

O TERCEIRO SETOR E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

*Juliana Guimarães NOGUEIRA**

SUMÁRIO: Introdução; 1. Noções introdutórias sobre solidariedade, voluntariado e cidadania; 2. O terceiro setor; 2.1. Conceito, localização estrutural e funções sociais; 2.2. Sustentabilidade; 2.3. O Terceiro Setor na Europa; 2.4. O Terceiro Setor em Portugal; 2.4.1. As Pessoas Coletivas de Utilidade Pública; 2.4.1.1. Instituições Particulares de Solidariedade Social; 2.4.1.2. Pessoas Coletivas de Utilidade Pública Administrativa; 2.4.1.3. Pessoas Coletivas de Mera Utilidade Pública; 2.4.2. Indicadores do panorama atual; 3. Terceiro setor e a administração pública em Portugal; 3.1. Relação jurídica entre Terceiro Setor e Administração Pública; 3.2. Responsabilização; 3.3. Tutela e Controle; Conclusão; Referências; Referências eletrônicas.

RESUMO: O artigo pretende relatar a relação entre as organizações que compõem o terceiro setor e o Poder Público português. Considera a complexidade do fenômeno, apresentando amplo panorama do terceiro setor na Europa e em Portugal, trazendo subsídios de direito comparado de grande valia para os pesquisadores do tema. Finaliza abordando as relações específicas do terceiro setor com a administração, expondo inclusive as formas de tutela e controle.

ABSTRACT: This article aims to describe the relationship between the organizations that comprise the third sector and the government Portuguese. Does the complexity of the phenomenon, showing broad overview of the third sector in Europe and Portugal, bringing benefits of comparative law of great value to researchers of the topic. Concludes by addressing the specific relations of the third sector with the administration, including exposing the ways of protection and control.

PALAVRAS-CHAVE: terceiro setor; Poder Público; Portugal.

KEY-WORDS: third sector, the government, Portugal.

* Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Artigo submetido em 05/09/2007. Artigo aprovado em 10/11/2007.

INTRODUÇÃO

O presente relatório busca traçar uma relação entre as organizações que compõem o setor não lucrativo e o Poder Público português, ressaltando os pontos que merecem maior destaque na doutrina. Para tanto, foi necessário recorrer ao estudo, ainda que superficial, do fenômeno do Terceiro Setor, tema que vem despertando a atenção da comunidade científica nos últimos anos, considerando a importância econômica e social que adquiriu após a falência do Estado-Social.

Em verdade, é de se reconhecer que o tema reveste muita complexidade e heterogeneidade, mas, considerando a sua atual importância na cooperação ou complementação do Estado na persecução dos interesses públicos (seja pela ineficiência do Estado na satisfação dos interesses coletivos, seja como forma de fazer valer os direitos de cidadania¹), não é despropositada a tarefa de se avaliar as características e a dimensão que assume hodiernamente o Terceiro Setor.

Nesse diapasão, o presente trabalho é um modesto espaço em que se busca explorar, não de forma exaustiva, as questões principais e mais relevantes na relação entre o campo privado não lucrativo e a esfera pública, nomeadamente quanto as suas maneiras de interação.

Para tanto, o primeiro capítulo tem o propósito de examinar a questão da solidariedade, cidadania e voluntariado, elementos salutares na natureza e estrutura do Terceiro Setor. Nesta oportunidade, planeia-se o valor da solidariedade através do exercício da cidadania ativa e, por conseguinte, o voluntariado como instrumento de promoção de ambos conceitos.

A segunda parte do trabalho dedica-se ao estudo do Terceiro Setor, momento em que são analisados seus principais aspectos como conceito, localização estrutural, funções sociais e sustentabilidade. Nesta ocasião, também foi objeto de exame a atuação desse segmento no espaço da União Européia e em Portugal, cuja análise mereceu tratamento mais detalhado. Logo, a ponderação sobre as pessoas coletivas de utilidade pública, como mecanismos de operacionalização dos papéis do Terceiro Setor português, revela-se como uma oportunidade de aproximar a teoria da realidade aqui vivenciada no que tange ao funcionamento das organizações sociais sem fins lucrativos.

Por fim, o último capítulo volta-se ao objeto de principal discussão que nos diz respeito, ou seja, a relação entre Terceiro Setor e Administração Pública, analisada sob a ótica da responsabilidade e do controle. O exame dispensado neste capítulo procura, ainda, definir a natureza jurídica da mencionada relação, averiguando de que maneira o segmento em apreço assume a busca pelo interesse público, bem como os efeitos dessa intervenção privada num ambiente de tutela

¹ LAURINDO, Amanda Silva da Costa. *O Papel do Terceiro Setor na efetivação dos Direitos Sociais no Brasil: 1988 a 2006*. Dissertação (Mestrado em Direito). Campos - RJ: Faculdade de Direito de Campos (FDC), 2006. 42p.

governamental.

Entretanto, é imperioso mencionar que a presente iniciativa não possui a pretensão de esgotar a matéria ou propor nova doutrina, dada a sua amplitude, complexidade e heterogeneidade, características reconhecidas pela literatura específica do tema. Destarte, a finalidade deste relatório foi a de lançar algumas concepções preliminares que ainda carecem de uma análise mais completa e profunda, motivo que suscita o interesse em dar continuidade ao estudo sobre o assunto.

1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE SOLIDARIEDADE, VOLUNTARIADO E CIDADANIA

Para proceder ao estudo do fenômeno do Terceiro Setor, mister se faz promover uma análise sobre as questões relacionadas à solidariedade, ao voluntariado e à cidadania. Entretanto, definir com exatidão tais elementos, bem como estabelecer uma relação precisa entre os mesmos, no quadro da modernidade, não é tarefa livre de alguns percalços.

A idéia de solidariedade, apesar de restar intimamente ligada ao ideal de fraternidade da Revolução Francesa, é consideravelmente recente. O desenvolvimento de seu valor remonta à mudança do século XIX para o século XX, ocasião em que teóricos franceses se preocuparam em construir uma solução para a questão social então suportada pela sociedade², bem como pela afirmação dos chamados direitos fundamentais de terceira geração, diante da necessidade de proteção dos interesses sociais face às desvantagens da globalização e do crescimento econômico, que derivam a exclusão social³.

A acepção de sua atual significação compreende a junção de algumas dimensões, a saber: solidariedade dos antigos e solidariedade dos modernos, solidariedade mutualista e solidariedade altruísta, solidariedade vertical e solidariedade horizontal.⁴

A solidariedade dos antigos⁵ encerra uma virtude indispensável na relação com os outros, similar à benevolência, que supõe o dever de ajuda mútua que decorre da existência de laços de interdependência entre os integrantes de uma determinada coletividade. Esta concepção, que privilegia a simpatia, o afeto comum

² NABAIS, José Casalta. *Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania*. In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. 15. Coimbra: FDUC, 1999. 147p.

³ A exclusão social que abrange tradicionais e modernas formas de desigualdade social é um dos maiores paradoxos da atualidade, razão pela qual se conclui que, hoje, atravessa-se um momento de transição em que prevalece o sentimento de reconstrução. JANUÁRIO, Susana Paula Carvalho. *Organizações de Solidariedade Social radicadas na comunidade - A diversidade do Terceiro Sector em Portugal: estudo de casos*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000. 11p.

⁴ NABAIS, José Casalta. Op. Cit. 149-156p.

⁵ A expressão se justifica, pois esse sentido de solidariedade é o que mais se aproxima das tradicionais noções de amizade grega, humanidade estoíca, caridade cristã, a simpatia sustentada pela Escola escocesa e a fraternidade revolucionária francesa. LUCAS, Javier de. *La polémica sobre los deberes de solidaridad: el ejemplo de defensa y su posible concreción en un servicio civil*. In: Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Nº 19. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. 10p.

e a amizade, baseia-se na “cumplicidade do sofrimento”. Por seu turno, a solidariedade dos modernos possui um sentido mais acentuado, como princípio jurídico e político, na medida em que pressupõe uma definição de assumir como próprio o interesse de terceiro (como contrapeso ao egoísmo) promovido conjuntamente pelas comunidades política e social.

Noutro panorama, a solidariedade mutualista é aquela baseada na construção de um patrimônio comum de bens indispensáveis ao bom funcionamento e desenvolvimento da sociedade, traço bem marcante do Estado Social. O progresso, lançando por terra tal entendimento, insuficiente às novas demandas sociais, clamou por uma nova forma de solidariedade, a altruísta, em que a ajuda é um regalo gratuito por parte do indivíduo.

Finalmente, a compreensão da solidariedade vertical incorpora a idéia de que a solidariedade cabe tanto ao Estado Social quanto aos indivíduos no exercício de um direito. Com efeito, na hipótese da sociedade não conseguir suprir suas próprias necessidades, através da economia, do mercado e do exercício de suas liberdades e prerrogativas, caberá ao Estado realizar a prestação social, diretamente ou através de financiamento, como tarefa que lhe é constitucionalmente exigida.

Na solidariedade horizontal, consideram-se os deveres constitucionais do Estado em conjunto com os deveres de solidariedade da sociedade civil. Nesta concepção, admite-se que a administração pública, assumindo sua incapacidade e a falência da estadualidade social, em algum momento, passou a reclamar pela participação direta dos cidadãos na satisfação do interesse público, agora como o exercício de um dever social.⁶

Nessa espécie de solidariedade, manifesta-se o voluntariado social, indivíduos e grupos sociais que não possuem interesse econômico na satisfação de seus próprios direitos sociais (o de exercício da solidariedade) como os do destinatários de tais direitos (direito de solidariedade), aqueles que o Estado não consegue suprir as necessidades.⁷

Em outras palavras, tarefas que por muito tempo foram assumidas pelo Estado Social, hoje, voltam gradualmente às mãos da sociedade civil. E este não é, senão, um fenômeno localizado, mas uma tendência mundial que coloca em destaque a questão da solidariedade social.

