais, aplicadas por sucessivos governos, a partir dos anos oitenta do século XX. O anunciado falhanço das políticas keynesianas, aparentemente incapazes de ultrapassar um ambiente económico de inflação e desemprego e a queda dos regimes de leste, vieram, também, favorecer a aceitação de uma perspectiva neo-liberal do Estado. Contudo, e de forma algo paradoxal, durante o mesmo período, surgiram vários estudos que procuravam mostrar que o mercado não era o mecanismo ideal de coordenação das transacções entre agentes económicos, quando o contexto em que se situam é caracterizado por assimetrias de informação, incerteza e rendimentos decrescentes à escala. Por acréscimo, foi também sugerido que, em certos ramos de atividade económica com maior intensidade tecnológica e sujeitos a rápidas e complexas mudanças, o mercado, por si só, é incapaz de assegurar um bom desempenho dos sistemas económicos. Por exemplo, as modernas teorias do crescimento económico, quando entram em conta com os efeitos de *spillover* da educação, das inovações e de vários tipos de estruturas, defendem a necessidade de intervenção do Estado como meio de melhorar a eficiência e a produtividade da economia (Hollingsworth e Boyer, 1997: 1-2; 14).

Sendo o Estado ‘a instituição das instituições’ (Reis 2002), as suas características como mecanismo de coordenação são bem distintas. Ao fim e ao cabo, é o Estado que regula e sanciona os outros mecanismos de governação, que define os direitos de propriedade e que estabelece as políticas fiscal e monetária. Para além disso, o papel do Estado na configuração das economias passa, também, pela gestão das suas articulações espaciais, pela formação de significados colectivos, pela

dinamização de uma economia pública de informação, pela criação de economias externas, pela formação do ambiente empresarial, pela qualificação de recursos humanos e, ainda, pela determinação das sedes principais da concorrência, da produtividade e da concertação (Reis 2002; Almeida 2001).

Abandonando os pressupostos do *mainstream* da economia, vários autores procuram chegar, de forma diversa, a uma visão mais rica sobre a lógica de funcionamento do Estado e do seu papel na governação das economias. É o caso, por exemplo de uma visão do Estado como a 'totalização contraditória de um conjunto de compromissos institucionalizados' (Delorme e André 1983), ou como um 'conjunto complexo de instituições, procedimentos, modos de cálculo e normas, assim como os padrões associados à conduta estratégica' (Jessop 1990), e de um Estado relacional, integrado, complexo e de natureza múltipla (Delorme 1995) ou, ainda, de um Estado incrustado no sistema social de produção (Hollingsworth e Boyer 1997).

Apesar das diferenças que separam estas concepções, todas elas acabam por chamar a atenção, de forma mais ou menos explícita, para alguns aspetos a ter em conta na análise económica do Estado e, em particular, no entendimento do seu papel como mecanismo de governação das economias contemporâneas. Sob um ponto de vista analítico, o Estado não pode ser encarado apenas como um elemento que, residualmente, compensa as falhas do mercado. Pelo contrário, ele é um objeto teórico importante para a investigação económica e para a percepção do papel das instituições na economia (Reis 2002). O próprio estado é, ele mesmo, um elemento de diversidade institucional. Numa dada economia, a configuração específica do Estado no seio de um determinado arranjo institucional e o tipo de inter-relações que mantém com os restantes mecanismos de governação determina a variedade institucional e a existência de trajetórias únicas. Daqui decorrem duas implicações. Em primeiro lugar, a ideia de estado como elemento de diversidade institucional põe em causa a noção de globalização e as teses de convergência que lhe estão associadas (Reis 2002). Em segundo lugar, a afirmação que, face à globalização, o papel do Estado como mecanismo de governação da economia se encontra visivelmente diminuído é fortemente contestável.

Os argumentos de enfraquecimento do estado têm-se apoiado nas características de um pós-fordismo marcado pela flexibilização, pelas pequenas escalas, pela diversificação e pela partilha de poder entre Estado e mercado, pela crescente importância das redes na governação, contrariamente ao regime fordista que mantinha uma divisão clara entre público e privado (Jon e Peters 2000: 15). Algumas críticas às teses da

globalização têm sublinhado que os Estados têm respondido à globalização dos mercados através da criação de organizações e instituições internacionais que assumem um poder real sobre a desregulamentação dos mercados. Na opinião de alguns autores, isso deve ser visto como uma forma do Estado assumir o controlo e não como um sinal do seu enfraquecimento. Outras críticas sublinham que o aparecimento de novos atores não estatais e o movimento de horizontalização na governação não dever ser visto como uma prova da perda de importância do Estado. Por um lado, parece evidente ter havido algum exagero no papel do Estado no passado e, simultaneamente, uma subestimação do papel dos atores não estatais. Por outro lado, pode ser ainda argumentado que o referido movimento de horizontalização tem que ser confirmado por mudanças visíveis nas estruturas legais e constitucionais (Jon e Peters 2000: 15)¹⁰.

É inegável que se tem assistido, nas últimas décadas a uma alteração do papel do Estado na governação das economias. Parece também claro que há um reconhecimento das limitações de algumas das funções tradicionais desempenhadas pelo Estado e que a coordenação da atividade económica exige novos modos de governação mais difusos, menos centralizados e com maior densificação das interações do Estado com outros atores. No entanto, parece mais apropriado falar em transformação do que em diminuição do seu papel.

O Terceiro Sector como Mecanismo de Governação

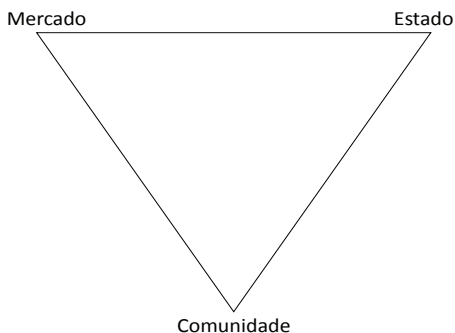
Tem sido evidenciado que as teorias económicas convencionais de origem norte-americana, ao encararem o aparecimento do sector não lucrativo como um subproduto das falhas do mercado e do Estado, não facilitaram um entendimento claro sobre a sua natureza, sobre o seu lugar específico na governação institucional da economia nem sobre a sua lógica de funcionamento (Almeida 2009, 2010). A abordagem europeia foi norteadada por outras preocupações. Ao invés de explicar as dimensões económicas de um sector através dos conceitos e dos instrumentos das teorias dos mercados, os estudos europeus seguiram uma abordagem de carácter mais sociológico cujo objetivo principal foi o de explicar as particularidades de um terceiro sector como parte de um *conjunto plural de economias*, colocando a tónica na sua natureza aberta, mista e intermediária. A grande vantagem em relação à abordagem norte-americana é que se faz notar que a especificidade do sector está relacionada com o quadro institucional dentro do qual operam as orga-

