

DINÂMICA DO TERCEIRO SECTOR - UM EXERCÍCIO DE MEDIÇÃO

Manuela Coutinho

Professora Associada

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UFP

manuelac@ufp.pt

Resumo

O terceiro sector afirmou-se nas últimas décadas como espaço de discussão no âmbito da economia e da política social. O presente estudo vem ao encontro do debate, na procura de uma análise consistente sobre o sector, enquanto suporte de orientações estratégicas. Com o exercício aqui desenvolvido - cálculo do Índice de Desenvolvimento da Sociedade Civil - pretende-se dar início a uma linha de investigação sobre instrumentos de medição que dêem visibilidade à dinâmica do terceiro sector: à participação e à responsabilidade multiforme que o caracterizam.

Palavras-Chave

Terceiro sector, participação, responsabilidade multiforme, dinâmica da sociedade civil

Abstract

The third sector is the key element to express different understandings of economy and social policy towards not only its active participation but also its multiform responsibility. Even, they strengthen the concept of social economy as a form of attaining the connection between social and economic objectives. In the present study we have calculated indexes and indicators, based on experimental studies. Our aim is to make visible the scope and impact of the civil society.

Key words

Third Sector, participation, multiform responsibility, civil society dynamics

INTRODUÇÃO

Falar de intervenção na sociedade é falar da intranquilidade da sociedade civil. É falar de um espaço que integra entidades multiformes - que têm as suas próprias responsabilidades e os seus próprios direitos - e, de forma holística, dão forma às orientações de política económica, cultural, educativa e social. Os seus movimentos são diferentes de país para país, no tipo de actividades, nos padrões culturais, na legislação de suporte, na tradição associativa, cooperante e nas formas de organização, já que se focalizam nas necessidades que surgem em cada contexto social e nas características dessas necessidades.

Se o fenómeno da globalização se tornou pedra de toque ao nível da discussão em torno da economia política mundial contemporânea, paralelamente assiste-se a um interesse crescente no papel dos movimentos sociais em processos de mudança da política mundial. Assim e pelas múltiplas implicações no desenvolvimento dos indivíduos e das comunidades, a análise económica do terceiro sector revela-se cada vez mais pertinente. Porém, os dilemas e paradoxos metodológicos que se nos apresentam, no que se refere à compreensão dos mesmos são complexos. Em primeiro lugar, porque em termos estruturais e funcionais o sector tem uma interdependência profunda com o sector informal, o sector privado lucrativo e o sector público. Em segundo lugar, porque é difícil delimitar as fronteiras do objecto de estudo.

O terceiro sector da economia e as suas propostas circunscrevem-se num cariz solidário e cooperante, como o são todas as instituições de solidariedade social. As suas organizações convergiram sempre, ainda que numa forma reactiva, ou pró-activa, no sentido do bem comum, afirmando-se, de forma complementar, ou alternativa, em áreas "abandonadas" pelo sector privado lucrativo e pelo Estado.

A preocupação subjacente ao presente estudo mais não é do que dar início a uma linha de investigação sobre instrumentos de medição que dêem visibilidade à dinâmica do terceiro sector no seu esforço permanente para enfrentar a magnitude dos problemas sociais.

1. ENQUADRAMENTO

1.1. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL (IDSC)

Os estudos sobre o terceiro sector beneficiam, actualmente, de uma intensa exploração empírica e analítica que tem vindo a ser feita por investigadores de várias áreas. O mesmo já se não pode dizer relativamente à definição de indicadores de evolução, pese embora a existência de estudos pioneiros como o Índice de Desenvolvimento da Sociedade Civil (IDSC)¹, que serviu de base ao presente estudo.

O referido índice constitui-se como instrumento de medida sobre a abrangência e impacto da sociedade civil, em determinado momento, numa região pré-definida. Como tal, dá visibili-

¹ O IDSC está integrado num conjunto de iniciativas, entre as quais o "New Civic Atlas", elaborado por CIVICUS e UNDP, *Human Development Index*. A metodologia para elaboração do índice foi retirada de LUNA, 1999 (relatório cedido).

dade a determinadas dimensões – redes institucionais, articulações, diversidade das intervenções – eixos fundamentais para que se cumpram os desafios propostos pelas organizações que emergem da sociedade civil – de responsabilidade multiforme e de participação.