O voluntariado, então, é concebido como uma “realidade incontornável”, na forma de manifestação do movimento solidário que se fortaleceu com a crise do Estado Social, o qual passou às mãos do mercado as funções sociais rentáveis,

⁶ A convocação estatal, neste caso, não decorre da mera ausência de capacidade técnica, logística ou financeira, mas também pela impossibilidade do Estado suprir o indivíduo, quando só este possui condições de oferecer o conforto, o calor humano, o sentimento de compaixão e o de humanidade. Isto porque, as necessidades modernas superam a simples prestação pecuniária quando há carência, outrossim, de sentimento. (NABAIS. José Casalta. Op. Cit. 154p).

⁷ ISABEL FAUSTINO PEÇA acentua que a participação dos particulares na prestação social não é indicador de fraqueza do Estado Social, mas de seu amadurecimento, na medida em que a colaboração entre sociedade e administração pública reflete os valores de justiça e solidariedade. PEÇA, Isabel Faustino. *O controlo do Estado sobre as Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Dissertação (Mestrado em Direito). Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2002. 5p.

⁸ NABAIS, José Casalta. Op. Cit. 167p.

entregando ao voluntariado as não rentáveis⁸.

Entretanto, não se trata aqui de substituir a atuação estatal, senão de cooperar, colaborar no desempenho de certas funções. Para tanto, o voluntariado reúne alguns requisitos que lhe são bem característicos, de maneira a não permitir sua “estatização” ou inserí-lo na esfera pública da administração, quais sejam: gratuidade (ausência de interesse econômico na execução das atividades sociais); voluntariedade (atividade de livre escolha ou opção, afastada a possibilidade de recrutamento compulsório); e organização (trabalho baseado em quadros organizativos).⁹

Imperioso considerar, outrossim, que o voluntariado detém um fundamento próprio, que é o de proporcionar a participação dos cidadãos na esfera pública, de atuação do Estado. Assim, não se concebe a subordinação do movimento ao Estado, como ente legitimador das atividades por ele desempenhadas. Em verdade, deverá a estadualidade reservar-se ao dever de regulamentar, fiscalizar e controlar.

A razão reside no fato do voluntariado representar uma expressão do exercício da cidadania. Esta, cujo conceito remonta dois mil e quinhentos anos de história (desde Roma imperial), encontra-se intimamente ligada às mudanças nas estruturas sociais de modo que, modernamente, não pode mais se restringir à idéia de nacionalidade ou prática de direitos políticos, como o sufrágio. Atualmente, a cidadania abrange um ambiente bem mais extenso e diversificado, na medida em que muitas outras atividades podem vir a caracterizá-la e, dentre elas, o exercício da solidariedade.

Deste modo, a cidadania é modernamente adjetivada como “responsavelmente solidária” na medida em que não basta apenas o controle da atividade estatal por parte dos cidadãos, senão sua plena participação na vida pública, assumindo encargos, responsabilidades e deveres que dela derivam, e que não podem ser concebidos somente como tarefa da Administração Pública. É dizer que, hodiernamente, não mais subsiste a idéia passiva da cidadania, em que se tudo se espera do Estado, na sua concepção paternalista, mas sim aquela que conta com mecanismos de iniciativa e participação.¹⁰

2. O TERCEIRO SETOR

2.1. Conceito, localização estrutural e funções sociais

Quase a unanimidade da doutrina define o marco inicial para o desenvolvimento do Terceiro Setor a crise do Estado-Social, a partir da década de 70, na sua incapacidade para realizar as promessas que assumira¹¹. Com a derradeira ofensa ao sistema paternalista do Estado-Providência, o Consenso de Washington¹², a administração pública se abriu às novas propostas de reinvenção, dentre as

⁹ Tais requisitos se encontram presentes na Lei de Enquadramento Jurídico do Voluntariado (Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro, regulamentada pelo Decreto-lei n.º 389/99, de 30 de Setembro) bem como na Carta Europeia do Voluntariado.

¹⁰ LUCAS, Javier de. Op. Cit. 13p.

quais, a mais interessante e promissora, é a do Terceiro Setor.¹³

Tratando-se de uma possível solução ao Estado-Social, sem inserir-se na proposta de privatização (orgânica) neo-liberal, o Terceiro Setor surge como um instrumento de congregação da vontade coletiva, como espaço para o exercício da solidariedade social, que reabilita valores da participação e o da responsabilidade. Além disso, propicia a redução pela procura sobre o Estado.

Termo de origem norte-americana (*Third Sector*), que designa a colaboração solidária da iniciativa privada com a administração pública, o Terceiro Setor é, portanto, uma forma institucionalizada de relacionamento da sociedade civil com o Poder Público. Complementa a idéia de falência do primeiro setor, o Estado Social, e do egocentrismo peculiar ao segundo setor, o mercado, que apenas se interessa pela produção de bens e serviços mediante contra-prestação pecuniária.

Em verdade, não existe consenso quanto ao conceito e contextualização do Terceiro Setor, e as tentativas de demarcação de seu espaço se resumem no mero reconhecimento das fronteiras que o delimitam: o Estado e o Mercado¹⁴. E a grande dificuldade em se defini-lo com precisão leva alguns a negarem a existência deste em relação aos demais setores, notadamente quanto à afirmação de sua unidade.¹⁵

Entretentes, a União Européia, através do *Enterprise Directorate General* (órgão que trata dos assuntos afetos ao Terceiro Setor em sede comunitária) tende-se a denominá-lo como “Economia Social”, nela incluindo as associações, mutualidades, cooperativas e as fundações. Apesar de alguns discensos quanto à aceitação das fundações na estrutura do Terceiro Setor (como em França e Bélgica),

¹¹ Afastando a possibilidade de esgotar o tema, ou adentrar no cerne da discussão sobre o *Welfare State*, é conveniente assinalar que se trata de uma experiência implementada a partir da década de 20, em substituição ao *laissez-faire, laissez-passer* do clássico Estado Liberal. Pode ser definido como “um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa ‘harmonia’ entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente” (GOMES, Fábio Guedes. *Conflito Social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil*. In: Revista de Administração Pública. Nº 40, vol. 2. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2006. 202p).

¹² Termo criado pelo economista John Williamson em 1990 traduz as recomendações neo-liberais do FMI e do Banco Mundial, inspiradas nas instituições financeiras da cidade de Washington, ao desenvolvimento econômico dos países emergentes. Dentre as “sugestões”, a redução dos gastos públicos ganha especial relevo.

¹³ SILVA LOPEZ, Alexandra Cristina Ramos da. *O Terceiro Setor nos sistemas de bem-estar. Uma perspectiva comparativa das ONG's ligadas ao complexo VIH/SIDA*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000. 19-22p.

¹⁴ JEREZ, Ariel; REVILLA, Marisa. *El Tercer Sector: una revisión introductoria a un concepto polémico*. In: JEREZ, Ariel (coord). *Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos, 1997. 28p.

¹⁵ FRANCO, Raquel Campos. *Controvérsia em torno de uma definição para o terceiro setor: a definição estrutural-operacional da Johns Hopkins vs. a noção de economia global*. In: Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais sobre A *Questão Social no Novo Milênio*. Coimbra: CES, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 16-18 de setembro de 2004. 5-6p.

¹⁶ *Ibidem*. 6p.

esta é a constituição normalmente aceita pelos demais países integrantes.¹⁶

Economia Social seria, portanto, “*um espaço de atividade económica, ou seja, como sistema de produção material de bens e serviços, intermédio entre o Estado, o Mercado e a economia familiar e doméstica, que se caracteriza precisamente por combinar e partilhar recursos destas outras esferas de atividade, e reunir características específicas*”¹⁷.

Entretanto, respeitadas as digressões doutrinárias a respeito da nomenclatura mais adequada¹⁸, “Terceiro Setor” tem sido o termo melhor aceito e o comumente utilizado pela doutrina para caracterizar as organizações sociais que, apesar de privadas, não visam lucratividade e, malgrado perseguirem objetivos sociais, não são públicas.

Nesse diapasão, reconhecendo que seu conceito ainda está sob construção, e por tratar de questões abrangentes e difusas, sua atual significação concretiza-se mediante critério de eliminação, como aquilo que o Terceiro Setor não consiste, através de uma dupla negação: não é Estado nem mercado; não é governo nem lucro¹⁹. Logo, as tentativas de explicar seu conteúdo sempre ponderam que o mesmo consiste num conjunto de iniciativas sociais que não fazem parte do aparelho estatal, apesar de explorar atividade pública (porque é uma iniciativa da própria sociedade) e, por outro lado, não possuem natureza mercantil haja vista que seu objetivo maior é o benefício social (e não o de angariar lucros). Com efeito, o Terceiro Setor “*está localizado estruturalmente num enclave entre o Estado, o Mercado e a esfera informal da comunidade, assumindo-se por isso como espaço, por excelência, de confronto e reconciliação de lógicas diferentes*”.²⁰

Diante do exposto, a localização estrutural do Terceiro Setor não pode ser concebida como uma realidade monolítica que deva ser analisada em apartado, ao revés, deve ser feita num universo de ligação íntima entre o Estado e o Mercado, os quais lhe são indissociáveis.

No tocante as características, o Terceiro Setor assinala-se como organizações formalmente constituídas, autônomas (privadas), independentes (em relação ao Estado), não lucrativas, voluntárias, e que deverão buscar o bem-estar (produzindo os chamados “bens relacionais”²¹).²²

Quanto a finalidade, pode-se afirmar que o objetivo principal do Terceiro

¹⁷ QUINTÃO, Carlota. *Terceiro Sector – elementos para referenciação teórica e conceptual*. In: Anais do V Congresso Português de Sociologia sobre *Sociedades Contemporâneas: reflexividade e Ação*. Braga: Universidade do Minho, 12-15 de maio de 2004. 7p.

