

**FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE
COIMBRA**

MESTRADO EM SOCIOLOGIA

**“AS SOCIEDADES NACIONAIS PERANTE OS PROCESSOS DE
GLOBALIZAÇÃO”**

**O TERCEIRO SECTOR NOS
SISTEMAS DE BEM-ESTAR**

**UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA DAS ONG'S
LIGADAS AO COMPLEXO VIH/SIDA**

ALEXANDRA LOPES

COIMBRA / 2000

**FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE
COIMBRA**

MESTRADO EM SOCIOLOGIA

*AS SOCIEDADES NACIONAIS PERANTE OS PROCESSOS DE
GLOBALIZAÇÃO*

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO

*O TERCEIRO SECTOR NOS SISTEMAS DE BEM-ESTAR. UMA
PERSPECTIVA COMPARATIVA DAS ONG'S LIGADAS AO COMPLEXO
VIH/SIDA*

MESTRANDA

ALEXANDRA CRISTINA RAMOS DA SILVA LOPES

ORIENTADOR CIENTÍFICO

PROF. DOUTOR BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

COIMBRA / 2000

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
PARTE I – COORDENADAS TEÓRICAS NA PROCURA DE NOVOS RUMOS	9
CAPÍTULO 1 – À PROCURA DE SENTIDO PARA A REFORMA DO ESTADO PROVIDÊNCIA ..	10
1. FRACTURAS E ENCRUZILHADAS DO ESTADO MODERNO NUM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO.....	11
2. A LEITURA DO MODELO NEO-LIBERAL PARA A REINVENÇÃO DO ESTADO MERCANTILIZADO	13
3. A REINVENÇÃO NA RELAÇÃO ESTADO/COMUNIDADE PARA UM NOVO MARCO DE EMANCIPAÇÃO	18
4. IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA DEVOLUÇÃO À SOCIEDADE CIVIL DE FUNÇÕES DE PROVISÃO DE BEM-ESTAR. PRINCÍPIOS DE UM REFORMISMO SOLIDÁRIO.....	22
4.1. O TERCEIRO SECTOR NA REDUÇÃO DA PROCURA SOBRE O ESTADO	24
4.2. O TERCEIRO SECTOR E O REGRESSO DA SOLIDARIEDADE À SOCIEDADE	26
4.3. O TERCEIRO SECTOR E VISIBILIDADE SOCIAL DA SOLIDARIEDADE	27
5. NOVAS ENCRUZILHADAS NOS CAMINHOS DA REFORMA SOLIDÁRIA.....	29
6. DA REGULAÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADANIA PARA O ESPAÇO DA COMUNIDADE. AS LEITURAS VIGILANTES DE 90	32
CAPÍTULO 2 – O TERCEIRO SECTOR NOS SISTEMAS DE BEM-ESTAR	36
1. DEFINIÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NUM MODELO SECTORIAL DE REGULAÇÃO	37
1.1. LOCALIZAÇÃO ESTRUTURAL DO TERCEIRO SECTOR NUM ENCLAVE ENTRE ESTADO, MERCADO E COMUNIDADE.....	40
1.2. PAPEIS SOCIAIS E POLÍTICOS DE UM TERCEIRO SECTOR ATRAVESSADO POR EIXOS DE TENSÕES ESTRUTURAIS	43
2. PADRÕES LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E EXPRESSÃO DO TERCEIRO SECTOR	44
3. PAPÉIS E LÓGICAS DE FUNCIONAMENTO DO TERCEIRO SECTOR. ELEMENTOS DE TEORIA	47
3.1. FUNÇÃO PRIMÁRIA OU PAPEL PRINCIPAL	50
3.2. TIPO ESTRUTURAL.....	52
3.3. ESCALA OU DIMENSÃO DAS ORGANIZAÇÕES	55
3.4. INTENSIDADE DE VOLUNTARIADO	58
3.5. FONTES DE FINANCIAMENTO.....	62
3.6. LIGAÇÕES PARA CIMA – RELAÇÕES ONG’S/ESTADO	64
3.7. LIGAÇÕES PARA BAIXO – RELAÇÕES ONG’S/UTILIZADORES	69
3.8. LIGAÇÕES HORIZONTAIS – RELAÇÕES DENTRO DO TERCEIRO SECTOR.....	71

PARTE II – DEBATES GLOBAIS. CONDIÇÕES LOCAIS: ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM PORTUGAL.....	75
CAPÍTULO 3 – REINVENÇÃO DO ESTADO EM PORTUGAL.....	76
1. UM MODELO ESTATAL DE EXCEÇÃO. O QUARTO REGIME DE PROVIDÊNCIA NA EUROPA DO SUL.....	78
1.1. TRAÇOS DE UMA PROVIDÊNCIA ESTATAL FRACA.....	79
1.2. ... COMPENSADA POR UMA SOCIEDADE INFORMAL FORTE.	82
2. NOVOS DESAFIOS NA SEMI-PERIFERIA. UMA PROVIDÊNCIA ESTATAL FRACA NUM CENÁRIO DE ROMPIMENTO DE SOLIDARIEDADES	83
3. PROJECTOS CONTRADITÓRIOS EM CIMA DA MESA. À PROCURA DE RUMOS PARA A REINVENÇÃO DO ESTADO EM PORTUGAL.....	86
CAPÍTULO 4 – A SOCIEDADE CIVIL FORMAL EM PORTUGAL. DEBATES AMBIVALENTES.....	93
1. A INVERSÃO DO CONTRATO SOCIAL. A CRIAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL FORMAL PELO ESTADO.....	96
2. TERCEIRO SECTOR E <i>SOCIEDADE PROVIDÊNCIA</i> . ELEMENTOS DE RISCO	100
2.1. TERCEIRO SECTOR EM PORTUGAL: OS DESAFIOS NA PASSAGEM DA SOLIDARIEDADE INFORMAL PARA A SOLIDARIEDADE FORMAL	101
2.2. <i>SOCIEDADE PROVIDÊNCIA</i> E TERCEIRO SECTOR. UMA RELAÇÃO QUE SE RE-EQUACIONA.....	106
PARTE III – ESPECIFICIDADES DE UM OBJECTO EMPÍRICO. O COMPLEXO VIH/SIDA	109
CAPÍTULO 5 – DESAFIOS DE UMA EPIDEMIA GLOBAL NO CONTEXTO PORTUGUÊS	110
1. FACES DE UMA DOENÇA NOVA – A SIDA E OS SEUS DESAFIOS	111
1.1. SIDA – PROCESSOS DE GESTÃO DO RISCO COLECTIVO NA AFIRMAÇÃO DE UMA QUESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA.....	116
1.2. SIDA – A DIFERENCIAÇÃO DE RESPOSTAS EM CONTEXTOS PLURAIS	119
1.3. SIDA – A PUBLICIZAÇÃO DA ESFERA ÍNTIMA NA DISCUSSÃO SOBRE A SEXUALIDADE.....	120
2. TRAÇOS GERAIS DA EVOLUÇÃO DA EPIDEMIA DA SIDA EM PORTUGAL.....	122
CAPÍTULO 6 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA LUTA CONTRA A SIDA: ESPAÇOS PARA O TERCEIRO SECTOR	129
1. RESPOSTAS PÚBLICAS TARDIAS E INCOMPLETAS. RESENHA DA REACÇÃO INSTITUCIONAL DO ESTADO PORTUGUÊS AO COMPLEXO VIH/SIDA	129
2. AS ORIENTAÇÕES E VONTADES POLÍTICAS, OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O ALCANCE DAS INTERVENÇÕES. HIPÓTESES DE TRABALHO PARA O TERCEIRO SECTOR NO DOMÍNIO DA SIDA.....	137
2.1. VELHAS QUESTÕES QUE SE REPRODUZEM E ACTUALIZAM.....	138
2.2. ...NOVAS QUESTÕES QUE SE LEVANTAM.....	140