Para a sua elaboração analisaram-se as organizações da sociedade civil², através de características distintivas, tais como: formas de organização e de gestão, autonomia financeira, processos de articulação inter-institucional e resultados da sua intervenção.

Na busca de uma maior consistência e fiabilidade da análise, avançamos com um estudo de caso experimental: o cálculo do IDSC, para Viana do Castelo, no ano de 1998. O objectivo final será alargar a abrangência e construir estudos comparados sobre o desenvolvimento da sociedade civil em cada unidade territorial (distrito) e em diferentes momentos.

A generalização da experiência, por distritos, pode trazer consigo uma inovação teórica, ao fomentar a compreensão interactiva dos fenómenos sociais e económicos, que não podem ser compreendidos independentemente do seu contexto institucional e cultural. Reforça ainda, e uma vez mais, a importância dos instrumentos para avaliação do significado do local no contexto da economia social.

Como dimensões de análise das organizações, escolhemos:

1. Os objectivos;
2. O âmbito de incidência (resultados, procuras que satisfaz),
3. A diversidade dos seus intervenientes (técnicos e financeiros);
4. O desempenho (articulações e diversidade da intervenção);
5. A criação de redes.

Com a construção do IDSC pretendemos demonstrar de que forma as organizações em causa cumprem positiva, ou negativamente, os desafios propostos pelo terceiro sector, entre outros:

- De procura de autonomia financeira, sendo que o indicador sobre os recursos financeiros é importante para explicar a capacidade para terem um desempenho eficiente em cada território;
- De heterogeneidade, visível no indicador sobre “diversidade institucional”;
- De criação de redes sociais, visível no valor do índice “articulações”;
- De diversidade de actuação, visível no valor do índice “diversidade de intervenção”.

² De acordo com o descrito em ISTR, 2000, p.5, definimos sociedade civil como o “conjunto de instituições, organizações e comportamentos situados entre o Estado, o mundo empresarial e a família. Especificamente, inclui organizações voluntárias e não lucrativas de diferentes espécies, instituições filantrópicas e de economia social e movimentos políticos, formas de participação social e compromissos na esfera pública e os valores e padrões culturais a eles associados”. É por isso um conceito mais abrangente do que o de terceiro sector, muito embora não seja possível desenhar fronteiras claras.

É certo que as organizações que integram o IDSC são padronizadas e corporizam processos de intervenção que obedecem a modelos mais ou menos institucionalizados pelas orientações de política social. Por outro lado, em muitos projectos de desenvolvimento local, ou de combate à exclusão social, vai sendo hábito criar modalidades básicas de articulação sistémica e interactiva. Daqui ressalta que o resultado do índice, em cada momento, poderá ser caracterizador de fases da vida de projectos, decorrentes também de orientações de política social. O desafio será construir uma metodologia de análise das organizações, tendo como base os vectores em que assenta o desenvolvimento da malha social, da construção do capital social num determinado espaço geográfico – os seus recursos (humanos e financeiros), o seu desempenho, a sua vitalidade, os seus resultados.

A construção do IDSC surge assim como proposta alternativa no domínio da análise empírica, na medida em que dá conta da maior ou menor densidade de organizações num distrito e da sua capacidade para promover intervenção social e económica. Por outro lado, a criação de um indicador potencia o exercício de estudos comparativos sobre a sociedade civil e dá visibilidade à dinâmica das suas organizações.

A variação dos índices (que decorre, entre outros, da capacidade de acesso a financiamentos públicos, privados, ou por donativos, do tipo e da diversidade das actividades a que se propõem, das redes e articulações estabelecidas, da forma como orientam as suas ofertas), poderá traduzir momentos de maior fortalecimento ou maior fragilidade no desenvolvimento do capital social.

1.2. METODOLOGIA DE CÁLCULO DO IDSC PARA VIANA DO CASTELO

A metodologia utilizada foi implementada a partir do perfil distrital, e utiliza:

- tipo de organizações;
- principais objectivos;
- recursos financeiros e humanos;
- articulações e população alvo.

O IDSC é construído a partir de três índices intermédios, relativos à: estrutura, processo e resultados:

- a) O índice “estrutura” integra os seguintes indicadores:
- número de organizações da sociedade civil identificadas;
 - percentagem dos assalariados;
 - orçamento das organizações;
 - recursos financeiros próprios das organizações;
 - idade média das organizações no ano de 1998.