¹⁸ O fenômeno, além de ser conhecido por Economia Social, também é sinônimo de Terceiro Sistema, setor não lucrativo, setor de utilidade pública, setor das organizações não governamentais ou setor das organizações não lucrativas ou voluntárias.

¹⁹ JEREZ, Ariel; REVILLA, Marisa. Op. Cit. 29p.

²⁰ SILVA LOPES, Alexandra Cristina Ramos. Op. Cit. 40p.

²¹ Distinguindo-se dos bens públicos e coletivos (que não levam em conta a vocação altruísta da sociedade), consiste numa forma solidária do *privado social*. Isto significa dizer que os bens relacionais são aqueles cuja origem e gestão está vinculada a seu caráter social e comunitário. (JEREZ, Ariel; REVILLA, Marisa. Op. Cit. 34p.)

²² JANUÁRIO, Susana Paula Carvalho. Op. Cit. 55p.

Setor seja, portanto, o de satisfação das necessidades sociais, de maneira altruísta e baseada nos princípios da solidariedade, caridade e *entreprajuda*²³. Por outro lado, o papel por ele desempenhado no seio da sociedade é outro aspecto que também não pode ser definido com exatidão, uma vez que além de variar conforme o ponto de vista adotado, operacionaliza-se num campo inconstante, dinâmico e mutável. Entretanto, é razoavelmente pacífico que a filantropia social exerce função de agente inovador (na medida em que cria soluções inovadoras aos problemas coletivos), de prestação de serviços complementares (abrangendo setores não envolvidos pelo Estado), de defesa dos interesses comuns, de preservação dos valores sociais (participação, pluralismo e democracia) e de mediação entre mercado e Estado.²⁴

Logo, respeitadas as variantes, afigura-se que o Terceiro Setor desempenha importantes funções sob os pontos de vista econômico, laboral, de luta contra a exclusão social e de desenvolvimento local, senão vejamos: aproveitando os espaços desprezados pelos setores público e privado, pela sua especificidade ou baixo grau de retorno financeiro, o Terceiro Setor apreendeu uma fração do mercado na qual passou a produzir bens e serviços dos mais variados segmentos (saúde, meio ambiente, lazer, cultura, educação, esporte e capacitação); apresentando-se como um setor empregador, além do fato de muitas de suas entidades se dedicarem à formação técnica e inserção profissional, mostra-se como um mecanismo de combate ao desemprego num planeta em que 1,2 milhões de pessoas se encontram em situação de sub ou desemprego²⁵; surgindo como reação à “questão social” e aos problemas como a pobreza e a exclusão social, voltou-se a propor novas formas de satisfação das necessidades coletivas e sugerir modernos projetos econômicos e sociais alternativos à economia de mercado, afirmando seu potencial de inovação na colaboração pela construção de um modelo social europeu; e, uma vez que suas ações convergem para esse sentido, acabam por contribuir para o desenvolvimento local.²⁶

Finalmente, no tocante a classificação, a composição do Terceiro Setor abrange organizações que podem ser distribuídas em cinco grupos: formas tradicionais de ajuda mútua (constituídas pelas instituições religiosas, de caridade, cooperativas, mutualidades e as redes comunitárias locais); movimentos sociais

²³ QUELHAS, Ana Paula. *O terceiro setor na encruzilhada do sistema financeiro: o caso das caixas de crédito agrícola mútuo e das caixas econômicas em Portugal*. In: Boletim de Ciências Econômicas da Universidade de Coimbra. Vol. 48. Coimbra: FDUC, 2005. 202p.

²⁴ JANUÁRIO, Susana Paula Carvalho. Op. Cit. 56p.

²⁵ Apesar do Terceiro Setor possuir a prerrogativa de contar com a mão-de-obra voluntária, não exclui a possibilidade de captação de mão-de-obra remunerada. Atualmente, estima-se que o Terceiro Setor oferece cerca de 9 milhões de empregos na Europa, segundo pesquisa realizada pela Comissão Européia (QUINTÃO, Carlota. Op. Cit. 12p). E os Estados Unidos, país que reúne cerca de 1,2 milhões de organizações filantrópicas, têm 10% de sua mão-de-obra ativa empregada remuneradamente nesse setor. Em outras palavras, isso significa afirmar que caso o Terceiro Setor norte-americano fosse concebido como uma economia, seria considerada a sétima maior do mundo (PIVA, Horácio Lafer. *Papel do Terceiro Setor e da Empresa Privada na Reforma do Estado*. In: Anais do Seminário Internacional *Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 26-18 de Março de 1998. 5p).

²⁶ QUINTÃO, Carlota. Op. Cit. 12p.

(de reivindicação de bens e direitos, como o sindicalismo, o feminismo e o ecologismo); associativismo civil (ligas de vizinhos, de esporte, cultural e de lazer); e fundações e centros de investigação (instituições de caráter filantrópico vinculadas ao âmbito empresarial).²⁷

2.2. Sustentabilidade

O termo sustentabilidade, apesar de reunir diversos significados, deve se voltar, aqui, como a “*capacidade de captar recursos – financeiros, materiais e humanos – de maneira suficiente e continuada, e utilizá-los com competência, de maneira a perpetuar a organização e permiti-la alcançar seus objetivos*”.²⁸

Apesar do Terceiro Setor consistir em organizações privadas de natureza voluntária e sem fins lucrativos, é natural que necessite de recursos financeiros para dar andamento às atividades para as quais se volta, as quais possuem os seus custos fixos. Assim, a questão do financiamento é um tema que vem ganhando espaço entre a doutrina especializada, não somente pela identificação de suas fontes, mas principalmente pelos efeitos que se operam na independência e na responsabilidade de tais organizações.²⁹

Relativamente ao tema da sustentabilidade, forçoso reconhecer que as instituições do Terceiro Setor atravessam uma crise (à exceção das fundações e das organizações de maiores dimensões), mediante a imprevisibilidade e a ausência da segurança quanto a continuação dos recursos. E, sobre este aspecto, já existe um consenso quanto à necessidade de se fortalecer financeiramente o Terceiro Setor que, hoje, pode contar com o suporte econômico de várias instituições internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a própria União Européia, o PNUD, a Unicef e a Unesco.³⁰

Com a finalidade de tentar equalizar os problemas relativos à sustentabilidade, citados anteriormente, a literatura passou a sugerir uma alternativa que gira em torno da necessidade de desenvolver o auto-financiamento do Terceiro Setor ³¹, numa projeção de médio e longo prazo, capaz de afastar a extrema dependência às fontes de financiamento externas, mediante a “*alocação de recursos humanos, financeiros e materiais que devem ser multiplicados através de seu gerenciamento adequado*”³² ou, no mínimo, um por financiamento misto (público/

²⁷ JEREZ, Ariel; REVILLA, Marisa. Op. Cit. 30-31p.

²⁸ FALCONER, Andreas Pablo. A promessa do Terceiro Setor: *Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão*. Disponível na Internet através do endereço eletrônico http://www.lasociedadecivil.org/uploads/ciberteca/andres_falconer.pdf. Acesso em 1º de Abril de 2007.

²⁹ SILVA LOPES, Alexandra Cristina Ramos. Op. Cit. 62p.

³⁰ TERCEIRO SETOR. Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 1999. 34p.

³¹ NUNES, Francisco; RETO, Luís; CARNEIRO, Miguel. *O terceiro sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, 2001. 111p.

³² THEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. *Pensar pelo avesso o Terceiro Setor: Mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada nas políticas sociais*. In: Lusotopie. *Les ONG en Lusophonie. - Terrains et débats*. N° 1, Ano 2002. Bordeaux, France: Éditions Karthala, 2002. 256p.

privado/próprio).

Atualmente, o Terceiro Setor pode contar com o patrocínio do público em geral (doações), do Estado, de outras corporações e fundações privadas além dos proveitos próprios (sistema de cotas entre seus membros e prestação de serviços a preços solidários)³³. Nessa oportunidade, entretanto, interessa analisar as maneiras com que o governo pode fomentar o Terceiro Setor, através das subvenções, as quais são conceituadas como “*forma de ajuda prestada a um sujeito econômico concedida pelo Estado ou por entidades públicas*”³⁴.

Nesse sentido, as subvenções estatais se operam através de duas maneiras: pela transferência direta de valores, através de convênios, contratos e doações; e pela transferência indireta, através das modalidades de renúncia fiscal, como as isenções de impostos (a estadualidade isenta a entidade quanto ao pagamento de tributos) e os incentivos fiscais (deslocamento do crédito fiscal, em que o contribuinte paga o equivalente ao tributo através de doação à uma entidade).³⁵

Em Portugal, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (que serão objeto de particular análise), por exemplo, possuem isenção de imposto de rendimento, de selo e custas judiciais, contribuições prediais, imposto sobre a venda e circulação de veículos e automóveis, de capitais, sobre a indústria agrícola, de compensação e de contribuição industrial, além de, em determinados casos, possuir o direito à restituição de IVA. Nesse cenário, calcula-se que em 2006 o governo português tenha empregado cerca de 8,6 milhões de euros apenas nas IPSS açoreanas.³⁶

Para ilustrar a importância que os fundos provenientes do governo apresentam para o funcionamento da estrutura do Terceiro Setor, vale ressaltar que em países como a Irlanda e Bélgica mais de 65% da receita de suas instituições filantrópicas é proveniente do Estado. Nos Estados Unidos e em França, o financiamento público supera 50% do total gasto no Terceiro Setor em atividades sem fins lucrativos³⁷. Na Holanda e na Alemanha esse índice gira em torno de 42%.³⁸

Dados auferidos em pesquisas ainda concluem que na Inglaterra, Itália, Hungria e Japão as doações caritativas estão longe de representar a fonte principal de fomento à Economia Social, que “*são as taxas e os encargos sobre serviços, que representam 47% da renda do Terceiro Setor nesses países. A segunda mais importante fonte de apoio é o governo, que entra com 43%. As doações de particulares, de indivíduos, fundações e empresas, ao contrário, não passam de 10%*”.³⁹

³³ Ibidem. 64p.