PARTE IV – ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA LUTA CONTRA A SIDA: RESPOSTAS DO TERCEIRO SECTOR	145
CAPÍTULO 7 – VIH/SIDA: TRAÇOS DE RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS NO TERCEIRO SECTOR PORTUGUÊS	146
1. TRAÇOS GERAIS DE UMA RESPOSTA TARDIA E FRAGMENTADA.....	150
1.1. RESPOSTAS DÉBEIS NO ESPAÇO E NO TEMPO.....	150
1.2. RESPOSTAS COM BAIXO GRAU DE ESPECIALIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO.....	156
1.3. A OPÇÃO PELA FIGURA JURÍDICA IPSS	164
1.4. ATOMIZAÇÃO NA ACÇÃO NÃO CONCERTADA.....	166
2. PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL DAS ONG’S LIGADAS AO COMPLEXO VIH/SIDA	172
2.1. PADRÕES DE RELACIONAMENTO COM A SIDA – UM INDICADOR DE CONCENTRAÇÃO ORGANIZACIONAL.....	172
2.2. A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL	177
2.3. O TIPO ORGANIZATIVO ESTRUTURAL	185
2.4. PERFIS DE ORIENTAÇÃO ORGANIZACIONAL PARA OS UTILIZADORES.....	191
2.5. AS DINÂMICAS DE VOLUNTARIADO.....	193
2.6. PERFIS ORGANIZACIONAIS NAS FONTES DE RECURSOS.....	198
3. ACTORES PRIVADOS E ACTORES PÚBLICOS: A PERSPECTIVA DAS ONG’S.....	204
3.1. A PREVALÊNCIA DA ORIENTAÇÃO PRÓ-ESTATIZAÇÃO NA DEFINIÇÃO DE ESPAÇOS DE ACTUAÇÃO.....	204
3.2. A AVALIAÇÃO NEGATIVA DA QUALIDADE DA INTERVENÇÃO DOS ACTORES PÚBLICOS.....	207
CAPÍTULO 8 – ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL: <i>WELFARE MIXES</i> EM PORTUGAL NO DOMÍNIO DA LUTA CONTRA O VIH/SIDA	212
1. TRAÇOS DE UM ESTADO CONTRATUALIZADOR, SELECTIVO E AUTORITÁRIO	213
2. RESPOSTAS DE UMA SOCIEDADE CIVIL FRAGMENTADA A PARTIR DO INTERIOR	220
2.1. UM QUADRO DE EXPRESSÃO FORTE DE ORGANIZAÇÕES DE RAIZ RELIGIOSA.....	221
2.2. A REPRODUÇÃO DE LAÇOS DE DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DO ESTADO	224
2.3. A AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIAS PRÓ-ACTIVAS NO DOMÍNIO DA SIDA	226
3. ESPAÇOS DE EMERGÊNCIA DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROGRESSISTAS: QUESTÕES E INDICADORES.....	228
3.1. SIDA – DESAFIOS SIMULTÂNEOS PARA ACTORES PÚBLICOS E PRIVADOS	229
3.2. ACÇÃO POLITIZADA PARA INFLUÊNCIA DAS AGENDAS POLÍTICAS	232
3.3. ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS INOVADORAS: A PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO E A MEDIAÇÃO.....	234

4. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL: CAMINHOS E DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE MESCLAS PROGRESSISTAS EM PORTUGAL	239
4.1. O DESAFIO DA MATURAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE MESCLAS PROGRESSISTAS	239
4.2. MESCLAS PROGRESSISTAS E MESCLAS CONSERVADORAS NO DOMÍNIO DO VIH/SIDA. DA DICOTOMIA PARA UM <i>CONTINUUM</i>	243
CONCLUSÕES	249
ANEXOS	257
ANEXO 1 – DISPOSIÇÕES NORMATIVAS PARA O VIH/SIDA PUBLICADAS, ATÉ JUNHO DE 1999, EM PORTUGAL	258
ANEXO 2 – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO	279
ANEXO 3 – DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA ÀS ONG’S	301
ANEXO 4 – MAPA DE APURAMENTO DO CRUZAMENTO DAS VARIÁVEIS “MODELOS DE COORDENAÇÃO” E “MECANISMOS DE CONTROLE”	303
BIBLIOGRAFIA	305



**O TERCEIRO SECTOR NOS
SISTEMAS DE BEM-ESTAR**

**UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA
DAS ONG'S LIGADAS AO COMPLEXO
VIH/SIDA**

INTRODUÇÃO

1. O sentimento dramático do jovem cientista social, hoje, é, basicamente, um sentimento de conflito entre duas tensões de sentido oposto, tensões que derivam das fracturas que atravessam as sociedades contemporâneas e que se fazem sentir, de uma forma muito particular, ao nível da prática científica. São essas tensões de sentido oposto a acomodação e a revolta. De um lado, a tensão da acomodação à ciência dissociada de um projecto social, à ciência desresponsabilizada, à ciência que separa teoria e prática, sujeito e objecto, à ciência que distingue *é/deve ser*. Do outro lado, a tensão da revolta face à realidade que existe e sobre a qual se constrói o desejo de transformação.