¹⁰ Para críticas mais pormenorizadas sobre a perda de importância do papel do Estado na governação ver, por exemplo, (Jon e Peters 2000: 15-18; 29-32).

nizações, ‘balançando entre diferentes princípios económicos’ (Evers e Laville 2004: 36). Porém, o grande problema, como se irá ver, reside na dificuldade em distinguir uma lógica própria de funcionamento do terceiro sector e, por consequência, em identificar o seu papel específico como mecanismo de governação económica.

Um bom exemplo disto é o conhecido triângulo de Evers (Figura 1), frequentemente invocado e geralmente aceite como um instrumento adequado para situar o lugar estrutural do terceiro sector. O espaço vazio, delimitado pelos três vértices do triângulo, seria ocupado pelo terceiro sector. Segundo Evers, o terceiro sector surge como uma dimensão do espaço público nas sociedades civis, isto é, ele deve ser visto mais como uma área intermédia e não propriamente como um sector definido de forma clara (1995: 159). As noções de *espaço público* e de *sociedade civil*, utilizadas pelo autor, sugerem que as democracias modernas desenvolveram uma área social caracterizada pela associação não coerciva, pela representação dos interesses políticos e sociais, pela solidariedade, pela ajuda e pela auto-ajuda (Evers 1995: 161).

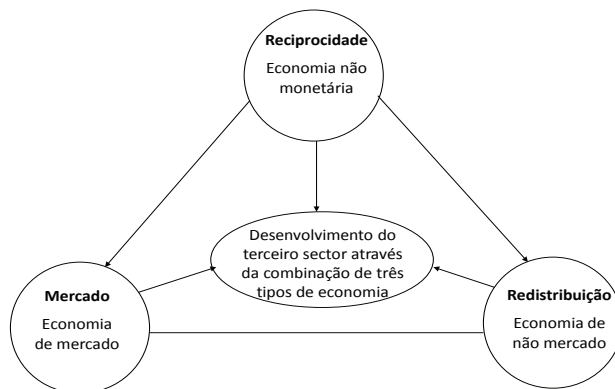
Figura1: O Triângulo de Evers



Evers, 1990

A análise de Evers pode ser ligada aos três princípios de regulação de Polany (1980 [1944]), isto é, ao do mercado, ao da redistribuição e ao da reciprocidade. Laville et al. (2000) associaram estes três princípios de organização da atividade económica a três tipos de economia estruturadas à volta de um princípio: mercantil, baseada no princípio do mercado, não mercantil, organizada em torno do princípio da redistribuição, e não-monetária, assente no princípio da reciprocidade (Figura 2).

Figura 2: Os princípios de organização da atividade económica



Adaptado de Laville et al. 2000

O terceiro sector passa a ser encarado como uma forma híbrida situada entre os três pólos da economia que se encontram em permanente tensão com aquela hierarquização.

Face à grande heterogeneidade das OTS, é possível situá-las em diferentes espaços do triângulo, mais próximas ou mais afastadas de cada um dos três vértices. Por exemplo, as cooperativas estão localizadas mais perto do mercado, as associações de solidariedade social mais próximas do Estado e, por exemplo, os centros comunitários que desenvolvem, localmente, projetos de luta contra a pobreza estão junto das comunidades. Daqui, resultam racionalidades e princípios de regulação extremamente diversos. Dito de outra forma, a maior proximidade das OTS do Estado, do mercado ou da comunidade acaba por influenciar as suas características, o seu modo de funcionamento e o seu papel enquanto mecanismos de coordenação da atividade económica. De certa forma, acabam por absorver as racionalidades do pólo que lhe fica mais próximo.

Assim, neste sentido, a análise de Evers bem como os desenvolvimentos que se lhe seguiram têm, inegavelmente, alguma utilidade teórica. As suas limitações, porém, resultam do facto de não eliminarem a ideia residual e vaga do terceiro sector como algo que não é Estado, não é mercado e não é comunidade. No entanto, há sinais muito claros sobre a forma única como o terceiro sector tem desempenhado um papel

crescente na definição das regras do jogo, seja pela influência nas alterações do quadro legal, do sistema fiscal ou na definição das políticas, seja pela influência na própria lógica de funcionamento do mercado, do Estado e da comunidade. É por isso que uma mais clara compreensão do terceiro sector tem que ter em conta todo um processo histórico, dinâmico e complexo que, por variadas razões, o tem empurrado para um lugar central na governação das sociedades contemporâneas. Pondo a questão noutro termos, o terceiro sector não pode ser apenas situado no triângulo entre o Estado, o mercado e a comunidade não apenas porque possui uma lógica única de funcionamento com atores, processos e quadros cognitivos próprios como, também, porque é um dos nós da configuração institucional das economias.

Assim, uma forma mais produtiva de visualizar o terceiro sector numa estrutura de governação requer a substituição do triângulo de Evers por outra figura geométrica que possa dar conta não só do seu lugar central na configuração institucional das economias contemporâneas como igualmente, das interdependências estabelecidas com os restantes elementos de governação (ver Figura 3). Cada um dos nós – OTS, Estado, mercado, hierarquias empresariais, comunidades e outras formas, como os clubes e as redes, etc. - faz parte de uma estrutura interdependente de governação coesa, mas em permanente tensão.

Figura 3: Estrutura de Governação



Cada um dos elementos da estrutura de governação está ligado aos demais através de uma rede finita de fluxos, de complexidade e de densidade variáveis, de tal forma que qualquer mudança num dos nós afecta o conjunto. Encarando agora o terceiro sector como um dos nós, tem-se que a estrutura de governação é afectada pela sua dinâmica, sendo o inverso também verdadeiro. Voltando ao triângulo de Evers é ainda

verdade que o terceiro sector está em permanente tensão com o Estado, o mercado e a comunidade. A grande diferença é que isso é, também, verdade para os outros nós. Cada um deles está, igualmente, em permanente tensão com os restantes.