³⁴ PEÇA, Isabel Faustino. Op. Cit. 87p.

³⁵ VIOLIN, Tarso Cabral. *As parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: os contratos de gestão e os termos de parcerias firmados pelas organizações sociais da sociedade civil de interesse público*. In: Raízes Jurídicas. Vol. 1, nº 1. Curitiba: UNICEMP, 2005. 182p.

³⁶ Cnf. dados disponíveis no portal eletrônico <http://www.azores.gov.pt>.

³⁷ TERCEIRO SETOR. Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI. Op. Cit. 7p.

³⁸ FERREIRA, Sílvia Maria Dias. *O papel das organizações do terceiro setor na reforma das políticas de proteção social: uma abordagem técnico-história*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000. 102p.

³⁹ Ibidem. 7p.

2.3. O Terceiro Setor na Europa

A análise do comportamento do Terceiro Setor em âmbito europeu permite classificá-lo em três grupos distintos, de acordo com a dimensão que se assenhora em alguns países, senão vejamos:⁴⁰

Num primeiro conjunto, encontram-se os países onde o Terceiro Setor já se encontra edificado, embora ainda necessite de um reconhecimento mais profundo quanto a sua unidade. É o caso, por exemplo, da Bélgica, França e Espanha, onde as políticas específicas, as estruturas de ligação interna do setor, e o seu reconhecimento científico são mais desenvolvidos. Num segundo agrupamento, engloba-se os países em que a Economia Social está em emergência e que, embora sejam identificadas diversas iniciativas, não há uma concepção clara e concreta no respeitante a uniformidade do sistema, como ocorre em Portugal, Suécia, Reino Unido, Itália, Irlanda, Grécia, Finlândia, Dinamarca e Luxemburgo. Em última seleção, agrupam-se os países que sustentam um Terceiro Setor fragmentado, porque suas políticas sociais se baseiam num paradigma antiquado ou porque suas cooperativas ou mutualidades sofreram transformações que as assemelharam às empresas capitalistas do mercado privado. Nessa situação encontram-se a Alemanha, Áustria e a Holanda.

Num panorama geral, sob o ponto de vista de absorção de mão-de-obra, calcula-se que as organizações do Terceiro Setor na Comunidade Européia empregam quase 9 milhões de pessoas, o que equivale a 7,9% de todo o corpo assalariado europeu. Baseado nesses números, em 1997, o Parlamento Europeu propôs um projeto piloto – “Terceiro Setor e Emprego” – com o objetivo de estudar, explorar e promover o potencial desse sistema em matéria empregatícia. Suas conclusões, apuradas no ano de 2000, foram animadoras: o Terceiro Setor, além de exercer um impacto positivo relativamente a questão do emprego, oferece mecanismos ao desenvolvimento de novos bens e serviços como resposta às necessidades pendentes; favorece a inclusão social; ajuda na reconciliação de objetivos econômicos e sociais; e, por fim, reforça o potencial de desenvolvimento local.¹³⁸

Reconhecendo que o tema já vinha ganhando repercussão, em 1989, a União Européia criou uma organização destinada a aprofundar o conhecimento quanto a algumas entidades que compõem o Terceiro Setor, notadamente as cooperativas, sociedades mútuas, fundações e associações. A *Social Economy Unit*, vinculada ao *Enterprise and Industry Directorate-General* volta-se, principalmente, ao estudo do desenvolvimento desse sistema em âmbito comunitário.⁴²

⁴⁰ A classificação ora adotada baseia-se no trabalho, já citado, de CARLOTA QUINTÃO.

⁴¹ UNIÃO EUROPÉIA. *Les nouveaux acteurs de l'emploi - Synthèse de l'action pilote "Troisième système et emploi"* - Vers une meilleure connaissance de l'emploi au niveau local. Disponível na Internet através do endereço eletrônico http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2002/ke4502555_es.pdf. Acesso em 1º de Abril de 2007.

⁴² Conforme dados disponíveis no portal da União Européia na Internet, especificamente através do endereço eletrônico <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/coop/index.htm>. Acesso em 1º de Abril de 2007.

2.4. O Terceiro Setor em Portugal

2.4.1. As Pessoas Coletivas de Utilidade Pública

A referência histórica às origens do Terceiro Setor português remonta às atividades cristãs desenvolvidas no início na nacionalidade, com a criação de albergues, albergarias, hospícios, hospitais, confrarias, irmandades, enfermarias e orfanatos. Ainda produtos da cultura religiosa foram as famosas obras caritativas patrocinadas pela Rainha Santa Isabel (1271-1336).

Ao longo da história portuguesa se reconheceu a existência de organizações cujas finalidades se assemelhavam as do Terceiro Setor. No século XIII haviam as Confrarias (entidades de entajuda de natureza mutualista como os Compromissos Marítimos e a Companhia das Naus)⁴³ e as Casas de Misericórdia (então conhecidas no claustro da Sé de Lisboa pelo nome de Rocamador), que se voltavam às atividades de assistência social⁴⁴. Com passar dos anos, a evolução das políticas sociais interferiu sobremaneira no protagonismo não somente dessas instituições, mas de todo o corpo de organizações filantrópicas, quanto as tarefas às quais se propunham. E, hoje, como resultado da crise do Estado-Providência (acentuada na década de 80) e da crescente pressão em se atender às políticas de integração e liberalização econômica da União Européia, Portugal passou a sustentar uma característica de promiscuidade entre o Estado, família, Igreja e organizações de caridade, ou seja, um ambiente misto de atores e instituições públicas e privadas no respeitante à satisfação das necessidades sociais.⁴⁵

Com efeito, a Constituição da República Portuguesa de 1976, após a Revisão Constitucional de 1997, faz referência expressa ao setor de solidariedade social sem fins lucrativos como parte integrante da organização econômica nacional (art. 82º, inciso 4, “d”). Segundo modelo vigente, integram o Terceiro Setor português, além das Instituições Particulares de Solidariedade Social, todas as demais organização não lucrativas que se voltam à perseguição dos interesses públicos e “*que nas economias contemporâneas detêm uma importância considerável, quer nos serviços prestados (assistência social, saúde, educação, tratamento da toxicodpendência, apoio a idosos, etc), quer no volume de emprego que ocupam, quer nos meios financeiros que movimentam*”⁴⁶.

Sob o olhar do Direito Administrativo português, as organizações do

⁴³ COSTA LEAL. *Economia Social e Mutualismo*. In: Actas do Seminário “*Economia Social: contributos para repensar o papel das organizações mutualistas*”. Lisboa: Montepio Geral, 18 de Fevereiro de 2006. Disponível na Internet, através do endereço eletrônico <http://www.letras.up.pt/isociologia/uploads/files/Working11.pdf>. Acesso em 1º de Abril de 2007.

⁴⁴ PEÇA, Isabel Faustino. Op. Cit. 8p.

⁴⁵ FERREIRA, Sílvia Maria Dias. Op. Cit. 66p.

⁴⁶ CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Arts. 1º ao 107º. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2007. 989p.

Terceiro Setor são denominadas *Pessoas Coletivas de Utilidade Pública*, que comportam três espécies distintas, a saber⁴⁷: instituições particulares de solidariedade social, pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e as pessoas coletivas de mera utilidade pública.

2.4.1.1. Instituições Particulares de Solidariedade Social

Embora o Terceiro Setor português compreenda instituições que se voltam a fins diversificados (cultura, lazer, desporto, saúde, educação, trabalho e meio ambiente), sua atuação ganha mais espaço na área da assistência social em que “*a existência de uma forte sociedade-providência, compensando as insuficiências da proteção social pública e gerando articulações específicas entre a proteção social fornecida pelo Estado e a proteção social fornecida pela sociedade*”⁴⁸ adjetiva o sistema assistencial português.

A prestação da assistência social portuguesa, realizada em âmbito particular, é patrocinada pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social, disciplinadas pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro⁴⁹, o qual as define como organizações “*sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico*”⁵⁰. Suas vastas atribuições estão exemplificadamente previstas naquela legislação, incluindo o apoio às crianças e jovens; à família; à integração social e comunitária; a proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de ausência ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; promoção e proteção da saúde; educação e formação profissional dos cidadãos e resolução dos problemas habitacionais das populações.⁵¹

Considerando a importância das atividades para as quais se voltam, as IPSS mereceram expressa citação constitucional através do art. 63º, inciso 5 da Constituição da República Portuguesa que, assim, assegura o direito à sua constituição e o dever do Estado em apoiar sua atividade e funcionamento. Inseridas

⁴⁷ Nessa divisão não se encontram elencadas as Sociedades de Interesse Coletivo, uma vez que consistem em empresas privadas com finalidade lucrativa, característica que não se coaduna com as do Terceiro Setor.

⁴⁸ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª ed. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2006. 725p.

⁴⁹ Nessa oportunidade, não nos dedicaremos a questão da eventual inconstitucionalidade formal e material do Estatuto das IPSS, que é suscitada por FERNANDO LICÍNIO LOPES MARTINS em sua dissertação de mestrado junto à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (MARTINS, Fernando Licínio Lopes. *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Dissertação (Mestrado em Direito). Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2000. 122-124p).

⁵⁰ PORTUGAL. Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro. Inteiro teor disponível na Internet através do portal <http://www.portaldocidadao.pt>. Acesso em 1º de Abril de 2007.