Sem se pretender aqui introduzir um tratado de reflexão epistemológica, julgamos pertinente, mesmo assim, reflectir com o pensamento aberto sobre a posição do cientista social e sobre as angústias que se lhe colocam numa fase de transição e de tensão. Ao longo do trabalho que se desenvolveu, e cujo resultado se procura dar a conhecer neste relatório, essa posição foi sempre assombrada por duas questões de fundo, questões que estão longe de estar resolvidas, mas que moldam, de forma incontornável, o caminho que se seguiu. A primeira questão é a de saber que tipo de ciência queremos fazer. A segunda a de saber que tipo de responsabilidades se nos colocam enquanto cientista social. Uma e outra reclamam, naturalmente, reflexões aturadas e ambas dizem respeito a um debate epistemológico de fundo, debate que nos remete, como afirma Boaventura de Sousa Santos, para a reflexão sobre as condições de produção e apropriação do conhecimento científico (Santos, 1989).

As condições de produção do conhecimento científico sob o paradigma da modernidade assentam numa separação fundamental entre teoria e prática, entre ciência e ética, entre sujeito e objecto. Assentam, nomeadamente, numa distinção essencial entre *“relevante e irrelevante [distinção que legitima] o direito de negligenciar o que é irrelevante”* (idem, *ibidem*: 37). É essa distinção que fundamenta a dissociação da ciência em relação a qualquer projecto social, dissociação que é apresentada como garantia de objectividade e neutralidade, na medida em que ancorada numa ausência de tomada de posição.

O drama do jovem cientista social hoje deriva, precisamente, da autoridade que permanece à volta das condições fundamentais da ciência moderna, as quais não lhe reconhecem a possibilidade e, mais do que isso, o dever de transformar a realidade que analisa, dever que cada vez mais se sente compelido a assumir. Quando confrontado com um mundo em tensão, com um mundo de assimetrias, de opressões, de desigualdades, o cientista social não pode ficar escudado numa pretensa neutralidade, que o afasta do vivido e que, nesse sentido, o desresponsabiliza em relação a esse vivido. Pelo contrário, ele é compelido a imbricar-se pessoalmente naquilo que estuda, para assim poder construir um conhecimento mais compreensivo e, sobretudo, mais responsável.

Ao longo do nosso texto não serão raras as ocasiões em que o discurso assume contornos normativos, quando o que se pretende é que se assuma como discurso analítico. Essa é a ténue fronteira que precisamos de aprender a gerir, sem que com isso fiquemos impedidos de deixar interferir na análise valores. Estes estão sempre presentes, sendo essa presença mais perigosa quando não reconhecida, na medida em que legitima, numa aparente neutralidade, a apropriação de um conhecimento que nunca é neutral e que tem sempre efeitos.

Vivemos hoje o nosso quotidiano como um tempo de incertezas, um tempo em que algo não está bem. “*A condição da nossa condição é estarmos num período de transição...*” (Santos, 1996:19), embora o mais dramático não seja essa transitoriedade e sim a nossa aparente incapacidade para lidar com ela, sobretudo por ainda nos revermos numa condição humana que se projecta num fim que está para vir e que, dramaticamente, perdeu evidência. Vivemos, essencialmente, um tempo de perda de confiança no que é projectado, o que nos retira confiança no próprio presente, mergulhando-nos num meio caminho entre uma evidência que deixou de o ser (a modernidade) e uma nova evidência que demora a afirmar-se enquanto tal.

No fundo, estamos a falar do dilema que parece caracterizar os tempos contemporâneos, o dilema que surge do choque entre a nossa episteme, o nosso conhecido e a realidade social muito concreta com que lidamos diariamente, um dilema existencial de cada um e do colectivo mas que, por certo, se assume como dilema também para a teoria social. É, na realidade, a própria teoria social que se encontra

mergulhada num turbilhão de novos elementos, à procura de um sentido que, por enquanto, apenas se assume como um quadro de hipóteses.

Neste tempo difícil em que se aceita a necessidade, e mais do que isso, a responsabilidade pela procura de paradigmas alternativos, numa tentativa de refundar uma Teoria Crítica capacitante, o contributo que se julga podemos dar passa pela assunção de dois eixos estruturantes essenciais - por um lado, a afirmação do cientista social enquanto interventor num mundo com o qual tem que se comprometer, assumindo a responsabilidade pelos efeitos do que cria e a sua obrigação moral de criar futuros possíveis; por outro lado, a exploração das tensões contemporâneas enquanto espaços de criação e emancipação num processo de celebração positiva da incerteza (Nunes, 1996).

É, precisamente, de tensões, de incertezas, de encruzilhadas e de projectos de transformação que se fala neste texto. A propósito de algumas das perplexidades com que somos hoje confrontados, as quais derivam das recomposições e reconfigurações que atravessam as sociedades actuais, procura-se desenvolver um conjunto de reflexões que clarifiquem, de forma crítica, algumas das dinâmicas sociais que se perfilam, num horizonte muito próximo, como determinantes na definição dos novos caminhos, problematizando, igualmente, o alcance e as qualidades desses novos caminhos.

2. Podemos afirmar sem grande margem para erro que há uma aceitação generalizada na teoria social e económica de que o consenso do pós-guerra chegou ao fim. Reconhece-se, de forma unânime, um profundo abalo naqueles que foram os pilares do Estado Providência, abalo esse que determinou as raízes do que hoje designamos por crise do Estado, crise essa que nos confronta, essencialmente, com uma crise de regulação social, com a falência de um determinado modelo de existência colectiva.

Menos consensual, no entanto, é a forma como são entendidos esses abalos, nomeadamente sob o ponto de vista dos seus significados enquanto indicadores de dinâmicas sociais mais alargadas que ultrapassam a própria reflexão sobre o Estado

No seio dos grandes debates sobre as estratégias de reforma do Estado Providência, tem adquirido cada vez mais relevância a linha de argumentos que fazem passar os caminhos dessa reforma pelos caminhos da devolução à sociedade civil da

responsabilidade pelo exercício da solidariedade colectiva. Enquanto actores dessa devolução, ganham especial relevo os agentes da sociedade civil formal, entre estes incluindo-se as suas organizações formais. Em diferentes projectos políticos são estas os protagonistas, advogando-se, com base em argumentos de natureza diversa, a construção de modelos de partilha entre actores públicos e privados das responsabilidades pela provisão de bem-estar social. O objectivo do trabalho que agora se introduz foi ilustrar, num período de tensão e reconfiguração do Estado Providência, algumas dessas modalidades de construção de arranjos institucionais na produção de bem-estar social