O QUE É DISTINTIVO DO TERCEIRO SECTOR?

O reconhecimento do terceiro sector como mecanismo específico e único de governação implica, necessariamente, a identificação de uma lógica e de uma dinâmica própria de funcionamento que o distinga das outras formas de coordenação económica, como o Estado ou como o mercado. Isto não significa negar que o sector apresenta lógicas económicas diversas que poderão estar mais próximas do princípio da redistribuição do Estado ou do princípio da troca que caracteriza o mercado, tal como é sugerido nas análises inspiradas pelo triângulo de Evers. Repare-se que, por vezes, o Estado desenvolve lógicas económicas mais caracterizadas pela troca mercantil e menos pela redistribuição, assim como o mercado pode ter comportamentos próximos do terceiro sector, como é o caso da responsabilidade social das empresas. Porém, ninguém pode negar que o Estado e o mercado possuem uma identidade própria que lhe é dada por uma dinâmica específica e por uma coerência interna. Apesar de ser difícil negar que o terceiro sector possui uma maior hibridéz de formas económicas, isso não impede que se lhe reconheça alguma especificidade e identidade. Aliás, se assim não for, será a própria ideia de sector que estará em causa.

A Diversidade do Terceiro Sector

A apreensão de uma lógica própria do terceiro sector é dificultada pela enorme heterogeneidade que as OTS exibem. Para além das diferenças que existem entre as organizações que compõem o terceiro sector – as cooperativas, as mutualidades e as associações - é necessário, ainda, ter em conta que dentro de cada um daqueles três grupos a diversidade institucional continua a ser a tónica dominante. Vale a pena ver, ainda que de forma geral, o que distingue, respetivamente, as cooperativas, as mutualidades e as associações.

Segundo a Aliança Cooperativa Internacional, uma cooperativa é uma associação autónoma de pessoas unidas voluntariamente para alcançarem as suas necessidades e aspirações comuns, quer económicas quer sociais quer culturais, através de uma empresa comum e demo-

craticamente controlada. A cooperativa pode ser, assim, encarada como um misto de associação e de empresa, cuja produção de bens e serviços se estende a ramos tão diversos como a agricultura, o artesanato, a comercialização, o consumo, o crédito, a cultura, o ensino, a habitação e a construção, as pescas, a produção operária, os serviços e a solidariedade social. Na Europa, a sua importância relativa, no conjunto do terceiro sector, é muito diversa. As cooperativas ocupam uma maior percentagem do emprego total do sector na Finlândia (55%), na Suécia (50%), em Espanha (46%) e em Portugal (44%) e, segundo o mesmo indicador, estão menos representadas na Bélgica (17%), na Irlanda (17%), na Holanda (14%) e no Reino Unido (7%) (Grefe 2003).

As mutualidades são associações de pessoas que, através das quotizações dos seus associados, praticam fins de auxílio recíproco e estão, igualmente, em áreas muito variadas, como, por exemplo, a previdência complementar (pensões de invalidez, velhice e sobrevivência), saúde (hospitais, assistência médica e farmácias), subsídios por morte e/ou funeral, serviços de ação social (creches, infantários e lares), empréstimos, seguros, assistência jurídica, bolsas de estudo e centros de férias. Avaliadas pelo mesmo indicador estatístico, as mutualidades têm um peso reduzido no universo do terceiro sector. Excetuando o Luxemburgo, onde a percentagem de emprego atinge 13% do total do terceiro sector, todos os outros países se situam claramente abaixo dos 10%, como é o caso da Alemanha (8%), França (7%), Bélgica (6%) e Suécia (4%). Com uma expressão quase nula, em termos de emprego, tem-se, por exemplo, Portugal (1%) e Espanha (1%) (Grefe 2003). Convém salientar que o indicador da percentagem de trabalhadores empregue para medir a importância das OTS é limitado e, mais ainda, no caso das mutualidades. De facto, embora utilizem um número reduzido de trabalhadores, devido também ao facto da quantidade total de organizações ser reduzida, o certo é que envolvem, geralmente, um número elevado de associados, principalmente, nas áreas do seguro social¹¹.

Por último, as associações são o grupo mais heterogéneo e, por conseguinte, o mais difícil de caracterizar. Segundo, as abordagens anglo-saxónicas, são as únicas organizações que configuram o sector não lucrativo ou o sector voluntário, como aí é, também, designado. As suas características variam, também, muito de país para país, ape-

11 Os indicadores do emprego tendem a sobrevalorizar as atividades nas áreas dos serviços de proximidade e a conceder menos importância a outras, como as cooperativas de consumo e as mutualidades. Por exemplo, em Portugal, existem menos de 100 mutualidades que, todavia, representavam, em 2000, cerca de 783 milhares de associados (Ferreira 2000).

sar de se encontrarem alguns traços comuns. Em Portugal, assumem uma importância particular as associações de solidariedade social, as organizações de cariz religioso, como as misericórdias e os centros sociais paroquiais, as fundações de solidariedade social, as associações de desenvolvimento local e as associações culturais e recreativas. De uma forma ou de outra, podem encontrar-se equivalentes destas formas organizacionais em outros países. Embora cubram uma vasta área de atividades, as associações, na sua maioria, estão representadas na área dos serviços sociais, se bem que as funções de expressão, como se viu, sejam bastante significativas. Recorrendo ao indicador do emprego, as associações são a forma dominante em quase todos os países europeus. No Reino Unido, chegam a representar 90% do emprego no sector da economia social, seguindo-se a Holanda (86%), a Grécia (81%), a Irlanda (78%), a Bélgica (77%) e a Dinamarca. Dentro dos países com valores mais baixos, estão Portugal (55%), Espanha (53%), Suécia (46%) e Finlândia (45%) (Greffé 2003).

Assim, face à grande heterogeneidade das OTS, cabe perguntar o que é que as une, isto é, se há ou não alguma lógica de funcionamento que lhes seja própria e que as identifique enquanto sector particular da economia.

A Lógica Socio-Económica do Terceiro Sector

Partindo da análise realizada no ponto anterior, sobressaem três aspetos que, na generalidade dos casos parecem ser comum às OTS, nomeadamente: i) a sua atividade envolve, de uma forma geral, a *proximidade territorial* ii) abrangem, maioritariamente, a produção de *bens relacionais* ou de *ativos relacionais* e iii) a sua dinâmica socioeconómica assenta, em qualquer dos casos, numa *lógica de solidariedade*.