⁵¹ É imperioso mencionar, nesta oportunidade, a grande celeuma doutrinária que se originou com o advento do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Para uma parte minoritária da doutrina, a criação das IPSS fez desaparecer a figura das pessoas coletivas de utilidade pública e administrativa (conforme entendimento esposado, por exemplo, por JORGE MIRANDA). Entretanto, esta pesquisa filia-se à corrente oposta, a qual acredita que as IPSS consumiu boa parte das instituições integrantes da categoria “pessoas coletivas de utilidade pública e administrativa”, entretanto, não exauriu a classe (entendimento adotado por CANOTILHO e FREITAS DO AMARAL).

nessa classificação estão as associações de solidariedade social, as associações de voluntários da ação social, as associações de socorro mútuo, as fundações de solidariedade social, as irmandades de misericórdia (com exceção da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa que estatuto excluiu expressamente e é considerada pessoa coletiva de utilidade pública administrativa), as cooperativas de solidariedade social e as casas do povo.

As associações de solidariedade social, maioritariamente constituídas após 1974 como produto dos movimentos sociais revolucionários ou como resposta à atuação deficitária estatal, são a forma organizativa que prepondera nas IPSS. A matéria que lhes é relativa encontra-se prevista nos arts. 52º ao 67º do Decreto-Lei n.º 119/83, onde estão estabelecidas as regras quanto aos seus fins, constituição e extinção, estatuto, direitos e deveres de seus associados, gerência, assembléia geral e direito de ação.

As associações de voluntários da ação social são aquelas constituídas por indivíduos os quais se propõem a colaborar, por responsabilidade própria, na persecução dos objetivos das IPSS, e encontram sua disciplina impressa nos arts. 72º ao 75 do Estatuto das Instituições de Solidariedade Social.

As associações de socorro mútuo, também conhecidas como mutualidades, são organizações de caráter voluntário, surgidas principalmente na segunda metade do século XIX, época em seu objetivo imediato era o auxílio funeral e de luto (motivo pelo qual muitas delas ainda hoje sustentam, em sua denominação social, expressões como “Associação Fúnebre e Familiar” e “Lutuosa”)⁵². Atualmente, operam cerca de 90 associações mutualistas em território português e seu objetivo, agora, voltou-se à proteção previdencial complementar. Além do marco legal das IPSS, as mutualidades possuem uma regulamentação própria, prevista no Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de Março, que as define como “*instituições particulares de solidariedade social com um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida que, essencialmente através da quotização dos seus associados, praticam, no interesse destes e de suas famílias, fins de auxílio recíproco*”⁵³. Atuando na seara da previdência social, as associações de socorro mútuo portuguesas estão sob a tutela da Direção-Geral dos Regimes de Segurança Social (órgão administrativo que as fiscaliza, orienta e apoia), sendo estimado que existam beneficiem aproximadamente 1 milhão de utentes.⁵⁴

No tocante as fundações de solidariedade social, ao lado das associações, constituem uma das formas institucionais de perseguição dos objetivos de solidariedade social, constantes do Estatuto das IPSS (arts. 77º ao 86º) em que se ressalta o elemento patrimonial vinculado à vontade do fundador.⁵⁵

As irmandades de misericórdia são associações constituídas segundo o

⁵² QUELHAS, Ana Paula. Op. Cit. 206p.

⁵³ PORTUGAL. **Código das Associações Mutualistas**. Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de Março. Inteiro teor disponível na Internet através do portal <http://www.uniaomutualidadesportuguesas.pt/>. Acesso em 1º de Abril de 2007.

⁵⁴ NUNES, Francisco; RETO, Luís; CARNEIRO, Miguel. *O terceiro sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, 2001. 89p.

⁵⁵ MARTINS, Fernando Licínio Lopes. Op. Cit. 140p.

Direito Canônico, ou seja, além do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (que reconhece sua dupla finalidade: satisfazer as carências sociais e cultivar o catolicismo) tais organizações também se sujeitam às disposições da Concordata celebrada em 7 de Maio de 1940 entre a Santa Sé e a República Portuguesa⁵³. Com efeito, tais entidades não se constituem segundo as leis civis (senão através de procedimentos de competência do bispo da diocese ou da Conferência Episcopal) e sofrem fiscalização limitada pelo Estado⁵⁴. As atividades das misericórdias derivam do dever de “caridade” católica e correspondem a 39% do filantropismo social português.⁵⁸

As cooperativas de solidariedade social e as casas do povo foram recentemente equiparadas às IPSS, através da edição da Lei nº101/97, de 13 de Setembro e do Decreto-Lei nº171/98, de 25 de Junho, respectivamente. As primeiras são regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de Janeiro e a criação da categoria remonta aos anos de 1975 e 1980 como resultado da insatisfação de pais ao tratamento que as formas organizativas solidárias então dispensavam aos portadores de deficiência. Já as segundas, as Casas do Povo, devem sua criação ao Estado Novo que as instituiu em todas as freguesias com a finalidade de prestar previdência, socorro, educação e cultura às populações rurais.⁵⁹

2.4.1.2. Pessoas Coletivas de Utilidade Pública Administrativa

As Pessoas Coletivas de Utilidade Pública Administrativa são aquelas que, não se configurando nos requisitos caracterizadores das Instituições de Solidariedade Social (notadamente quanto às atividades que exercem), perseguem algumas das finalidades previstas no art. 416º do Código Administrativo, sujeitando-se à tutela e controle da Administração Pública. Nas palavras de FREITAS DO AMARAL, “*continuam a dever ser qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa todas aquelas que já eram à face do art. 416º do CA e não passaram a instituições particulares de solidariedade social, nos termos do DL n.º 119/83, de 25 de Fevereiro*”⁶⁰. Resta pacífico na legislação, jurisprudência e doutrina que as PCUPA são pessoas jurídicas de direito privado, espécies autónomas do género pessoas coletivas de utilidade pública.⁶¹

Incluem-se nessa categoria, portanto, as “associações humanitárias” ou quaisquer outras que visem a proteção de vidas humanas e bens, sem perseguirem fins lucrativos. Exemplo dessa categoria são as Associações de Bombeiros

⁵⁶ O referido documento, que reconhece a personalidade jurídica da Igreja Católica no Estado Português, confere-lhe, ainda, o livre exercício de sua autoridade e de seu corolário poder de ordem e jurisdição, bem como um regime jurídico diferenciado das demais religiões. Dessa maneira, apesar de mantida a separação entre Estado e Igreja, esta é livre para criar associações e organizações, as quais terão sua personalidade jurídica reconhecida pelo Poder Público (CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª ed. Vol. I. Coimbra: Almedina, 1980. 410p).

⁵⁷ FERREIRA, Sílvia Maria Dias. Op. Cit. 89p.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ AMARAL, Diogo Freitas do. Op. Cit. 722p.

⁶¹ GONÇALVES, Pedro. *Entidades privadas com poderes administrativos*. Coimbra: Almedina, 2005. 517p.

Voluntários que, em Portugal, representam 90% do corpo de bombeiros nacional e conta com o voluntariado em 67% de seu efetivo⁶².

No respeitante às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, PEDRO GONÇALVES acentua que a declaração de utilidade pública não é automática e, tampouco pode ser fruto de uma dedução pelo intérprete legal. Ela decorre de um procedimento administrativo previsto no Decreto-Lei nº264/2002, de 25 de Novembro, em que as câmaras municipais emitem seu parecer a respeito. Para tanto, é necessário que a organização preencha todos os requisitos insculpidos no art. 416º do Código Administrativo, não bastando a simples coincidência entre as finalidades da instituição e as da Administração Pública, senão os objetivos específicos que a lei previu para atribuir o estatuto de utilidade pública administrativa. Ainda no tocante ao reconhecimento da utilidade pública de tais organizações, é imperioso mencionar que o mesmo não acarreta a publicização das atividades as quais se dedicam, ou seja, a Administração Pública apenas aproveita o potencial dos particulares quando personificam o espírito voluntário e altruísta, mas não tornam públicas as tarefas por eles desempenhadas.⁶³

2.4.1.3. Pessoas Coletivas de Mera Utilidade Pública

As pessoas coletivas de mera utilidade pública são aquelas que, por exclusão, não se constituem instituições particulares de solidariedade social nem pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, considerando os fins que perseguem. Elas buscam o interesse geral, outros que não sejam os previstos para o seu reconhecimento como IPSS ou PCUPA, e encontram-se disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 460/77, de 7 de Novembro. FREITAS DO AMARAL releva que as PCMUT possuem algumas regalias e isenções ao lado de deveres e limitações. Entretanto, é mínima a intervenção do poder Público nessas instituições, dispensando-lhes da tutela e o controle público.⁶⁴

Em verdade, a ingerência da Administração Pública nas PCMUT é o estritamente necessário para a consecução dos tais “interesses gerais” que visam, motivo pelo qual o controle estatal aqui é denominado de tutela imprópria ou quase tutela. E, considerando que os fins realizados pelas organizações em comento não cobrem as áreas reservadas às IPSS e nem às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, pode-se dizer que o interesse geral que perseguem volta-se ao âmbito cultural e desportivo, por exemplo.⁶⁵

2.4.2. Indicadores do panorama atual

Atualmente, Portugal se encontra num nível intermediário de desenvolvimento do Terceiro Setor, considerando os critérios de ligações internas entre suas organizações, visibilidade na mídia e na comunidade científica e o

⁶² NUNES, Francisco; RETO, Luís; CARNEIRO, Miguel. 92p.

⁶³ GONÇALVES, Pedro. Op. Cit. 518-522p.

⁶⁴ AMARAL, Diogo Freitas do. Op. Cit. 737p.

⁶⁵ PEÇA, Isabel Faustino. Op. Cit. 26-27p.