Desde a década de 80 que se vem assistindo, um pouco por toda a Europa, à multiplicação de trabalhos sobre o Terceiro Sector, em geral, e sobre as dinâmicas de participação das organizações da sociedade civil na prestação de bem-estar social, em particular. Evoluindo por períodos distintos, em alguns momentos mais doutrinários e ingénuos, noutros mais críticos e vigilantes, falamos de trabalhos que procuram valorizar, de forma crescente, a qualidade do Terceiro Sector enquanto actor na reforma do Estado Providência, nomeadamente numa reforma que se perspectiva em moldes solidários e participativos. Na linha de defesa da extensão do modelo social europeu, o que a discussão sobre a participação do Terceiro Sector na definição e implementação de políticas sociais pretende é reflectir sobre o seu papel na reforma e no avanço de lógicas solidaristas de participação colectiva, que reabilitem o papel do próprio Estado na provisão de bem-estar social. Ou seja, estará em causa uma leitura do papel dos actores privados não lucrativos que os coloca além de um simples jogo de diversificação de respostas na provisão de bem-estar (leitura largamente ancorada na tradição da escola americana da microeconomia, que tende a ler o Terceiro Sector enquanto reacção ao fracasso do mercado ou do Estado, logo, enquanto opção institucional para redução de custos de transacção na provisão de bens e serviços públicos, limitando os seus quadros analíticos a grelhas procedentes da ciência económica que reduzem, em última análise, o desenvolvimento dessa esfera às leis da procura e da oferta na dinâmica de escolhas institucionais), em favor de uma perspectiva teórica que os coloca no centro de um complexo projecto de reinvenção do próprio Estado Providência.

É, sobretudo, essa a natureza do nosso interesse científico na análise das dinâmicas do Terceiro Sector – perceber em que condições, e dentro de que limites, é

possível por ele fazer passar um projecto de reforma do Estado Providência que reabilite valores como a responsabilidade colectiva, a solidariedade e a emancipação.

Ou seja, o que se propõe é reflectir sobre as dinâmicas do Terceiro Sector, tomando como referência um quadro teórico mais vasto, onde se debatem as grandes encruzilhadas e os grandes desafios das sociedades contemporâneas: a crise de regulação do Estado Providência; a hegemonia mercantil que colonizou a vida social, ancorada na própria expansão burocrática; o progressivo desaparecimento de lógicas sociais de solidariedade; a necessidade de reinventar espaços de participação democrática onde se reabilite uma esfera pública vibrante que articule valores como a solidariedade, a responsabilidade colectiva e a emancipação; o papel da sociedade civil neste processo; as potencialidades e os riscos da entrada em cena do Terceiro Sector; as modalidades de cruzamento entre o Estado e a sociedade civil; entre outros.

Enquanto elemento constitutivo dos sistemas de bem-estar, no entanto, o Terceiro Sector tem-se revelado um objecto de complexa apreensão, quer porque palco de uma diversidade de padrões institucionais de desenvolvimento, quer porque palco de uma multiplicidade de configurações e expressões organizacionais, traduzindo-se numa realidade multifacetada que reclama, de forma muito premente, a multiplicação de trabalhos empíricos, seja ao nível de diferentes contextos institucionais e políticos, seja ao nível de diferentes sectores de intervenção.

O objectivo do trabalho que agora se introduz foi ilustrar algumas das modalidades de construção de arranjos institucionais na produção de bem-estar social que envolvem agentes privados não lucrativos, analisando para o efeito os processos envolvidos num domínio recente de definição e implementação de políticas sociais, o domínio do complexo VIH/SIDA, num contexto institucional e político particular, o da sociedade civil e do Estado portugueses.

Fenómeno relativamente recente (os primeiros casos baptizados como casos de SIDA datam de 1981), o complexo VIH/SIDA representou, e continua a representar, um conjunto de desafios novos que as políticas sociais tiveram que considerar e negociar, desafios esses que se colocaram não só aos Estados, mas também à própria sociedade civil. É esse conjunto de desafios que torna este domínio especialmente interessante na perspectiva da análise das respostas públicas e privadas que a seu respeito foram

surgindo, permitindo o confronto entre velhas e novas formas de actuação dos diferentes agentes e a análise de modelos diferenciados de arranjos institucionais.

Trabalhar num domínio tão particular de intervenção como o domínio do complexo VIH/SIDA, significa trabalhar num espaço extremamente complexo, em relação ao qual a acção do Terceiro Sector e os arranjos institucionais entre este e o Estado ultrapassa a simples provisão de serviços sociais. Mais do que isso, estamos a falar de um campo de relações fortemente politizadas, onde se discutem questões de fundo sobre liberdades, sobre a igualdade, sobre direitos e sobre comportamentos, logo, um espaço onde a definição e implementação de políticas sociais aparece na sequência de processos carregados de significados sociais e políticos. São essas especificidades que tornam este domínio tão interessante na perspectiva da análise das mesclas público/privado que no seu interior se desenvolvem – além de nos permitirem testar velhas questões sobre a participação da sociedade civil na gestão do bem-estar colectivo, permitem-nos testar a capacidade relativa do Estado e do Terceiro Sector para incorporarem e negociarem desafios radicalmente novos.

A problemática da SIDA, em Portugal como no resto do mundo, tanto a nível nacional e local como a nível supranacional, tem vindo a ser palco de uma série de dinâmicas, no mínimo interessantes, sob o ponto de vista da mobilização da sociedade civil. Num contexto de impacto global de uma doença com contornos sociais muito particulares, onde os discursos científicos se misturam com os discursos políticos, mas também com o activismo e a militância, tem-se vindo a assistir à emergência da SIDA como um campo de intervenção prioritário, aí se ensaiando novas experiências de articulação entre actores públicos e privados, nas quais vale a pena procurar potenciais modalidades de (re)construção de uma esfera pública não estatal regida por valores de solidariedade e de emancipação.

3. Porque falar de Terceiro Sector enquanto elemento constitutivo dos sistemas de bem-estar social, e porque integrá-lo num projecto de reforma solidária do Estado Providência, significa debatê-lo em íntima ligação à reflexão sobre as próprias dinâmicas de transformação do Estado, o texto abre com um capítulo de clarificação dos seus contornos. Aí se promove uma revisão das grandes perspectivas em confronto na discussão sobre os caminhos de reforma do Estado Providência e, de uma forma mais

particular, sobre os caminhos que fazem passar essa reforma pelos caminhos de afirmação do Terceiro Sector.

Essa discussão continua, de uma forma mais orientada para aqueles que foram os objectivos da pesquisa, num segundo capítulo, no âmbito do qual é desenvolvido um esforço de sistematização de alguns elementos conceptuais fundamentais para trabalhar num campo analítico tão complexo como o Terceiro Sector. Argumentando a inexistência de paradigmas claros sobre essa esfera de relações sociais, inexistência largamente associada às suas diferentes configurações institucionais e às diferentes experiências históricas do sector, mas também à sua diversidade interna, procura-se, nesse segundo momento, traçar um roteiro mais ou menos preciso que reduza essa diversidade aos limites do que é analiticamente exequível, permitindo perspectivar a operacionalização de todas as problemáticas nela envolvidas.