A proximidade territorial tem sido amplamente apontada na literatura sobre o terceiro sector como uma das suas mais importantes características. A oferta de serviços de proximidade nas economias contemporâneas tem sido crescente, sendo a sua produção largamente assegurada pelas OTS (Amaro, 1997). Assim, o terceiro sector está ligado ao território, no seu sentido mais amplo. Para Reis (2006), o território não é apenas o espaço físico, é também um espaço relacional constituído pela *proximidade*, pelas *densidades* e pelo *polimorfismo estrutural*. Significa isto que o entendimento sobre a lógica de funcionamento das OTS deve ter em conta não só o espaço e as relações que nele se desenvolvem (*a proximidade*) como, também, as interações continuadas entre os agentes (*a densidade*) e as relações de poder em que os territórios participam (*o*

polimorfismo estrutural) (Reis 2006: 10).

Repare-se, porém, que definir a lógica de funcionamento do terceiro sector através do critério da proximidade territorial tem limitações. Se, por um lado, é certo que a grande maioria dos serviços de proximidade é assegurado pelo terceiro sector, por outro, o papel do Estado e do mercado está longe de ser desprezível. Além disso, existem OTS cujo raio de ação pode ser regional, nacional ou, mesmo, transnacional. Para além do facto de que um largo número de cooperativas e de mutualidades não poder ser caracterizada pela proximidade territorial já que o seu âmbito é regional ou nacional, existem, igualmente, associações como as ONG's que exercem a sua atividade em vários países.

A proximidade territorial está, de certa forma, ligada ao segundo critério atrás identificado, ou seja, à produção de ativos relacionais. Sem dúvida que um dos traços distintivos da atividade socioeconómica do terceiro sector é a produção de bens relacionais, como já se referiu. Contrariamente aos bens privados, caracterizados pela apropriação individual, e aos bens públicos puros cujo consumo é inevitável, os bens relacionais representam uma apropriação incompleta por aqueles que procedem à sua criação. Como envolvem a capacidade de produzir diferentes tipos de interações sociais e económicas nas quais a identidade, a atitude e as motivações das pessoas envolvidas são elementos essenciais na criação e no valor dos ativos (OECD 2003: 11) dão origem a uma economia não apenas produtora de bens, mas também de ligações. No entanto, uma vez mais, pode afirmar-se que a utilização do critério da produção de bens relacionais tem limites e pelas mesmas razões do critério anterior. Por um lado, a produção de bens relacionais é, por vezes, realizada, também, pelo mercado e pelo Estado, embora isso não possa ser considerado uma característica marcante da sua atividade. Por outro, há OTS que não produzem ativos relacionais, tais como a grande maioria das cooperativas e das mutualidades.

Relativamente ao último critério, é possível afirmar que as OTS fundamentam a sua atividade numa lógica solidária. Note-se que, apesar de as formas de solidariedade desenvolvidas poderem ser diversas, acabam por estar sempre presentes na atividade das organizações. Podem-se distinguir dois tipos de solidariedade: *fechada* ou *autocentrada* e *aberta*, consoante o objetivo das organizações seja a satisfação das necessidades dos seus associados (como acontece com as cooperativas ou as mutualidades) ou de outros elementos exteriores à organização. A solidariedade *aberta*, como se referiu, pode ser *dirigida* ou *comunitária*, pois a atividade da organização tanto ter como população-alvo um grupo especial de cidadãos (o caso das IPSS) ou a comunidade como um

todo (as Associações de Desenvolvimento Local).

Em resumo, a solidariedade parece ser de facto o critério que distingue, de forma mais precisa, o funcionamento das OTS, relativamente às organizações pertencentes aos demais sectores institucionais da economia, sejam eles o mercado ou o estado. A proximidade territorial e a produção de bens relacionais mantêm-se como características importantes, mas não tão abrangentes, pois aplicam-se à generalidade das associações, deixando de fora uma boa parte das cooperativas e das mutualidades¹².

A INSERÇÃO ECONÓMICA DO TERCEIRO SECTOR

Uma compreensão mais clara sobre o papel do terceiro sector, enquanto mecanismo de coordenação económica, torna necessário que se analise com mais profundidade *o que fazem* as organizações, *como o fazem* e *por que o fazem*. Sob uma perspetiva económica, estas três vertentes de análise sobressaem de forma clara quando se examina o embutimento do terceiro sector nos sistemas sociais de produção locais, através da sua participação no mercado de bens e serviços e no mercado do emprego.

A Participação do Terceiro Sector no Mercado de Bens e Serviços

Já se assinalou que, nas últimas décadas, na generalidade dos países, se tem assistido ao aumento crescente do terceiro sector na produção de bens e serviços dos mais variados sectores económicos, como os serviços sociais, a saúde, a educação, a cultura e o desporto, entre outros. Desde o fim dos anos 70 do século XX que a produção destes bens tem estado sujeita a uma tensão crescente entre as forças da procura e da oferta. Esta tendência tem sido particularmente visível na área dos serviços de proximidade.

Do lado da procura, o processo de crescimento tem sido impulsionado por uma diversidade de factores como o envelhecimento da população, a participação da mulher no mercado de trabalho e a redução da dimensão dos agregados familiares. Por outro lado, o aumento do rendimento per capita e uma alteração dos estilos de vida explicam uma maior importância dada ao consumo de certo tipo de bens, nomeadamente, aqueles ligados aos serviços pessoais e domésticos (Borzaga et al. 1999: 15).

Devido a uma série de razões de vária ordem, as tendências da oferta

¹² De facto, nem todas. Por exemplo, as cooperativas de solidariedade social, como as CERCIs e algumas mutualidades que estão na área da ação social baseiam a sua atividade na proximidade e na provisão de bens relacionais.

deste tipo de bens e serviços têm sido claramente inadequadas para responder ao crescimento da procura. Uma grande parte deste tipo de bens foi produzida, no passado, pelo Estado ou, pelo menos, maioritariamente financiada e controlada por ele. No entanto, as restrições financeiras que têm atingido o sector público têm impedido a satisfação das crescentes necessidades dos consumidores. Iguualmente, o modelo de despesa pública que predominou nas últimas décadas tem sido mais orientado para a redistribuição passiva dos recursos, de acordo com as disposições legais em vigor, e menos para o fornecimento de serviços individuais de interesse colectivo¹³. Alguns serviços de proximidade, nomeadamente, aqueles que estão ligados à prevenção da exclusão social ou à protecção de grupos de risco (idosos, crianças e toxicodependentes) foram negligenciados ou, pelo menos, a oferta pública reagiu lentamente (Borzaga et al. 1999: 15-18). Assim, uma das principais soluções encontradas pelos poderes públicos para fazer face às necessidades da procura tem sido a execução de políticas de contratualização com as OTS. Por um lado, o Estado assegura o financiamento (geralmente) parcial, por outro, as organizações comprometem-se a seguir uma série de procedimentos, sendo a sua ação fiscalizada e controlada pelos poderes públicos.