- b) O índice “processo” integra os seguintes indicadores:
- vitalidade institucional: organizações com menos de 2 anos sobre o total das organizações registadas;
 - articulações institucionais: organizações que assinaram acordos formais no último ano;
 - estrutura das redes institucionais: organizações que participaram em redes conjuntas de trabalho;
 - diversidade temática: número de valências cuja percentagem é acima de 20% do total.
- c) O índice “resultados” integra os seguintes indicadores:
- participação dos cidadãos: membros activos nas organizações;
 - beneficiários directos dos programas ou projectos;
 - incidência sectorial na saúde e na educação.

O cálculo do valor dos índices intermédios é a média dos valores obtidos pelos indicadores. A ordenação da tipologia que utilizamos é feita de acordo com a definição de três tipos de organizações:

1. Fundações: financiadas por outras entidades, mas legalmente independentes, por desenvolverem actividades filantrópicas;
2. Associações de desenvolvimento, com diferentes fontes de recursos, para além das cotizações dos sócios que pretendem satisfazer necessidades e promover laços de solidariedade, sempre bem definidos localmente;
3. Organizações de suporte para fornecimento de serviços sociais e não lucrativas.

Decorrente desta tipologia utilizamos, mais concretamente: mutualidades, IPSS, misericórdias, cooperativas, associações e sindicatos.

Num contexto de escassez de dados que suportem este tipo de estudos, duas alternativas se afiguravam: recusar por completo a experiência, ou assumir o estudo com limitações, deixando sempre claros os pressupostos da análise. Optamos pela última, utilizando vários instrumentos e suportes de recolha de informação, tais como a análise de fontes estatísticas, dados administrativos e a aplicação de um inquérito.

A recolha de informação através de inquérito resultou de três preocupações: a inexistência de dados sistematizados neste domínio, a garantia de uma cobertura razoável do distrito e a necessidade de obter indicadores chave para a formulação de hipóteses de investigação. A base de dados do universo de organizações identificadas foi assim construída a partir das respostas que se reportam ao ano de 1998, e contou com o apoio do então Serviço Sub-Regional de Segurança Social. Quando utilizada a variável população total do distrito, reportamo-nos aos Censos de 1991.

1.3. RESULTADOS DO INQUÉRITO LANÇADO ÀS ORGANIZAÇÕES DO DISTRITO DE VIANA DO CASTELO EM 1998

Foram enviados 520 inquéritos (universo apurado). A adesão foi de 45%, caracterizando-se a amostra, de acordo com o quadro 1, pela grande percentagem de associações – 55,2% do total.

Quadro 1. Tipo de organizações

Associações	55.2%
Centros Sociais e Paroquiais	15.2%
IPSS*	9.1%
Conferências Vicentinas	6.5%
Cooperativas	3.9%
Fundações	0.4%
Cáritas Diocesana - Viana Castelo	3.5%
Sindicatos	2.6%
Misericórdias	1.7%
Outros	1.7%

* Importa referir que este valor está subdimensionado, uma vez que a maior parte das associações e todos os centros sociais, e paroquiais, que responderam, têm também o estatuto de IPSS. No entanto, achámos importante colocá-los com a designação com que responderam ao inquérito.

As organizações em análise foram criadas, na sua maioria por grupos de pessoas cujo propósito era proporcionar serviços e estruturas de apoio a grupos específicos. Fornecem, por isso, em geral, serviços de protecção social e integram vários tipos de actividades que articulam e complementam na sua forma de funcionamento. Vocacionam-se em especial para actividades culturais (42.6%), desportivas (31.7%) e actividades com crianças e jovens (28.7%) (quadro 2).

Quadro 2. Actividades desenvolvidas pelas organizações

Actividades culturais	42.6%
Actividades desportivas	31.7%
Actividades com crianças e jovens	28.7%
Formação	26.1%
Actividades com idosos	25.7%
Actividades jurídicas	20.0%
Actividades de investigação	11.7%

No que se refere ao pessoal é nota de registo o facto de 59% ser voluntário. Registo positivo, por um lado, porque dá conta da riqueza que é o trabalho de voluntariado, no domínio da política social, mas menos positivo quando nos confrontamos com a escassez de pessoal técnico e especializado neste tipo de organizações. Esta “escassez” técnica decorre muitas vezes das dificuldades em conseguirem os recursos necessários para a sua sustentação.