⁶⁶ QUINTÃO, Carlota. Op. Cit. 13p.

reconhecimento pelo Poder Público.⁶⁶

Conforme dados auferidos em pesquisas, restou comprovado que o Terceiro Setor português é uma força econômica significativa, em que suas despesas representam 4,2% do PIB, envolvendo cerca de 250.000 trabalhadores, dentre os quais 70% em regime remuneratório. Quanto a sua sustentabilidade, evidenciou-se que 48% de seus fundos provém de receitas próprias, seguido de 40% de financiamento público e apenas 12% de filantropismo.⁶⁷

E, num estudo realizado pela Câmara Municipal do Porto, sobre o voluntariado na cidade, “*comparativamente com outros países europeus, o envolvimento associativo em Portugal (53%) é semelhante ao de Espanha (48%), é superior ao dos países de Leste (20%) seleccionados para o estudo (Moldávia e Roménia) e inferior a todos os outros, especialmente ao dos países nórdicos e da Holanda (taxas a rondar os 90%), que neste estudo comprovam a sua já reconhecida cultura cívica e participativa*”.⁶⁸

3. TERCEIRO SETOR E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

O maior interesse no estudo do Terceiro Setor após a desestruturação das características paternalistas do Estado-Social recai sobre a devolução à sociedade civil das funções de provisão de bem-estar e a consequente redução da procura sobre os serviços estatais (procura a qual foi provocada mais pelo espírito que o Estado-Providência cultivou na sociedade que pela crise econômica ou aumento das necessidades sociais propriamente ditas). Isto porque a Economia Social, a partir dos anos 70, passou a se comportar como um elemento de reformulação do elo entre sociedade e Estado, portanto, “*é a social-democracia da ‘Terceira Via’ que procura criar uma ‘sociedade de pessoas que assumem riscos’, onde necessariamente devem coexistir a regulação e a desregulação*”.⁶⁹

Com efeito, na relação que se estabelece entre Terceiro Setor e Estado, torna-se imperiosa a análise de temas como o controle e responsabilidade, tarefa a qual nos propomos a seguir, não sem antes nos aprofundarmos na natureza jurídica desta relação.

3.1. Relação jurídica entre Terceiro Setor e Administração Pública

A relação entre Terceiro Setor e Estado é uma das questões mais discutidas no estudo do tema. Isto porque, recordando-se da afirmação de que o fortalecimento da Economia Social ocorreu num período de crítica ao Estado, questionar a ligação entre os dois segmentos é um exercício que alça algumas polêmicas. A preocupação inicial era a de que o envolvimento estatal nas ações do Terceiro Setor poderia

⁶⁷ FRANCO, Raquel Campos; SOKOLOWSKI, S. Wojciech; HAIREL, Eileen M. H; SALAMON, Lester M. *O Setor não lucrativo português numa perspectiva comparada*. Porto: Projeto CNP em Portugal, Universidade Católica Portuguesa, 2005. 10p.

⁶⁸ ROCHA, Eugénio; MACHADO, Idalina; ROCHA, Sérgio. *Voluntariado na Cidade do Porto: resultados do inquérito às instituições do terceiro setor*. Porto: Câmara Municipal do Porto, 2006. 12p.

⁶⁹ SILVA LOPES, Alexandra Cristina Ramos da. Op. Cit. 30p.

motivar: perda da independência das organizações sociais não lucrativas, que poderiam passar a atuar segundo as prioridades do Governo; distorção das missões do Terceiro Setor, uma vez que, com o financiamento estatal, tais organizações poderiam perder a liberdade na gestão dos recursos; e a criação de uma indesejável burocratização e profissionalização de tais instituições.⁷⁰

A evolução científica da matéria em apreço abrandou os mitos até então sustentados para evitar a aproximação do setor não lucrativo ao Estado (uma vez que os fenômenos anteriormente narrados poderiam ocorrer tanto em decorrência do financiamento público, como do privado, através de grandes grupos financeiros), uma vez que o relacionamento entre o primeiro e o terceiro setores vinha se tornando uma realidade incontornável.

Considerando que as organizações que compõem o Terceiro Setor se localizam estruturalmente numa região mista entre direito público e privado, na medida em que se constituem instituições privadas e, por perseguirem interesses públicos, aproximam-se da esfera governamental, o regime jurídico à elas aplicado tem por base, portanto, normas tanto de direito público como as de direito privado.

Assumindo funções coincidentes com algumas das atribuições do Poder Público, as organizações do Terceiro Setor, num modelo de Estado regulatório, passaram a se submeter à fiscalização e à tutela pública, através das quais o Governo pode acompanhar a prestação dos serviços de interesse geral, realizada por particulares, averiguando se os mesmos estão sendo efetivamente perseguidos. Em contrapartida, tais organizações recebem o reconhecimento, a valorização e o apoio técnico, logístico e financeiro do Estado.

Asseguradas as prerrogativas de controle e fiscalização do Estado sobre a atuação das instituições do Terceiro Setor, observando que as atividades sociais por elas desempenhadas não se arrogam na qualidade do monopólio estatal, é dizer, comportam o exercício tanto por entidades de direito público como as de direito privado (o que FREITAS DO AMARAL designa por *coexistência colaborante entre atividades públicas e privadas*), a relação que se estabelece entre o Terceiro Setor e o Poder Público é, por conseguinte, a de cooperação.⁷¹

Não deixa de ser uma espécie de parceria público privada (na sua concepção informal), na medida em que aponta para a idéia de um trabalho em conjunto. Entretanto, não pode ser concebida como uma parceria público privada na sua aceção contratual, uma vez que esta pressupõe a “partilha de riscos”, que não é assumida pelas organizações do Terceiro Setor, o que leva a crer que há, portanto, uma relação de mera contribuição.⁷²

Nesse sentido, as pessoas coletivas de utilidade pública, como entidades privadas, ainda que desempenhem funções de natureza pública, não chegam a integrar o corpo estatal, senão apenas auxiliam a Administração Pública. Em outras

⁷⁰ FERREIRA, Maria Sílvia Dias. Op. Cit. 76p.

⁷¹ AMARAL, Diogo Freitas do. Op. Cit. 717p.

⁷² GONÇALVES, Pedro. Op. Cit. 329p.

palavras “*considera-as a todas como entidades privadas que cooperam com a administração, e não como elementos integrantes desta*”.⁷³ Em síntese, portanto, ainda que colaborem com a Administração Pública para a consecução de determinados interesses coletivos e, conseqüentemente, sujeitando-se ao controle e à fiscalização por parte do Estado, as instituições do setor não lucrativo ainda preservam certa liberdade e autonomia, decorrentes do regime jurídico de direito privado.

3.2. Responsabilização

No estudo sobre questão afeta ao tema em epígrafe, JAVIER DE LUCAS chama a atenção para a assertiva de que “*no hay solidaridad sin responsabilidad*”⁷⁴. Significa dizer que nessa relação altruísta que vincula a sociedade, seus membros e o Estado, a exigência da responsabilidade deve existir, seja ela sob aspecto social, moral ou jurídico. A responsabilização é uma figura que, assim, existe tanto na esfera privada como no âmbito público, ainda que assuma dimensões distintas.

E um dos fatores que caracterizam as organizações do Terceiro Setor é a multiplicidade da responsabilização (concebida, aqui, sob uma significação ampla), isto é, o dever de responsabilidade sobre diferentes coisas e perante sujeitos diversos⁷⁵. Com efeito, as instituições do setor não lucrativo responsabilizam-se pelo serviço que é prestado e pela fidelidade aos ideais que defendem perante os utentes, a sociedade em geral e, finalmente, junto ao Estado.

No que concerne aqui discutir, a responsabilidade perante o Estado poderá surgir através do instrumento contratual (como pode ocorrer no caso das IPSS)⁷⁶. Significa dizer que a responsabilidade das organizações do Terceiro Setor na execução de tarefas que visem a satisfação do interesse público se baseia nas condições contratuais previstas no pacto celebrado entre a particularidade e o ente público (pacto cuja propriedade da nomenclatura – contrato ou convênio – não receberá tratamento aprofundado neste trabalho, dada suas limitações⁷⁷). Ressalta-se, aqui, a importância da contratação para a instituição das modalidades com que os particulares podem cooperar ou colaborar na gestão dos serviços ou na execução de tarefas públicas⁷⁸. Nessa esteira de raciocínio, no que concerne às relações entre Estado e Terceiro Setor “*o contrato tem surgido como instrumento privilegiado de responsabilização das organizações perante o governo*”⁷⁹

Desta feita, é a figura do ajuste formal que estabelecerá e normalizará a

⁷³ Ibidem. 747p.

⁷⁴ LUCAS, Javier de. Op. Cit. 13p.

⁷⁵ FERREIRA, Sílvia Maria Dias. Op. Cit. 79p.

⁷⁶ A disposição é expressa no art. 4º, inciso 2, do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, que assim dispõe: “2 - *O contributo das instituições e o apoio que às mesmas é prestado pelo Estado concretizam-se em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos*”.

⁷⁷ Sobre o tópico, vide MARTINS, Fernando Licínio Lopes. Op. Cit. 294-297p.

⁷⁸ GONÇALVES, Pedro. Op. Cit. 330p.

⁷⁹ FERREIRA, Sílvia Maria Dias. Op. Cit. 82p.

relação entre as instituições do Terceiro Setor e a Administração Pública, sendo através dele que as mesmas ganham o *status* de colaboradoras ou auxiliares estatais. Permite-se afirmar, portanto, que é “*através do instrumento contratual que se concretiza a disciplina relativa às formas de colaboração, de apoio financeiro e de sujeição das organizações a um controle especial*”.⁸⁰

Cumpra esclarecer que esta modalidade de ajuste é concebida pela doutrina como uma espécie de *contracting out*⁸¹, em que a estadualidade transfere às organizações do setor não lucrativo a gestão de uma atividade ou prestação de um serviço de cunho social, provendo as despesas, suportando os custos e mantendo a responsabilidade sobre o desenvolvimento da atividade realizada pelo particular.