Há uma vastíssima literatura que explica o aumento de funções de coordenação do terceiro sector na provisão de bens e serviços através das suas anunciadas vantagens, relativamente a outros sectores da economia. Uma das razões mais invocadas é a *diminuição de custos*. Ao combinar o trabalho pago com o trabalho voluntário e contando, ainda, com os donativos, as OTS conseguem produzir a custos mais baixos do que as organizações públicas e privadas lucrativas. Por acréscimo, como os bens e serviços produzidos podem ser parcialmente pagos pelos indivíduos ou pelas famílias, a sua produção não necessita de ser inteiramente financiada pelo Estado. A existência de custos de produção mais baixos significa, também, uma maior acessibilidade aos bens e serviços oferecidos à população que, geralmente, os paga de acordo com o seu escalão de rendimento.

A *proximidade* é, também, apontada como uma das grandes vantagens das OTS. Assim, devido a uma maior proximidade ao meio local, são mais capazes de identificar e interpretar as necessidades da população. A sua capacidade de rapidez de resposta é assim mais elevada do que as organizações públicas, mais centralizadas, mais burocratizadas e mais distantes do meio local. Por exemplo, em situações de urgência,

13 Na tradição da economia do bem-estar, trata-se dos bens de mérito, isto é, aqueles que, apesar de serem caracterizados pelo consumo individual, geram efeitos positivos no conjunto da comunidade.

como um internamento em lar de um idoso ou o apoio a uma criança em risco, a proximidade da organização possibilita uma intervenção rápida. Iguualmente, a proximidade permite-lhes potenciar a sua aptidão para satisfazer procuras altamente diferenciadas e, deste modo, diversificar mais facilmente a sua oferta, de forma a focarem-se, especificamente, nas necessidades dos consumidores, em particular, daqueles que foram excluídos da provisão tradicional de bens e serviços.

Ligada a esta questão, surge uma outra vantagem associada à *criação de relações e redes e confiança*, o que, por sua vez, se prende com as próprias características dos bens transaccionados. Como já foi salientado, o terceiro sector atua num mercado caracterizado pela existência de fortes assimetrias de informação que podem favorecer o aparecimento de comportamentos oportunistas. Na sua maioria, os bens e serviços oferecidos são de carácter relacional, ou seja, aqueles cujo valor depende da qualidade da relação estabelecida entre produtor e consumidor (Campbell 1999). A restrição na distribuição de lucros e um maior empenhamento dos dirigentes e trabalhadores com a missão da organização são os elementos geralmente avançados para justificar a ausência de comportamentos oportunistas, a criação de relações de confiança e, conseqüentemente, a acumulação de capital social. Por outro lado, tem sido, igualmente, reconhecida a capacidade do sector para criar parcerias entre os vários atores locais (públicos, privados) e as comunidades contribuindo, dessa forma, para uma maior coesão social dentro do território onde atuam.

Finalmente, a *capacidade de inovação* é outro dos aspetos positivos do terceiro sector que, normalmente, é referenciado na literatura especializada. Contrariando as ideias da economia convencional segundo as quais uma organização não lucrativa não é inovadora¹⁴, tem sido avançado por vários autores que as OTS o são, pois conseguem introduzir novos produtos ou uma nova qualidade de produtos, novos métodos de organização da produção, novos factores produtivos, novas relações de mercado e novas formas de empresa (Defourny 2001; Horn 2003; Lévesque 2005, 2006; Almeida 2007). A capacidade de inovação é explicada por um conjunto de elemen-

¹⁴ Na verdade, segundo os economistas neoclássicos, as OTS são, em princípio, menos inovadoras do que as empresas lucrativas, devido a várias razões. Em primeiro lugar, o facto de a estrutura da propriedade ser colectiva ou, pelo menos, não assentar no proprietário individual, como é o caso das cooperativas e das associações, não estimula a inovação e a assumpção do risco. Em segundo, a ausência do objetivo da maximização do lucro constitui, também, um desincentivo à atividade inovadora. Por último, o terceiro sector assegura a produção de bens e serviços em sectores que são, geralmente, pouco rentáveis, abandonados pelo mercado e pelo Estado (Lévesque 2005: 9).

tos distintivos das OTS. Em primeiro lugar, o facto de serem, fundamentalmente, de produção trabalho-intensiva torna-as mais flexíveis e aptas para a mudança. Em segundo lugar, a sua estrutura participativa, permitindo que consumidores e/ou trabalhadores intervenham no processo de tomada de decisão, permite um maior envolvimento com a missão da organização. Ligado a este aspeto, surge um último elemento relacionado com o suposto conhecimento e experiência dos dirigentes, sejam eles consumidores, stakeholders ou demais gestores vocacionados para identificar, devido ao seu próprio envolvimento na organização, novas formas de intervenção.

De uma forma geral, os textos académicos sobre o terceiro sector têm identificado com mais facilidade as virtudes do que os limites dos terceiro sector. No entanto, eles existem. Por vezes, tem sido sublinhado que a diminuição de custos é, em parte, conseguida devido à existência de salários inferiores aos dos sectores público e privado lucrativo e ao nível baixo de qualificação da mão-de-obra. Frequentemente, a necessidade de compressão de custos leva à insuficiência de recursos humanos, agravada, às vezes, por alguma falta de dinamismo, pelo voluntarismo (Hespanha *et al.*, 2000: 178) e pela negligência dos dirigentes (Archambault 2001). Refira-se, também, que o risco de comportamentos oportunistas não está eliminado, em parte, devido a um sistema de prestação de contas por vezes pouco rigoroso (Borzaga *et al.* 1999: 21) assim como a existência de interesses divergentes entre os vários stakeholders.