A diversidade de intervenção, que relaciona o número de valências com peso superior a 20% com o total das existentes traduz a grande importância dos Centros de Actividades para Tempos Livres, dirigidas a jovens em idade escolar (quadro 3).

A fonte de financiamento para a execução dos programas provém de organismos públicos, sendo a Segurança Social o principal financiador (em 28.3% dos casos). Registe-se que as IPSS têm, regra geral, acordos de cooperação assinados com a Segurança Social, para apoiar o funcionamento das suas actividades.

Quadro 3. Valências em funcionamento

Centros de Actividades de Tempos Livres	57
Apoio Domiciliário	42
Jardins de Infância	37
Centros de Convívio	11
Creches	28
Lares de Idosos	25
Centros de Apoio Ocupacional	14
Centros de Convívio	11
Lares de Apoio a Deficientes	6
Lares de Jovens	4
Centros de Acolhimento	4
Refeitórios Sociais	2
Ajuda Precoce	1
Centros Comunitário	1

1.4. CÁLCULO DO IDSC

IDSC - índice “estrutura”

Para definir o índice “estrutura” adoptou-se um conjunto de indicadores divididos por quatro áreas: a dimensão das organizações, a importância dos recursos, a diversidade institucional e a idade, a saber:

- a) Dimensão - organizações que responderam ao inquérito sobre a população total do distrito.
- b) Importância dos recursos³:
 1. número dos assalariados ao serviço, sobre a população economicamente activa, no distrito – que caracterizou os recursos humanos;
 2. orçamento das organizações sobre o PIB distrital e o mesmo orçamento sobre os custos decorrentes das actividades – que caracterizou os recursos financeiros.
- c) Diversidade institucional - tipo de instituições que representam mais de 20% do total, sobre a totalidade;
- d) Idade - número das organizações com a idade média sobre o total.

A determinação do índice estrutura foi a média aritmética dos quatro indicadores e resultou num valor de 0.248. A maioria dos indicadores apresentou valores relativamente próximos da média, o que, em termos de recursos financeiros, poderá significar que, na sua maioria, estão próximas da capacidade de sustentação do seu funcionamento. Quanto à dimensão, as organizações apresentam um valor extremamente baixo, 0.00092. Regista-se assim

³ O valor da importância dos recursos é a média aritmética dos dois indicadores.

a pouca abrangência das instituições, relativamente ao total da população. O índice idade apresenta um valor baixo, 0,004⁴.

Dos indicadores de primeiro nível que apresentam valores mais baixos registaríamos a dimensão e a vitalidade institucional.

Sendo certo que um acesso fácil a equipamentos desportivos, culturais ou a serviços de bem-estar serão elementos diferenciadores em matéria de qualidade de vida e de bem-estar, baixos índices ao nível da dimensão e da vitalidade poderão ser nota de uma maior vulnerabilidade nas famílias e comunidades em momentos que afectam as suas vidas.

IDSC – índice “processo”

Para definir o índice “processo” adoptou-se um conjunto de indicadores divididos por três áreas: vitalidade institucional, articulações e diversidade na intervenção, a saber:

- a) Vitalidade institucional - número de organizações com dois ou menos anos sobre o total;
- b) Articulações⁵:
 1. número de organizações que assinaram acordos de parceria sobre o total – que caracterizou as articulações formais;
 2. número de organizações que promoveram ou partilharam projectos sobre o total – que caracterizou a participação em rede.
- c) relativamente à diversidade da intervenção adoptou-se o seguinte indicador: número de valências com peso superior a 20% sobre o total das valências.

A determinação do índice processo foi a média aritmética dos três e resultou num valor, 0,133, informado pela maioria dos indicadores (“vitalidade”, “articulações” e “diversidade”) que apresentavam valores baixos. Atente-se, no entanto, ao valor que define a diversidade das intervenções, 0,216, que pode revelar a diversidade de valências tipificadas e não de respostas inovadoras para satisfação real das necessidades geradas pelos diferentes factores de exclusão, ou mesmo para criação de alternativas económicas flexíveis. Tendo em conta que a maioria das organizações que responderam ao inquérito têm o estatuto de IPSS, podem realmente correr o perigo de perder flexibilidade e autonomia, por se encontrarem sob a tutela do Estado, já que procuram, por vezes, responder a modelos que integram lógicas que não as basilares de economia social.