De igual modo perspectivando a operacionalização das problemáticas assumidas como centrais na pesquisa, promove-se, nos capítulos 3 e 4, uma aproximação aos contextos institucionais e políticos particulares nos quais se ancora todo o trabalho desenvolvido. Referimo-nos, por um lado, às condições locais que dão sentidos particulares ao debate sobre a crise e a reforma do Estado Providência em Portugal e, por outro lado, às dinâmicas particulares de uma sociedade civil como a portuguesa quando o que está em causa é a sua participação num projecto social e político ambicioso de reforma da solidariedade colectiva.

Assumindo como campo empírico de ensaio de hipóteses, o domínio do complexo VIH/SIDA, ocupamo-nos no quinto capítulo da necessária contextualização e aproximação a uma problemática específica, especificidade essa que molda as condições dentro das quais o debate teórico anterior pode ser promovido. Essa contextualização é, posteriormente, articulada com os objectivos teóricos da pesquisa, no capítulo 6, dando origem a um conjunto de hipóteses teóricas que nesse domínio empírico se ensaiam.

Dos resultados da investigação se ocupam os dois últimos capítulos do nosso texto. O primeiro dos dois, o capítulo 7, num registo mais descritivo, procura lançar luz sobre as dinâmicas mais significativas do Terceiro Sector português no domínio da SIDA, fazendo aí o apanhado daquilo que poderemos considerar as suas respostas ao conjunto de desafios que este último colocou. No segundo, o capítulo 8, a leitura

assume contornos mais profundos, procurando os sentidos dessas dinâmicas organizacionais, nomeadamente na perspectiva da avaliação da qualidade dos processos identificados, qualidade aqui assumida enquanto sinónimo de potencialidades e limites à construção de mesclas público/privado progressistas na provisão de bem-estar social.

Imbuído da modéstia necessária a qualquer trabalho que se apresente como parcelar, o objectivo de todo o projecto de investigação foi promover um exercício empírico de ensaio de um conjunto de temas considerados actuais e, na medida do possível, acrescentar ao património adquirido mais um exemplo de como são complexas as questões sociais em geral, e as questões de política social em particular.

4. Porque o cientista social é sempre alguém cujo sentido se define nos contextos em que se integra, e porque aquilo que produz resulta sempre do trabalho sobre a matéria-prima que são as suas interacções com outros sujeitos sociais, não poderíamos deixar de assumir este texto como o ponto de chegada de um conjunto muito extenso de influências e confluências. Ainda que todas meritórias de identificação nominal, mas porque todas sabedoras da sua importância individual, deixamos apenas registado o sentimento profundo de apreço por todos aqueles que, em momentos distintos, e de natureza distinta, souberam estar presentes.

Referências bibliográficas citadas na Introdução:

Nunes, João Arriscado (1996) – “A celebração dos monstros e a redescoberta da moral: Dois enredos de transição paradigmática”. *Dinâmicas Multiculturais- Novas faces, outros olhares*, Actas do III Congresso Luso-afro-brasileiro, Lisboa, ICS, 99-106

Santos, Boaventura de Sousa (1989) – *Introdução a uma ciência pós-moderna*, Porto, Ed. Afrontamento

Santos, Boaventura de Sousa (1996) - A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre razões e opções. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 45, 5-34

**PARTE I – COORDENADAS TEÓRICAS NA
PROCURA DE NOVOS RUMOS**

CAPÍTULO 1 – À PROCURA DE SENTIDO PARA A REFORMA DO ESTADO PROVIDÊNCIA

Ulrich Beck afirma que o Estado está em metamorfose, sendo a metáfora da cobra que está a sair da sua velha pele aquela que melhor descreve o momento pelo qual passa actualmente. O que temos hoje, afirma Beck, é um Estado que está a desenvolver “*a new global skin of tasks*” (Beck, 1994: 38).

Esta ideia de metamorfose do Estado é uma ideia mais ou menos consensual na teoria social e política dos nossos dias. Na realidade, mais do que metamorfose, o que se instalou na teoria social foi a própria ideia de crise enquanto qualificadora da condição actual dos Estados nacionais, mais concretamente, dos Estados na sua expressão da modernidade – a crise do Estado Providência. Ou seja, o debate há muito que se afastou de uma linha de crítica de natureza gestionária (que, aliás, sempre existiu desde a própria constituição dos aparelhos estatais modernos), inscrevendo-se na própria ideia de crise de uma determinada trajectória colectiva, uma trajectória que não conduziu as sociedades modernas ao destino prometido.

A nossa sociedade é, hoje, uma sociedade de tensões e em tensão. É uma sociedade que se debate com um conjunto de problemas cujas causas radicam no incumprimento das promessas da modernidade. Um conjunto de problemas que nos obriga a questionar criticamente os quadros segundo os quais nos habituámos a viver e que nos obriga a procurar alternativas.

É esta, fundamentalmente, a natureza da crise do Estado hoje. É uma crise que se inscreve no fracasso de um determinado modelo de regulação social, caucionado pelo projecto da modernidade, que necessita de se reinventar e que se confronta com uma encruzilhada de alternativas para essa reinvenção. Qualquer uma dessas alternativas implica uma orientação específica em relação aos contornos do que poderá vir a ser o novo modelo de existência colectiva, contornos fortemente imbricados em valores sobre o que é o homem, o que são direitos e o que são as atribuições dos diferentes intervenientes nas questões sociais. O debate que hoje se desenrola à volta do Estado e das suas novas funções é, fundamentalmente, um debate sobre construções diferentes da vida colectiva, sendo esse o sentido do nosso interesse em nele participar.

1. FRACTURAS E ENCRUZILHADAS DO ESTADO MODERNO NUM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

As leituras da crise do Estado Providência que a colocam como crise de natureza essencialmente material, ligada ao fim do consenso do pós-guerra e à crise económica generalizada, são leituras claramente reducionistas dos fenómenos com que somos hoje confrontados, e em boa medida já afastadas do espectro de referências chamadas à mesa das reflexões e decisões políticas. Mais do que a crise conjuntural que deixam entender as leituras de natureza material, acredita-se que o que sentimos hoje é resultado de um abalo profundo nas fontes estruturais do Estado Providência, assumindo-se como igualmente estrutural o tipo de intervenção a desencadear como resposta a esse abalo.

Enquanto formato político do projecto da modernidade, o Estado Providência assenta em três grandes intenções estruturais: a criação de uma sociedade na qual o trabalho ocupa o lugar central; a criação de uma solidariedade nacional, sustentada na figura do Estado-Nação; e a gestão do risco, pela instituição de um seguro social que partilha colectivamente os imprevistos (Giddens, 1997). A realização deste projecto através do Estado Providência assenta em quatro elementos estruturais fundadores: um pacto social entre o capital e o trabalho sob os auspícios do Estado; uma relação sustentada entre capitalismo e democracia, pela articulação da promoção da acumulação com a legitimação da governação; o consumo social crescente como mecanismo de redistribuição; e o desenvolvimento de uma burocracia estatal que se define em torno da noção de direitos de cidadania (Santos, 1994).