Por outro lado, tem sido, igualmente, apontado o facto de que a satisfação das necessidades dos consumidores ou utentes, em particular, daqueles que se encontram em situação de maior desvantagem económica com baixos rendimentos per capita ser prejudicada em favor de uma estratégia de sobrevivência económica mais voltada para a maximização das receitas e menos para o atendimento à população mais carenciada¹⁵. Assim, podem-se esbater as virtudes de uma maior proximidade há pouco referidas. O fenómeno da burocratização que atinge, por vezes, as grandes organizações pode significar, também, um maior afastamento, em relação às necessidades dos utentes.

A capacidade de inovação conhece também os seus limites. Para

15 Segundo um conhecido estudo sobre as IPSS realizado em Portugal (Hespanha *et al.* 2001:178-179), esta característica foi apontada pelos técnicos de segurança social entrevistados como um dos aspetos mais negativos do seu funcionamento. Assim, de acordo com o referido estudo, as organizações, por vezes, tendem a dar prioridade aos utentes que podem pagar participações mais elevadas, em detrimento dos mais carenciados. Por outro lado, a forma arbitrária com que são fixadas as participações explica a sua enorme discrepância, para a mesma reposta social, entre as organizações.

além dos factores já referidos - insuficiência de recursos humanos, baixo nível de qualificação dos trabalhadores, falta de dinamismo dos dirigentes – há, ainda, outras razões que podem limitar a capacidade para inovar no mercado de bens e serviços como, por exemplo, aquelas que resultam das formas de contratualização que as OTS mantêm com o Estado. Na verdade, a passagem de formas mais esporádicas de colaboração para formas mais estáveis parece ter implicado, por vezes, uma maior dependência em relação às opções públicas. Por exemplo, nos países em que as políticas de contratualização são fundamentadas nas escolhas das organizações através da política do melhor preço, foi observado, por vezes, que isso resultou numa perda de autonomia e de capacidade para inovar na produção de bens e serviços. Nos casos em que as relações de contratualização entre Estado e OTS são marcadas pela estabilidade das participações pagas pelo Estado às organizações pela prestação de certos serviços, desde que sejam cumpridas os requisitos legais exigidos, a tendência para o isomorfismo institucional pode acontecer (Almeida 2008b).

Independentemente da discussão sobre as virtudes e os limites das OTS na provisão do bem-estar social, o que parece ser inegável é a sua participação crescente no mercado de bens e serviços a que se tem assistido nas últimas décadas. Por tudo aquilo que se disse até aqui, o que se pode concluir é que a pluralidade nos processos de governação é um reflexo da complexidade da coordenação económica nas sociedades contemporâneas e da transformação do papel dos seus principais atores sociais. A delegação crescente das funções de provisão que o Estado tem confiado às OTS, na área do bem-estar social, deve ser explicada não só pelas próprias transformações do Estado como, também, pelas próprias especificidades do terceiro sector, enquanto mecanismo singular de coordenação económica.

A Participação do Terceiro Sector no Mercado de Trabalho

A inserção económica do terceiro sector e o seu papel na governação deve ser, também, analisada através do seu papel no mercado de trabalho. Como é reconhecido, as OTS constituem importantes empregadoras (H. Reis 2003), chegando a ocupar, em média, cerca de 7% da população ativa, nos países desenvolvidos (Franco et al. 2005). De uma forma geral, as OTS não têm como objetivo prioritário a criação de emprego, salvo algumas exceções¹⁶. No entanto, o seu potencial tem sido reconhecido pelas mais diversas instâncias nacionais e europeias,

¹⁶ Uma das exceções é constituída pelas empresas de inserção criadas com o objetivo da inclusão no mercado de trabalho.

vindo a integrar algumas das mais importantes políticas de emprego. Desde os finais da década de 90 do século XX que várias ações foram desenvolvidas na União Europeia tendo em vista estimular as potencialidades do terceiro sector para a empregabilidade e 'integração social' (European Commission 1998). Uma das iniciativas de maior repercussão foi a ação piloto denominada 'Terceiro Sistema e Emprego', levada a cabo pela Comissão Europeia por incitação do Parlamento Europeu. O seu objetivo consistia na exploração do potencial do terceiro sector na criação de emprego, em particular, na área dos serviços de proximidade, ambiente e arte ¹⁷.

Os efeitos da atividade das OTS ao nível do emprego devem ser analisados através de várias vertentes. A um nível direto, as OTS, ao produzirem bens e serviços, empregam pessoas, tal como uma empresa capitalista ou um organismo público e, já que a sua produção é, de uma forma geral, de natureza trabalho-intensiva, o seu potencial de criação de emprego tende a ser elevado. Desta forma, a atividade das OTS pode contrariar o problema da 'baixa intensidade de crescimento do emprego' (Campbell 1999: 13) que afecta as comunidades cujo desenvolvimento local assenta em projetos capital-intensivos, tecnologicamente avançados, mas baixos na criação de emprego.

Ao nível indireto, a criação de emprego é realizada através de dois mecanismos. Em primeiro lugar, para desenvolverem a sua atividade, as OTS têm que adquirir bens e serviços a outras organizações, sejam elas públicas, privadas lucrativas ou do próprio terceiro sector, estimulando, assim, a sua produção e, por conseguinte, o nível de emprego. Em segundo lugar, as próprias pessoas empregues pelas OTS gastam uma parte do seu salário em bens e serviços produzidos por outras empresas, gerando, por esta via, efeitos de repercussão indiretos na criação de emprego.

A produção de bens e serviços, por parte das OTS, pode, ainda, melhorar o acesso ao emprego por parte de certos grupos de indivíduos. Por exemplo, a criação de uma creche, de um infantário ou de um centro de atividades de tempos livres abre oportunidades de procura de emprego por parte dos pais das crianças e, em particular, das mulheres. O

17 No âmbito desta ação piloto, refira-se o importante estudo do CIRIEC *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego*, realizado em 2000. Um dos seus objetivos era inventariar, através de uma ampla recolha estatística, a situação do terceiro sector, em quinze países da União Europeia. A partir desse inventário, foram analisadas as várias dinâmicas de emprego nos diversos países, através da construção de uma concepção europeia integrada de terceiro sector. Os resultados do estudo serviram para a formulação de recomendações de políticas públicas.

mesmo se pode dizer de um centro de dia, do apoio domiciliário ou de um lar para idosos que podem permitir uma maior procura de emprego, por parte dos parentes que deles cuidam. Por outro lado, há ainda que considerar os efeitos de redução da exclusão social, pois algumas OTS reservam alguns postos de trabalho para os cidadãos com dificuldades de inclusão no mercado de trabalho, como desempregados de longa duração, indivíduos originários de comunidades desfavorecidas, com problemas de saúde, portadores de deficiência ou ex-presidiários.