82

Ademais, na existência de um contrato firmado perante a Administração Pública, as instituições da Economia Social não se responsabilizam pela efetiva satisfação do interesse público, pois a titularidade do mesmo pertence ao Estado, muito embora aquelas tenham por objetivo persegui-lo. Ou seja, nesta hipótese, não poderão ser responsabilizadas pelo dever de prestar determinado serviço de natureza pública, haja vista que este não lhes é exigível, pois continua pertencendo à Administração Pública. Elas operam, assim, dentro de um espaço de *cooperação*⁸³ com o ente público.

Neste caso, a Administração Pública apenas confia a gestão e a prestação do serviço (que pode ou não ser acompanhada da delegação de poderes públicos), mas mantém sobre seu domínio a titularidade do mesmo, ou seja, “*o Estado delega a gestão do serviço e financia os custos da mesma, mas a sua titularidade – a titularidade do serviço – mantém-se intocável*”. Esta constitui, inclusive, uma das características basilares do *contracting out*.⁸⁴

Ora, qual seria, portanto, a dimensão da responsabilidade sustentada pelas organizações do Terceiro Setor perante o Estado, sendo seguro que sobre aquelas não recai sobre o dever de prestação do serviço, o qual continua nas mãos da Administração Pública?

A responsabilidade, aqui, assume um outro sentido: daquilo que *pode* ser exigido. Significa dizer que a responsabilidade das organizações do Terceiro Setor,

⁸⁰ MARTINS, Fernando Licínio Lopes. Op. Cit. 285p.

⁸¹ Trata-se de um “*sistema de contrato – contracting out, adotado principalmente nos Estados Unidos, tem por objetivo criar provedores privados de bens e serviços públicos, promover a transferência do locus de produção, sem alterar a esfera funcional de ação do governo, no sentido de manter também o caráter público dos bens e serviços em questão*” (DWECK, Ruth Helena. *O Movimento de Privatização dos Anos Oitenta: Reais Motivos*. In: *Nova Economia*. Vol. 10, nº 2. Belo Horizonte: Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. 165-166p).

⁸² *Ibidem*. 287p.

⁸³ FERNANDO LICÍNIO LOPES MARTINS acentua a importante diferença entre colaboração e cooperação, tão salutar para a questão da identificação de responsabilidades. Enquanto no primeiro caso a finalidade do colaborador é a obtenção de lucro mediante a satisfação de um interesse público da qual é contratualmente encarregado, no segundo caso, para o cooperador, a realização dos interesses coletivos é a sua própria razão de existência (MARTINS, Fernando Licínio Lopes. Op. Cit. 286p).

⁸⁴ *Ibidem*. 288p.

para com a Administração Pública, na relação de cooperação que estabelecem é o de dever cumprir as determinações que lhe são impostas bem como as diretrizes que são traçadas na legislação, que se materializam na satisfação das exigências estatais ou através da sujeição ao seu controle.⁸⁵

Há casos, inclusive, em que as instituições do setor não lucrativo poderão assumir responsabilidades quanto aos meios e aos resultados de determinados serviços. Nessa hipótese, dependerá da forma com que estiver previsto contratualmente⁸⁶, sendo admissível tal possibilidade sem interferir no campo da liberdade e autonomia dessas organizações e sem, tampouco, deslocar a titularidade da atividade desenvolvida.

3.3. Tutela e Controle

No novo paradigma que a Administração Pública passou a se orientar, quando à ela não caiba, privatisticamente, o dever de buscar o interesse público, caberá então o dever de garanti-lo. A garantia da busca pelo interesse público decorre, portanto, da montagem de um sistema de controle e fiscalização, que é precedido pelo estabelecimento de um quadro regulatório em que o Estado fixa as balizas de atuação dos particulares.

A tutela e o controle estatal decorrem, assim, da chamada “vinculação de particulares pelo direito administrativo”, que se traduz na assunção de deveres do particular para com a Administração Pública, decorrente de norma ou de ato de direito público.⁸⁷

No que concerne às IPSS, as formas de submissão dos particulares às normas de direito público são previstas tanto na legislação como no contrato que venha estabelecer com o Poder Público. Da letra da lei, pode-se auferir que as IPSS são consideradas “donas de obras públicas” na medida em que o art. 23º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, prevê que “*a empreitada de obras de construção ou grande reparação, bem como a alienação e o arrendamento de imóveis pertencentes às instituições, deverá ser feita em concurso ou hasta pública, conforme for mais conveniente*”. Neste aspecto, trata-se de conferir um tratamento de direito público à sujeitos dotados de personalidade de direito privado no que tange à contratação, o que PEDRO GONÇALVES acredita tratar de definir as IPSS como “organismos de direito público” porque nesses casos, em especial, praticam atos equiparados aos atos administrativos.⁸⁸

Ainda considerando o que dispõe o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, existem alguns atos que necessitam da autorização pública para serem praticados, como é o caso, por exemplo: aquisição de bens imóveis a

⁸⁵ Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro. “Artigo 39.º (Acordos de cooperação) Sem prejuízo do disposto nesta secção, ficam ainda as instituições obrigadas ao cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação que vierem a celebrar com o Estado”.

⁸⁶ MARTINS, Fernando Licínio Lopes. Op. Cit. 307p.

⁸⁷ GONÇALVES, Pedro. Op.Cit. 304p.

⁸⁸ Ibidem. 252p.

título oneroso; alienação de imóveis a qualquer título; e a realização de empréstimos. Da mesma forma, a legislação também prevê os atos que carecem do visto público para serem válidos, é o que ocorre com os orçamentos e as contas das instituições que são aprovados pelos corpos gerentes nos termos estatutários.

E para garantir que todas as exigências sejam atentamente observadas pelas IPSS, seu marco legal estabelece as formas de fiscalização pública, ao permitir que os serviços competentes ordenem a realização de inquéritos sindicâncias e inspeções às instituições e seus estabelecimentos. E, sobre o tema, o Supremo Tribunal Administrativo teve a oportunidade de se manifestar, ocasião em que, esposando entendimento consoante o que dispõe a legislação, assim compreendeu:

*“...estão imperativamente sujeitas as instituições de solidariedade social, por força do DL 119/83, de 25.2, designadamente, a tutela sobre elas exercida pelo Estado (arts. 32.º e 34.º), a imposição de que as empreitadas de obras de construção ou grande restauro seja feita em concurso público (art.º 23.º), a necessidade do visto dos serviços competentes em relação aos orçamentos e contas destas instituições (art.º 33.º) e a fiscalização a que estão sujeitas, podendo os serviços competentes ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias e inspeções às instituições e seus estabelecimentos (art.º 34.º), permite concluir que, para o efeito do disposto no nº 2 do art.º 3.º do DL 59/99, a gestão das instituições privadas da solidariedade social está sujeita ao controlo do Estado”.*⁸⁹

A tutela e o controle do Estado sobre as Instituições Particulares de Solidariedade Social ainda se revela no processo de constituição e extinção dessas organizações, em que a Administração Pública exerce uma fiscalização sobre a legalidade dos atos. No caso das associações, o Poder Público desempenha duplo controle: o primeiro, de natureza notarial, no momento da constituição (prévio); e o segundo, num momento intermediário entre a lavratura da escritura pública e o registro. Nesses casos, verificada alguma ilegalidade, o registro será recusado.⁹⁰

No que concerne a constituição das fundações, conforme preceitua o art. 158º, inciso 2, e art. 188º do Código Civil⁹¹, vale ressaltar que se trata de um direito limitado e condicionado por um ato discricionário da Administração Pública, a qual

⁸⁹ SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Processo nº 025/05, documento nº SAC20061219025, Rel. Angelina Domingues, 19 de Dezembro de 2006. Inteiro teor disponível na Internet através do portal <http://www.stadministrativo.pt/>. Acesso em 1º de Abril de 2007.

⁹⁰ MARTINS, Fernando Licínio Lopes. Op. Cit. 128p.

⁹¹ “Art. 158º - 2. As fundações adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento, o qual é individual e da competência da autoridade administrativa. (...) Art. 188º 1. Não será reconhecida a fundação cujo fim não for considerado de interesse social pela entidade competente. 2. Será igualmente negado o reconhecimento, quando os bens afectados à fundação se mostrem insuficientes para a prossecução do fim visado e não haja fundadas expectativas de suprimento da insuficiência.” (PORTUGAL. Código Civil. Inteiro teor disponível na Internet, através do endereço eletrônico <http://www.confap.pt/docs/codcivil.PDF>. Acesso em 1º de Abril de 2007).

avalia a utilidade social e a adequação dos objetivos propostos, bem como a suficiência da dotação patrimonial.

Entretanto, em que pese a possibilidade de ingerência do Poder Público em alguns aspectos de atuação das organizações do Terceiro Setor, aquelas não possuem o condão de retirar a liberdade e autonomia que lhe são atribuídas por também se sujeitarem ao regime de direito privado. O Estado, nesta situação, apenas exerce seu poder regulamentar e de controle naquilo que lhe diz respeito imediato ou naquilo que lhe interessa diretamente, que é a persecução do interesse coletivo. Questões desconexas com esse objetivo não são, portanto, passíveis de fiscalização pública.

CONCLUSÃO

Durante todo o estudo realizado, pelo menos uma conclusão incontroversa foi observada, qual seja, a da patente insuficiência do Estado em atender todas as necessidades coletivas, necessitando, para tanto, da colaboração dos particulares. Nesse diapasão, o Terceiro Setor encontrou um espaço aberto para o seu desenvolvimento ao ponto da própria Administração Pública reconhecer o valor de seus préstimos.