O que vivemos actualmente é um tempo de crise ou, pelo menos, de abalos significativos nestes elementos estruturais. Esses abalos tornam-se tanto mais significativos quanto se fazem sentir, não só ao nível dos alicerces do formato político que a modernidade projectou, como também ao nível do próprio projecto da modernidade.

Estas fracturas dos pilares sobre os quais assenta o Estado Providência têm a ver sobretudo com os efeitos desestruturantes da globalização e da mundialização económica. O que a mundialização da economia significou para o Estado moderno foi, essencialmente, o fim do seu papel de árbitro na relação entre capital e trabalho. Desligado das fidelidades nacionais e operando num espaço e num tempo que está para

lá da escala do Estado-Nação, o capital não necessita mais do Estado enquanto garantia das condições de acumulação. Pelo contrário, cada vez mais é o Estado que depende do capital global e dos mercados financeiros para garantir as condições de legitimação da governação (Beck, 1998a). Com a mundialização económica, o que parece estar em causa é uma alteração profunda nas formas de relação entre economia e sociedade, traduzida naquilo a que se designou chamar a crise do trabalho (Fitoussi e Rosanvallon, 1997).

Com a crise do trabalho, materializada em elevadíssimas taxas de desemprego e de precarização laboral um pouco por toda a Europa, as solicitações sobre o Estado aumentam, crescendo a um ritmo mais acelerado do que os recursos. A crise económica, o desemprego, o agravamento da pobreza, do crime e da exclusão, geram grande desconforto entre os cidadãos, cada vez mais cépticos e desconfiados em relação à burocracia estatal e aos políticos em geral.

O mal-estar que se instalou, no entanto, parece ser mais profundo e mais complexo do que aquele que emerge dos efeitos desestruturantes da mundialização económica. É como se assistíssemos a *“uma quebra secreta na própria organização social e nas próprias representações colectivas”* (idem, ibidem: 1). É a própria ideia de projecto social que parece estar em crise, mergulhando-nos a nós cidadãos na incerteza sobre o amanhã.

Depois da instauração do Estado moderno, com a consolidação da nação e do território no século XVII; depois da emancipação da sociedade civil no século XVIII, criando as condições para o desenvolvimento da economia de mercado; depois da reorganização da vida colectiva em torno do princípio do exercício da solidariedade no século XIX, foi possível, por momentos, acreditar que o século XX teria realizado em pleno o projecto da modernidade com a consolidação dos regimes de protecção social sob o Estado Providência. Eis, pois, a falácia da modernidade, que nos confronta hoje com a inexorável obrigação de repensar as condições do contrato social na era da globalização e da emergência de uma ordem cosmopolita.

É aqui que se inscreve, na realidade, a crise do Estado Providência. É a partir daqui que se percebem as fracturas e as encruzilhadas do Estado moderno. Na sua incapacidade de realizar as promessas que assumiu, o Estado moderno descobre o vazio social. As nossas representações do futuro parecem estar em causa. A nossa capacidade

colectiva de imaginar utopias parece comprometida. A crise da modernidade é, sobretudo, uma crise de inteligibilidade do mundo moderno. É isso que torna os efeitos da globalização e da mundialização económica especialmente desestabilizadores da ordem nacional. Primeiro, o fim do comunismo; logo depois, a globalização da própria democracia – as velhas dicotomias ordenadoras da modernidade perdem força explicativa, transformando aparentes conquistas em perdas de sentido para o mundo. A nova democracia sem inimigos (Beck, 1998b) é obrigada a olhar para si própria, para se descobrir frágil e minada a partir do seu interior. A modernização representou a realização da individualização, a libertação do sujeito do jugo da tradição. No entanto, longe de ter significado emancipação, individualização foi mais vezes sinónimo de atomização das sociedades e quebra de solidariedades. As profundas alterações sociais e culturais das sociedades modernas, com mudanças radicais ao nível da família, ao nível dos papéis sociais, aconteceram sob os auspícios do Estado Providência, ele mesmo o principal promotor da individualização ao eleger o indivíduo (não a família) como depositário de direitos sociais. As democracias ocidentais descobrem, hoje, que a força do Estado Providência assentou na dissolução da distinção entre Estado e sociedade civil, com o enfraquecimento e o afastamento desta última.

O tempo actual é um tempo de inquietações, de inquietações que necessitam de ser descodificadas, de futuros que precisam de ser pensados, de caminhos que têm que ser redescobertos. O momento que vivemos é, por isso, um tempo de propostas. O debate sobre os caminhos de reforma para o Estado inscreve-se de forma inexorável neste cenário de rupturas e perplexidades. E é nesse cenário que se questiona a nossa capacidade para pensar criticamente a nossa sociedade e para procurar alternativas teoricamente fundadas (Santos, 1997).

2. A LEITURA DO MODELO NEO-LIBERAL PARA A REINVENÇÃO DO ESTADO MERCANTILIZADO

O debate, hoje, sobre a reforma do Estado é, em larga medida, um debate desligado do espaço dos territórios nacionais. Na esteira das análises de Bob Deacon (1997), o que parece estar subjacente a esse debate é, na realidade, uma tensão entre a soberania nacional e a emergência de uma ordem cosmopolita global. Ou seja, os

projectos na mesa para reforma do Estado Providência não se confinam a leituras domésticas, inscrevendo-se, pelo contrário, num cenário de rescaldo global.

A este propósito podemos chamar a distinção que Boaventura de Sousa Santos faz entre *globalização de baixa intensidade* e *globalização de alta intensidade* (Santos, 1999). Se a emergência global de sistemas de bem-estar social assentes numa ideologia de providência estatal pode ser lida, segundo esse autor, enquanto dinâmica de respostas nacionais a condições globais (*globalização de baixa intensidade*), o debate sobre a reforma desses sistemas dá-se ao nível de um conjunto de instituições supranacionais nas quais essas condições globais se materializaram e que desenvolvem os seus próprios modelos de bem-estar, a aplicar nos diferentes Estados nacionais. Ou seja, no debate sobre a reforma do Estado Providência, as pressões globais parecem ser hoje muito mais importantes do que as próprias respostas nacionais (*globalização de alta intensidade*) (idem, *ibidem*). A leitura que actualmente fazemos das propostas de reforma do Estado está, por essa razão, muito menos caucionada pelas velhas lutas nacionais entre esquerda e direita (embora incorpore muitas vezes o mesmo tipo de argumentos), sendo muito mais subsidiária da emergência de políticas sociais globais.