Em suma, devido às suas características particulares, que dizem respeito à sua estrutura organizativa, às novas formas de organização do trabalho, à proximidade à comunidade, ao tipo de bens e serviços produzidos e, ainda, devido ao facto de terem objetivos múltiplos na sua atividade, as OTS desempenham um papel importante na regulação do mercado do emprego.

DIVERSIDADE, COMPLEXIDADE E TERCEIRO SECTOR

Uma das conclusões que sobressaem dos pontos anteriores é que o papel crescente que o terceiro sector tem desempenhado na governação traduziu-se no aumento da *diversidade* e da *complexidade* dos processos socioeconómicos. Esta observação pode ser confirmada quer a perspectiva de análise se situe ao nível micro quer se desloque para o plano macrossocial.

No nível microssocial, o aumento da complexidade e da diversidade da vida económica e social pode ser encarada através das interações de governação, seguindo a proposta teórica de Koiman. A participação do terceiro sector na governação trouxe consigo uma *densificação das interações* estabelecidas entre os mais diversos agentes sociais, sejam eles atores individuais ou organizações. O processo de *densificação das interações* pode ocorrer ao nível dos processos primários da vida quotidiana, pode traduzir-se na constituição de relações sociais semi-formalizadas ou mediante a composição de interações mais formalizadas e organizadas¹⁸. Por outro lado, como se viu atrás, a *densificação das interações* foi acompanhada, também, por uma intensificação e por uma diversificação dos fluxos económicos, através de novas formas de organização de produção de bens e serviços e de criação de emprego.

Ao nível macrossocial, é a própria configuração institucional das economias que se transforma, em virtude da crescente importância do

18 Na terminologia de Koiman (2003), trata-se, respetivamente, das interferências, dos *interplays* e das intervenções.

terceiro sector na governação socioeconómica. Surgem novas regras, normas, hábitos e valores que dão um enquadramento diferente à vida económica e social. Tudo isto implicou uma redefinição do sistema legislativo e das relações de contratualização entre Estado e terceiro sector, assim como a alteração das relações entre os demais sectores institucionais da economia, por exemplo, entre o mercado e o terceiro sector. Por outro lado, as dinâmicas sociais tornam-se mais diversas e multifacetadas, à medida que o terceiro sector vai ganhando um lugar proeminente na coordenação económica¹⁹. Naturalmente que todas estas alterações tiveram uma tradução no plano quantitativo, pois modificaram a distribuição e a afectação de recursos económicos na generalidade dos países. Assim, uma parte cada vez mais significativa das transações ocorre através de arranjos institucionais que se situam fora do mercado. Seja ao nível da produção de bens e serviços seja ao nível do emprego, o terceiro sector torna-se uma força económica maior, aliás, como os números apontados o comprovam as mais diversas estatísticas.

Reforça-se assim, a ideia-chave que procurei sustentar ao longo deste texto: mais do que um subproduto das falhas do mercado e do Estado, o terceiro sector é um elemento central na estrutura de governação das sociedades contemporâneas não apenas porque possui uma lógica única de funcionamento com atores, processos e quadros cognitivos próprios como, também, porque é um dos nós da configuração institucional das economias.

19 O aparecimento do termo 'economia plural', pela primeira vez utilizado no programa LEED da OCDE, pretende, exactamente, significar a ideia de uma economia na qual, para além do mercado e do Estado, o terceiro sector constitui um importante mecanismo de regulação social, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva que saiba reconciliar o económico com o social (OECD 2003: 297).

REFERÊNCIAS

Almeida, Vasco

2001 'O Estado, a Economia e as Despesas Públicas: 1974-2000'. *Revista de Administração e Políticas Públicas* 2 (2). pp.154-72.

2007 'Terceiro Sector e Economia do Conhecimento'. *Interações* 11. pp. 55-83.

2008a 'O Papel do Capital Social nos Sistemas Regionais de Inovação'. *Interações* 14. pp.55-81.

2008b 'Capitalism, Institutional Complementarities and the Third Sector: The Private Institutions for Social Solidarity (IPSS) in Portugal'. *Conference Working Papers, Volume VI*, International Society for Third Sector Research.

2009 'Uma Perspectiva Institucionalista sobre a Génese das Organizações do Terceiro Sector'. Comunicação apresentada no X Congresso Luso-Afro-Brasileiro, Universidade do Minho, Braga, 6 de Fevereiro.

2010 'Governação, Instituições e Terceiro Sector. As Instituições Particulares de Solidariedade Social'. Dissertação de Doutoramento. Centro de Estudos Sociais e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Amaro, Roque

1997 *Serviços de Proximidade em Portugal. Principais Tendências e Características: Uma Primeira Leitura*. Lisboa: Ministério para Qualificação e Emprego.

Archambault, Edith

2001 'Y a-t-il un Modèle Européen de Secteur Sans But Lucratif'. *RECMA, Revue Internationale de l'Économie Sociale* 80 (282). pp.64-83.

Bevir, Mark; Rhodes, Roderick

2001 'A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation', *Paper* apresentado no *Colloquium at the Institute of Governmental Studies*, University of California, Berkeley.

Borzaga, Carlo et al.

1999 'Neighbourhood Social Services'. In *Third System, Employment and Local Development*'. Editado pela Comissão Europeia. Bruxelas: European Commission.