O nível de articulação e de participação em redes (que regista o cumprimento da função de “responsabilidade multiforme” da sociedade civil) é em geral fraco, 0,065. Considera-se, no entanto, que este processo é bastante condicionado pela proximidade espacial e pela homogeneidade cultural existente em cada distrito.

⁴ Ressalte-se que 67% das organizações foram criadas a partir de 1975, havendo um intervalo muito grande entre as datas de fundação. Há registos de instituições que foram criadas em 1505, indicador que deverá ser tido em conta.

⁵ O valor das articulações é a média aritmética dos dois indicadores.

As organizações que assinalaram estar em rede institucional foram as que aderiram ao RMG⁶, ou assinaram parcerias com projectos sociais. São portanto articulações inter-institucionais no âmbito das novas orientações políticas iniciadas em 1986 com os Projectos de Luta Contra a Pobreza e às quais o Pacto Social para a Solidariedade Social, definido em 1996, deu consistência.

IDSC – índice “resultados”

Para definir o índice “resultados”⁷ adoptou-se como indicador o número de beneficiários directos sobre o total da população, resultando um valor de 0.572. Traduz, em nosso entender uma realidade contraditória, relativamente à dimensão das organizações ou sobredimensionada relativamente à abertura de alguns serviços.

O resultado final do IDSC é a média aritmética dos três intermédios e resultou num valor de 0.317. Tendo em conta que o IDSC varia entre zero (desenvolvimento mínimo) e um (desenvolvimento máximo), encontra-se ainda distante do 0.5 (valor médio).

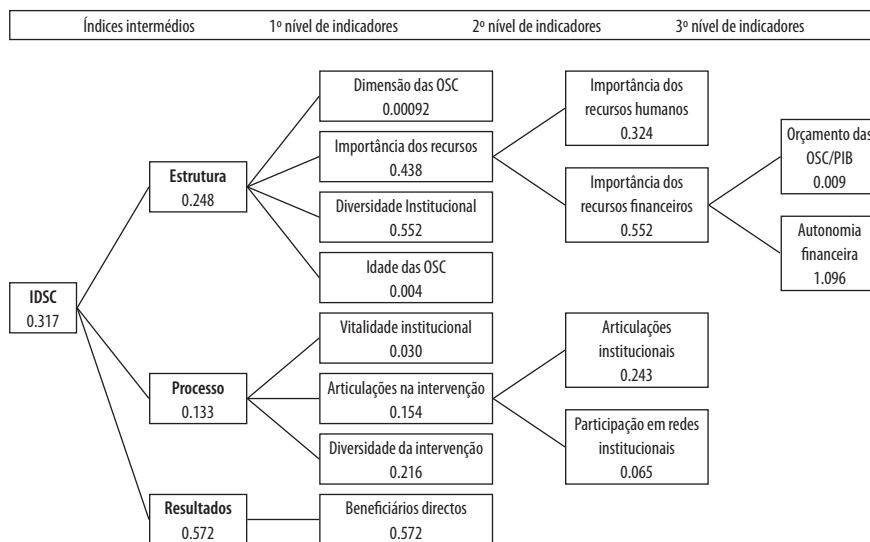


Diagrama 1. Estrutura geral do Índice de Desenvolvimento da Sociedade Civil no distrito de Viana do Castelo em 1998⁸

⁶ RMG – Siglas que designam Rendimento Mínimo Garantido, actualmente designado Rendimento Social de Inserção (RSI).

⁷ Relativamente ao índice ‘resultados’ não foram conseguidos elementos para os indicadores ‘participação dos cidadãos’ (medida através número de associados), ‘visibilidade’ e ‘incidência sectorial’ (indicadores previstos no trabalho original a que tivemos acesso), pelo que a abordagem dos resultados foi medida só a partir dos beneficiários dos serviços prestados.