É nesta linha que devemos entender as propostas neo-liberais para a reinvenção de um Estado mercantilizado que faz a apologia do mercado enquanto força reguladora do futuro. Mais do que o renascimento das velhas direitas nacionais, trata-se de um projecto de rescaldo global caucionado nas orientações de agências supranacionais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Ainda que este não seja o espaço para análise das orientações das grandes agências supranacionais¹, não teremos grande dificuldade em identificar algumas das suas orientações de fundo. Em relação ao Banco Mundial, por exemplo, e apesar dos seus esforços para dar um rosto mais humano a um discurso de liberalismo puro, a clara defesa do modelo chileno de privatização das prestações sociais enquanto modelo de reforma do Estado Providência, que deverá transformar-se num Estado mínimo que entrega às dinâmicas do mercado a gestão dos riscos colectivos através do desenvolvimento de mecanismos privados de segurança social, constitui-se como uma orientação global muito importante na definição das agendas de reforma nacionais.

¹ A esse respeito aconselha-se a consulta do trabalho de Bob Deacon (1997).

É óbvio que poderemos questionar sempre qual é o real alcance que as orientações de instituições supranacionais como o Banco Mundial têm sobre os Estados nacionais. Dito por outras palavras, poderemos sempre equacionar a existência própria dessas instituições para além do alcance dos governos nacionais que as financiam e apoiam. No caso do Banco Mundial, isso significaria perguntar até que ponto as suas orientações têm, de facto, existência enquanto políticas globais de um governo cosmopolita ou se são apenas instrumentos de hegemonia norte-americana.

Julgamos que a leitura que Boaventura de Sousa Santos faz do próprio fenómeno de globalização pode acrescentar alguma mais-valia conceptual para clarificar este tipo de dinâmicas. Em traços muito gerais, para este autor, globalização designa o processo de hegemonização de determinadas condições locais que adquirem a capacidade de se fazerem reconhecer como universais e de fazerem reconhecer condições diferentes como locais (Santos, 1994). Ou seja, acaba por não constituir nenhuma contradição o reconhecimento simultâneo de instituições como o Banco Mundial ou o FMI enquanto instrumentos de globalização de uma configuração local (o Estado liberal norte-americano) e enquanto instituições com autonomia para desenvolver e influenciar de forma relevante as políticas nacionais ao nível dos temas globais a que se dirigem.

A influência das orientações para a reforma do Estado deste tipo de agências supranacionais vem assumindo, desde há alguns anos, um carácter progressivamente hegemónico. A dependência de um conjunto alargado de países em relação, por exemplo, aos empréstimos do FMI, empréstimos esses que são concedidos mediante a observação de um conjunto de condições muito claras (abertura ao comércio livre, redução da despesa pública e desenvolvimento de políticas monetárias não inflacionistas), torna os Estados nacionais (e as grandes vítimas aqui são os países do Sul) reféns de um liberalismo desenfreado que não podem conter ou contrariar.

O Banco Mundial procura ser menos evidente do que o FMI no seu compromisso com o comércio livre. É dessa forma que consegue articular no mesmo discurso teses anti-pobreza com atitudes anti-sindicalismo e anti-corporativismo. Esse malabarismo discursivo, no entanto, não é mais do que uma capa para um liberalismo que se apresenta a si próprio com uma face humana, mas que não deixa de fomentar estratégias que contornam os governos locais e que ultrapassam a regulação dos Estados nacionais. Exemplo dessas estratégias de contorno dos governos nacionais é a aliança

do Banco Mundial com as Organizações Não Governamentais (ONG's) nos países do Sul. Defendendo a superior eficácia dessas organizações em relação aos aparelhos de Estado oligárquicos, o Banco Mundial fomenta estrategicamente alianças que, colocando as primeiras na sua dependência, acabam por funcionar como a melhor forma de penetração e condicionamento dos rumos de desenvolvimento desses países.

O modelo neo-liberal para a reforma do Estado apresenta-se, actualmente, como um dos projectos na mesa, um projecto de reinvenção de uma governação mercantilizada no rescaldo global da penetração do mercado no Estado. O argumento base é o de que a saída da crise generalizada dos modelos de regulação estatal emergentes no pós-guerra passará, essencialmente, pela assunção do mercado como o único mecanismo capaz de gerir a transição para um novo modelo (Boyer, 1996). Este é o projecto que se vem impondo nos últimos 20 anos, em larga medida pela acção das agências supranacionais antes mencionadas, e que pressiona para o desmantelamento do princípio do bem-estar assente em ideais de cidadania e solidariedade.

Riccardo Petrella usa bem a metáfora das “*Novas Tábuas de Lei*” para descrever essas forças que se vêm conjugando no sentido da mercantilização do Estado (Petrella, 1997: 75). Este autor apresenta aquilo a que poderíamos chamar os *Seis Novos Mandamentos* da sociedade de mercado:

- mundialização: deverás adaptar-te à globalização actual dos capitais, mercados e empresas;
- inovação tecnológica: deverás inovar sem cessar para reduzir gastos;
- liberalização: abrirás totalmente todos os mercados para que o mundo seja um único mercado;
- desregulamentação: darás poder ao mercado para que o Estado seja um mero fiscal;
- privatização: eliminarás qualquer forma de propriedade pública e deixarás o governo da sociedade à iniciativa privada;
- competitividade: deverás ser o mais forte se quiseres sobreviver na competição mundial.

Estas poderiam muito bem ser as pedras de toque da proposta neo-liberal, da qual emergirá o “*entrepreneurial government*” de que nos falam Osborne e Gaebler

(1993), o Estado penetrado pelo espírito empreendedor do sector privado mercantil que assume a aproximação a lógicas mercantis de governação. O Estado que serve o cidadão *cliente* a quem assiste o direito de escolher a melhor opção de provisão de bem-estar numa lógica de racionalidade individual. O Estado que garante a assistência mínima a todos aqueles que se mostram incapazes de sobreviver pelos próprios meios num contexto de competição e de elogio dos mais fortes. O Estado que confia nas dinâmicas de mercado como as mais eficazes para contrariar despesismos públicos com parasitismos colectivos, para ultrapassar aparelhos burocráticos entorpecedores de iniciativas individuais e mais interessados na sua própria sobrevivência à custa do esforço do cidadão, cidadão a quem assiste o direito de canalizar as suas capacidades e energias individuais para esquemas privados de gestão do seu risco, também ele individual.

Ou seja, estamos a falar do Estado que abandona o projecto bismarkiano de instituição de uma solidariedade nacional assente na partilha colectiva dos riscos. Estamos a falar do abandono do próprio projecto de cidadania social enquanto direito universal.