Por conseguinte, as organizações do Terceiro Setor aparecem, aos olhos da sociedade, como uma alternativa à ineficiência do Estado e à ganância do mercado, motivo pelo qual passaram a ser concebidas como um instrumento de renovação, de reinvenção da atividade de prestação dos serviços públicos, ante suas típicas características de não visarem o lucro e constituírem-se a partir da iniciativa popular.

Entretanto, utópico seria acreditar que o movimento do Terceiro Setor é suficiente para equacionar todos os problemas aos quais se propõe, pois “*se esse for o caso, o terceiro sector converte-se rapidamente na ‘solução’ de um problema irresolúvel e o mito do terceiro sector terá o mesmo destino que teve anteriormente o mito do Estado e, antes deste, o mito do mercado*”.⁹² Há de se reconhecer que esta não é, e tampouco pode ser, a única solução para a crise do Estado e a necessidade de reformas institucionais promovida pela globalização, pelo desenvolvimento tecnológico, e pela crescente exclusão social.

Trata-se apenas de uma proposta cuja experimentação tem sido exitosa em muitos aspectos, mas que ainda carece de uma leitura cuidadosa e aprofundada, notadamente quanto a sua relação com a Administração Pública. Sobre o assunto, a doutrina reconhece que as organizações do Terceiro Setor atuam como coadjuvantes na persecução dos interesses públicos, significando afirmar que não substituem o Estado e, tampouco, passaram a deter a responsabilidade (leia-se, titularidade) do serviço público.

A responsabilidade assumida pelas instituições do setor lucrativo baseia-

⁹² SANTOS, Boaventura de Souza. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. In: Anais do Seminário Internacional *Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 26-18 de Março de 1998. 9p.

se em valores, em confiança. Ou seja, assumindo a prestação privada de serviços públicos, tais organizações passaram a se sujeitar a um certo controle e tutela estatal, segundo modelo garantístico de Estado. Com efeito, a sua responsabilidade recai na necessidade de se adequar às regras de direito público, que agora passaram a lhe disciplinar ao lado das normas de direito privado e, em alguns casos, às exigências constantes dos contratos firmados com a Administração. Importa concordar com a assertiva de SILVIA MARIA DIAS FERREIRA, segundo a qual “os mecanismos de responsabilização das IPSS perante o Estado são prosseguidos pelas várias áreas de tutela, que são o registro, o apoio técnico e a fiscalização e encontram-se grandemente concentrados nos acordos de cooperação, por via do ênfase na natureza contratual entre o Estado e as instituições na área da ação social”.⁹³

Portanto, os instrumentos contratuais ajustados com a estadualidade, ao lado da lei, serão a fonte da responsabilidade a ser suportada pelas instituições da economia social frente ao Estado, através da previsão de algumas metas, exigências e deveres. Contudo, tal responsabilidade recai apenas no aspecto que interessa diretamente ao Poder Público, preservando a liberdade e a autonomia dessas organizações na gestão das demais questões afetas à sua atividade, como prerrogativas que lhe são atribuídas pelo regime de direito privado que se sujeitam, por excelência.

Referências bibliográficas

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª ed. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2006.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª ed. Vol. I. Coimbra: Almedina, 1980.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. Arts. 1º ao 107º. Vol. I Coimbra: Almedina, 2007.

COSTA LEAL. *Economia Social e Mutualismo*. In: Actas do Seminário “Economia Social: contributos para repensar o papel das organizações mutualistas”. Lisboa: Montepio Geral, 18 de Fevereiro de 2006. Disponível na Internet, através do endereço eletrônico <http://www.letras.up.pt/isociologia/uploads/files/Working11.pdf>. Acesso em 1º de Abril de 2007.

⁹³ FERREIRA, Sílvia Maria Dias. Op. Cit. 337-338p.

DWECK, Ruth Helena. *O Movimento de Privatização dos Anos Oitenta: Reais Motivos*. In: Nova Economia. Vol. 10, nº 2. Belo Horizonte: Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

FALCONER, Andreas Pablo. *A promessa do Terceiro Setor: Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão*. Disponível na Internet através do endereço eletrônico http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/andres_falconer.pdf. Acesso em 1º de Abril de 2007.

FARIA, José Eduardo. *Interesse público versus interesse privado: as antinomias jurídicas na gestão económica*. In: Estado e Direito. Nº 5-6. Lisboa, 1990.

FERRAZ, Luciano. *Novas formas de participação social na administração pública: conselhos de gestores de políticas públicas*. In: Revista Brasileira de Direito Público. Ano 1, nº 1. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERREIRA, Sílvia Maria Dias. *O papel das organizações do terceiro setor na reforma das políticas de proteção social: uma abordagem técnico-história*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000.

FRANCO, Raquel Campos. *Controvérsia em torno de uma definição para o terceiro setor: a definição estrutural-operacional da Johns Hopkins vs. a noção de economia global*. In: Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais sobre *A Questão Social no Novo Milênio*. Coimbra: CES, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 16-18 de setembro de 2004.

-----; SOKOLOWSKI, S. Wojciech; HAIREL, Eileen M. H; SALAMON, Lester M. *O Setor não lucrativo português numa perspectiva comparada*. Porto: Projeto CNP em Portugal, Universidade Católica Portuguesa, 2005.

GOMES, Fábio Guedes. *Conflito Social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil*. In: Revista de Administração Pública. Nº 40, vol. 2. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2006.

GONÇALVES, Pedro. *Entidades privadas com poderes administrativos*. Coimbra: Almedina, 2005.

JANUÁRIO, Susana Paula Carvalho. *Organizações de Solidariedade Social radicadas na comunidade - A diversidade do Terceiro Sector em Portugal: estudo de casos*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000.

JANUÁRIO, Susana Paula Carvalho. *Organizações de Solidariedade Social radicadas na comunidade - A diversidade do Terceiro Sector em Portugal: estudo de casos*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000.

JEREZ, Ariel (coord). *Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos, 1997.

LAFFIN, Martin. *The future of the public services*. In: Public Policy and Administration. Volume 21, nº 2. Nottingham: Joint University Council, 2006.

LAURINDO, Amanda Silva da Costa. *O papel do Terceiro Setor na efetivação dos direitos sociais no Brasil: 1988 a 2006*. Dissertação (Mestrado em Direito). Campos - RJ: Faculdade de Direito de Campos (FDC), 2006.

LOPES, José Rogério. *Terceiro Setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública*. In: São Paulo em Perspectiva, Vol. 18, nº3. São Paulo: Fundação Seade, 2004.

LÓPEZ, Maria Asunción Torres. *El voluntariado como forma de participación en la gestión pública local em matéria de deporte*. In: Revista Jurídica del Deporte. Año 2, n.º2. Navarra: Aranzadi, 1999.

LUCAS, Javier de. *La polémica sobre los deberes de solidaridad: el ejemplo de defensa y su posible concreción en um servicio civil*. In: Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Nº 19. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

MARTINS, Fernando Licínio Lopes. *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Dissertação (Mestrado em Direito). Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2000

NABAIS, José Casalta. *Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania*. In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. 15. Coimbra FDUC, 1999.

NUNES, Francisco; RETO, Luís; CARNEIRO, Miguel. *O terceiro sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, 2001.

OPPO, Giorgio. *Diritto privato e interessi pubblici*. Volume 55. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugénio Jovene, 1993.

PASSADOR, João Luiz. *O terceiro setor e a promessa da modernidade: uma avaliação da experiência da Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis*. In: Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 Outubro de 2002.

PEÇA, Isabel Faustino. *O controlo do Estado sobre as Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Dissertação (Mestrado em Direito). Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2002.

PIVA, Horácio Lafer. *Papel do Terceiro Setor e da Empresa Privada na Reforma do Estado*. In: Anais do Seminário Internacional *Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo: Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão, 26-18 de Março de 1998.

QUELHAS, Ana Paula. *O terceiro setor na encruzilhada do sistema financeiro: o caso das caixas de crédito agrícola mútuo e das caixas económicas em Portugal*. In: Boletim de Ciências Económicas da Universidade de Coimbra. Vol. 48. Coimbra: FDUC, 2005.

QUINTÃO, Carlota. *Terceiro Sector – elementos para referenciação teórica e conceptual*. In: Anais do V Congresso Português de Sociologia sobre *Sociedades Contemporâneas: reflexividade e Ação*. Braga: Universidade do Minho, 12-15 de maio de 2004.

ROCHA, Eugénio; MACHADO, Idalina; ROCHA, Sérgio. *Voluntariado na Cidade do Porto: resultados do inquérito às instituições do terceiro setor*. Porto: Câmara Municipal do Porto, 2006

SANTOS, Boaventura de Souza. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. In: Anais do Seminário Internacional *Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo: Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão, 26-18 de Março de 1998.

SILVA LOPES, Alexandra Cristina Ramos da. *O Terceiro Sector nos sistemas de bem-estar. Uma perspectiva comparativa das ONG's ligadas ao complexo VIH/SIDA*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000.

TERCEIRO SETOR. *Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI*. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 1999.

THEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. *Pensar pelo avesso o Terceiro Setor*:

Mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada nas políticas sociais.
In: Lusotopie. *Les ONG en Lusophonie - Terrains et débats.* Nº 1, Ano 2002.
Bordeaux, France: Éditions Karthala, 2002.

TORRES, José António Pinheiro. *Interesses públicos e interesses privados: a perspectiva da transição.* In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau. Ano 5, nº11. Macau: Universidade de Macau, 2001.

VIOLIN, Tarso Cabral. *As parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: os contratos de gestão e os termos de parcerias firmados pelas organizações sociais da sociedade civil de interesse público.* In: Raízes Jurídicas. Vol. 1, nº 1. Curitiba: UNICENP, 2005.

Referências Eletrônicas

<http://www.azores.gov.pt>.

<http://ec.europa.eu>.

<http://www.portaldocidadao.pt>.

<http://www.stadministrativo.pt>.

<http://www.uniaomutualidadesportuguesas.pt>.

<http://www.confap.pt>