- Campbell, Mike
1999 'The Third System Employment and Local Development'. Volume 1: *Synthesis Report*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Chang, Ha-Jong
2002 'Breaking the Mould: An Institutional Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State'. *Cambridge Journal of Economics* 26. pp.539-59.
- CIRIEC
2000 *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego*. Lisboa: INSCOOP.
- Coase, Ronald
1937 'The Nature of the Firm'. *Economica* 4 (16). pp.86-405.
- Coase, Ronald
1960 'The Problem of the Social Cost'. *Journal of Law and Economics* 3 (1). pp.1-44.
- 1992 'The Institutional Structure of Production'. *American Economic Review* 82 (4). pp.713-19.
- Defournny, Jacques
2001 'Introduction'. In *The Emergence of Social Enterprise*. Editado por Carlo Borzaga e Jacques Defournny. Londres e Nova Iorque: Routledge. pp.1-28.
- Delorme, Robert; André, Christine
1983 *L'État et l'Économie*. Paris: Édition du Seuil.
- Delorme, Robert
1995 'L'État Relationnel Intégré Complexe (ERIC)'. In *Théorie de la Régulation: L'État des Savoirs*. Editado por Robert Boyer e Yves Saillard. Paris: La Découverte. pp.180-88.
- Dorward, Andrew et al.
2005 'Institutions, Markets and Economic Co-ordination: Linking Development Policy to Theory and Praxis'. *Development and Change* 36 (1). pp.1-25.
- European Commission
1998 'Exploiting the Opportunities for Job Creation at Local Level'. *Paper para European Parliament/European Commission, Seminar on the Third System and Employment*. Bruxelas 24 e 25 de Setembro.
- Evers, Adalbert
1995 'Part of the Welfare Mix: The third Sector as an Intermediate Area'. *Voluntas* 6 (2). pp.119-39.

- Evers, Adalbert; Laville, Jean-Louis
2004 *The Third Sector in Europe*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.
- Ferreira, Sílvia
2000 'O papel das Organizações do Terceiro Sector na Reforma das Políticas Públicas de Protecção Social'. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Franco, Raquel et al.
2005 'The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective' *The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Universidade Católica Portuguesa e John Hopkins University. URL: http://www.jhu.edu/cnp/pdf/Portugal_Nat_Rpt.pdf
- Grefe, Xavier
2003 'Innovation, Value Added and Evaluation in the Third System: A European Perspective'. In *The Nonprofit Sector in a Changing Economy*. Bruxelas: Editado pela OECD. pp.190-220.
- Hespanha, Pedro et al.
2000 *Entre o Estado e o Mercado. As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- Hodgson, Geoffrey
1994 *Economia e Instituições*. Oeiras: Celta Editora.
- Hollingsworth, Rogers et al. (eds.)
1994 *Governing Capitalist Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollingsworth, Rogers; Boyer, Robert
1997 'Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production'. In *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Editado por Rogers Hollingsworth e Robert Boyer. Cambridge: Cambridge University Press. pp.1-47.
- Jessop, Bob
1990 *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jon, Pierre; Peters, Guy
2000 *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillian Press.
- Kooiman, Jan
2003 *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications.

- Laville, Jean-Louis et al.
 2000 'Terceiro Sistema: uma Definição Europeia'. In *As Empresas e as Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego*. Editado por CIRIEC Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.
- Lévesque, Benoît
 2005 'Innovations et Transformations Sociales dans le Développement Économique et le Développement Social: Approches Théoriques et Politiques Publiques'. *Cahiers du Centre de Recherche sur les Innovations sociales (CRISES)*. Collection Études Théoriques - no ET0507.
 2006 Le Potentiel d'Innovation et de Transformation de l'Économie Sociale: quelques Éléments de Problématique'. *Cahiers du Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES)*. Collection Études Théoriques - no ET0604.
- Lohman, Roger
 1992 'The Commons: A Multidisciplinary Approach to Non-profit Organization, Voluntary Action, and Philanthropy'. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (3). pp.309-24.
- North, Douglass
 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD
 2003 *The Nonprofit Sector in a Changing Economy*. Bruxelas: OECD.
- Polanyi, Karl
 1980 [1944] *A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Editora Campos.
- Putnam, Robert
 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*. Princeton e New Jersey: Princeton University Press.
- Reis, José
 2002 'Estado, Instituições e Economia: A Despesa Pública em Portugal'. In *A Economia em Curso: Contextos e Mobilidade*. Editado por José Reis e Maria Ioannis Baganha. Porto: Afrontamento.
 2006 'Uma Epistemologia do Território', In *Ensaios de Homenagem a António Simões Lopes*. Lisboa: ISEG.

- 2007 *A Economia Impura*. Coimbra: Almedina.
- Rose-Ackerman, Susan
1997 'Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-Profit Firm'- *Voluntas* 8 (2). pp.120-34.
- Valentinov, Vladislav
2006 'The Logic of the Nonprofit Sector: An Organisational Economics Perspective'. *Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 29 (2). pp.214-26.
- 2007 'Some Reflections on the Transaction Cost Theory of Nonprofit Organization'. *Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 30 (1).
- Williamson, Oliver
1985 *The Economic Institutions of Capitalism*. Nova Iorque: The Free Press.
- 1996 *The Mechanisms of Governance*. Nova Iorque: Oxford: Oxford University Press.
- 2005 'The Economics of Governance'. *American Economic Review* 95 (2). pp.1-18.
- Wright, Karen
2002 'Generosity versus Altruism. Philanthropy and charity in the US and UK'. *Civil Society Working Paper* 17.

O Lugar do Terceiro Sector na Governação das Sociedades Contemporâneas**The Place of the Third Sector in the Governance of Contemporary Societies****Sumário****Summary**

O papel crescente do terceiro setor na governação traduziu-se no aumento da *diversidade* e da *complexidade* dos processos socioeconómicos. Esta realidade pode ser confirmada quer a perspetiva de análise se situe ao nível micro, quer se desloque para o plano macrossocial. Ao nível microssocial, as organizações do terceiro setor contribuíram para uma densificação das interações sociais e para uma diversificação dos fluxos económicos, através de novas formas de organização da produção de bens e serviços e da criação de emprego. No plano macrossocial, é a própria configuração institucional das economias que se transforma. Em virtude da sua crescente importância na governação socioeconómica, o terceiro setor tem provocado uma redefinição das regras do jogo e também uma transformação da própria lógica de funcionamento do mercado, do Estado e da comunidade.

Palavras-chave: terceiro sector, governação, mercado, sociedade civil, economia

The growing role of the third sector in governance has produced an increase in the diversity and complexity of the socioeconomical processes at the micro-social and the macro-social levels. At the micro-social level, the third sector organizations contribute for a thickening of the social interactions and for a diversification of economical flux, through new forms of organization of the production of goods and services and the creation of jobs. At the macro-social level, it is the institutional configuration of the economies that is transformed. Because of the growing importance in socioeconomical governance, the third sector has provoked a redefinition of the game rules and also a transformation of the functioning logic of the market, state and community.

Key words: third sector, governance, market, civil society, economy