⁸ O presente diagrama é uma adaptação do diagrama de LUNA, 1999 (relatório cedido). Os indicadores foram calculados com base: a) na informação obtida nos inquéritos enviados; b) informação obtida junto do Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo, sobre orçamentos e despesas das IPSS e valências em funcionamento; c) INE, Censos de 1991.

3. CONCLUSÃO

Vários critérios poderão ser utilizados para permitir uma abordagem conceptual unificadora das Organizações da Sociedade Civil. A tendência neste trabalho foi para analisá-los, através de características distintivas: o modo como se estruturam, a autonomia financeira, a articulação interinstitucional e os resultados da sua intervenção.

Pese embora a rápida manipulação dos dados que a metodologia utilizada permite, não dispõe em si mesma de um poder explicativo. Descreve relações, estruturas, mas cabe ao autor atribuir-lhe um sentido, assente num modelo teórico prévio, o que, à partida, se constitui como limitação metodológica. Temos também a consciência de que a descrição de uma variável por uma expressão sintética, poderá seguir procedimentos diferentes, consoante o tipo de informação de que se dispõe.

Por outro lado, há informações que não são quantitativamente mensuráveis, pelo que se a precisão da metodologia utilizada permite descrever relações e estruturas, a sua capacidade para elucidar é limitada ao modelo teórico que se construiu previamente e em função do qual se escolheu um método de análise. É nosso entender que a construção do IDSC poderá ser uma mais-valia para a definição de indicadores das chamadas avaliações de acompanhamento e avaliação sumativa, na medida em que poderá permitir uma visão permanente de processos de intervenção – articulações institucionais, criação de redes, diversidade temática – e adaptá-la à produção de informação sobre os resultados decorrentes das iniciativas das organizações da sociedade civil. Aposta-se assim na construção de sistemas de análise para avaliação de processos, partindo do pressuposto de que a eficácia social e a eficiência económica só se conseguem se, através de um sistema que combine avaliação e intervenção, se produzirem mudanças e melhorias nas formas de gestão e de articulação dos recursos envolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANHEIER, H. e Wolfgang, S. (1990). (Ed). *The Third Sector, Comparative Studies of Non-profit Organizatios*, Berlin, New York, Walter de Gruyete.

BARROS, Carlos Pestana e Santos, J. C. G. (1997), *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Ed. Vulgata.

Bauhaus Dessau Foundation (1996), *People's Economy (Wirtschaft Von Unten)*, Approaches towards a new Social Economy in Europe, Germany, European Network for Economic Self-Help and Local Development.

BIRKHÖLZER, K. at al. (1998), *The Contribution of Social Enterprises to Community Economic Development in six European Countries*, reports from Britain, Germany, France, Italy, Sweden and Spain, Lokale Ökonomie, Technologie-netzwerk Berlin e. V. (relatório cedido).

BIRKHÖLZER, K. (2000), *The Third System as Innovative Force*, background paper to the opening address, The 4th European Network Conference in Edinburg, Scotland, Local Regeneration and Social Capital, September 7th-9th(relatório cedido).

COUTINHO, M. (2003), *Economia Social em Portugal. Emergência do Terceiro Sector na Política Social*, Lisboa, APSS/CPIHTS.

DEFOURNY, J. e Monzón Campos, J. L. (1992), *Économie Sociale: entre économie capitaliste et économie publique – The Third Sector: cooperative, mutual and nonprofit organizations*, Bruxelles, CIRIEC, De Boeck University.

DRECHSLER, W. (2002), "Kathedesozialismus and social question", paper to be presented at the 15th Heilbronn Symposium in Economics and the Social Sciences, *The Social Question – Die Soziale Frage*, Junho 20-23, 2002, Heilbronn (relatório cedido).

ISTR, 2000, "Inside Regional News", Baltimore, USA, Vol.VIII, Janeiro/Março de 2000.

LIPIETZ, A. (2002), "L'Opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale", Rapport relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 adressé par Madame Aubry, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, CEPREMAP.

LUNA, E. (1999), "*Social Capital – Towards the building of the Civil Society Development Index in Argentina*", Argentina, UNDP, IDB (relatório cedido).

PEARCE, J. (1993), *At the Heart of the Community Economy. Community enterprise in a changing world*, London, Calouste Gulbenkian Foundation.

PEARCE, J. (2003) *Social Enterprise in Anytown*, London, Calouste Gulbenkian Foundation.