O projecto neo-liberal de reforma do Estado é a resposta a uma leitura da crise do Estado Providência que a vê, tal como se deduz das análises do vice-presidente Al Gore naquele que veio a ficar conhecido como *The Gore Report*, como uma crise de gestão, de capacidade de concretização, por parte de um governo que se afastou do espírito empreendedor que só o mercado e o indivíduo livre garantem (Gore, 1993). E essa é, eventualmente, uma das razões da sua força argumentativa na actualidade, nos moldes aliás daquilo que já no início da década de 80 Rosanvallon alertava (Rosanvallon, 1981). Afirmava na altura esse autor que o ressurgimento das teorias de raiz liberal na década de 80, para responder à crise do Estado Providência, era substancialmente diferente das teses originais da escola liberal dos séculos XVII e XVIII. Essas teses originais assumiam um carácter vincadamente doutrinário, ou seja, encerravam uma visão de um mundo perfeito regulado pelo mecanismo perfeito – o mercado – enquanto que o novo liberalismo se apresenta a si próprio como relativo. Ele reconhece que o mercado não é perfeito, sendo antes um mal menor em relação às burocracias estatais. É aí que reside, provavelmente, a força das teses de mercantilização do Estado - no facto de não se assumirem como doutrinárias, mas sim

como um liberalismo relativo, capaz de se auto-avaliar e de reconhecer as suas limitações e imperfeições (idem, ibidem: 61).

3. A REINVENÇÃO NA RELAÇÃO ESTADO/COMUNIDADE PARA UM NOVO MARCO DE EMANCIPAÇÃO

Na antítese das propostas de reforma do Estado pela reabilitação da lógica liberal de regulação pelo mercado está a proposta da reinvenção do Estado pela reabilitação de lógicas de solidariedade colectiva num marco de regulação inscrito em relações emancipadoras deste com a comunidade.

Antes, porém, de articularmos os principais argumentos desta proposta impõem-se duas notas introdutórias.

Em primeiro lugar, e num exercício que acaba por funcionar como um importante mecanismo de vigilância epistemológica, há que assumir que teorizar sobre o Estado e a provisão de bem-estar nunca é uma reflexão desinteressada. Pelo contrário, significa sempre a promoção de uma forma de compreensão da organização social e das suas consequências. Por outras palavras, a teoria revela e denuncia sempre perspectivas e consequências das práticas sociais. No debate sobre a reforma do Estado Providência, não são apenas perspectivas teóricas que se confrontam. São, também, perspectivas ideológicas sobre o mundo que se deseja construir, logo, são também opções de fundo sobre aquilo que somos e queremos ser enquanto colectivo.

Em segundo lugar, e porque já se assumiu que este é um debate que se inscreve num cenário global, o que está em causa na análise é o confronto entre globalizações contraditórias (Santos, 1999). Ou seja, a reforma do Estado Providência não vai emergir do debate sobre alternativas à globalização, sendo esta identificada com a globalização das lógicas neo-liberais. Pelo contrário, num cenário de globalização de um modelo neo-liberal de reconstrução do Estado, uma agenda progressista será aquela que focar globalizações alternativas, ou seja, globalizações contra-hegemónicas (idem, ibidem).

A proposta de reinvenção do Estado na relação deste com a comunidade, assente no programa do modelo social europeu, assume-se precisamente como uma globalização contra-hegemónica, inscrevendo-se num novo marco de emancipação que

pretende reabilitar lógicas de solidariedade assentes no ideal de cidadania política, económica e social.

É para nós de grande complexidade dar conta do debate sobre as vias de reforma do Estado no espaço reduzido destas breves linhas. Esse é um debate intimamente associado a práticas de governação, exigindo o vaivém constante entre os planos da teoria e da prática política na reflexão e análise. Num capítulo que se pretende funcione como pano de fundo para um objecto mais modesto, é possível apenas articular grandes linhas de orientação, grandes correntes teóricas, ficando por concretizar esse vaivém com o exercício da prática política.

Recapitulando o que se expôs no ponto anterior, a proposta da mercantilização assume para o Estado, basicamente, um papel de regulador que garanta as expectativas das pessoas no mercado, corrigindo as imperfeições inevitáveis deste último. A provisão de bem-estar assenta, por isso, em mecanismos de mercado, à margem de qualquer princípio de solidariedade, não sendo assumida como direito social de cidadania.

A proposta de reinvenção pela relação Estado/comunidade assenta em princípios radicalmente distintos: o alargamento do conceito de cidadania, pela integração de uma dimensão social; a protecção social colectiva como uma atribuição do Estado; a solidariedade social como pedra fundamental nos alicerces da democracia. Enquanto prática política, esta é uma proposta fortemente caucionada no modelo social europeu, modelo que Boaventura de Sousa Santos assume enquanto ponto de emanação de uma globalização contra-hegemónica (idem, ibidem). Trata-se de um modelo que acaba por funcionar como referência para os sistemas de providência estatal na Europa continental, traduzindo uma forma de gestão a um nível sub-global dos problemas que se colocam aos Estados nacionais (Deacon, 1997). Materializando-se num conjunto de documentos produzidos ao nível da União Europeia, este é um modelo que assenta no compromisso com a construção de um espaço social europeu, compromisso fundado no entendimento de que *“é necessário procurar um consenso a nível da União sobre a noção de competitividade e sobre os níveis mínimos de progresso social (...) [assumindo] que o progresso social, a prosperidade económica e a melhoria da produtividade não podem ser conceitos antagónicos (...) [o que equivale a considerar] que a União Europeia deve ganhar competitividade, preservando o Estado de bem-estar”* (EU, 1995).

Ou seja, estamos a falar da integração, sob a forma de compromisso, de medidas de política social numa esfera de regulação global, facto a entender como um importante passo em frente na construção de uma política social europeia genuína.

Naturalmente que a necessidade da Europa se manter uma região competitiva representa dificuldades acrescidas para a implantação de um tal modelo. Naturalmente que, por enquanto, temos trabalhado mais no campo dos princípios e menos no das práticas, sendo necessárias muitas reformas, muitos ajustes, muitas políticas mais abrangentes.

O reconhecimento nos princípios é, porém, extremamente importante. Quando o Parlamento Europeu *“reafirma o seu compromisso em prol do modelo social europeu baseado na economia social de mercado (...) [quando] além disso, é da opinião que, à escala europeia, devem estabelecer-se regras comuns para impedir a concorrência desleal no campo social”* (idem), estamos a falar de uma orientação global que procura manter a centralidade da matéria social num espaço fortemente assediado por lógicas neo-liberais.

No quadro da teoria social, esta orientação solidarista subjacente ao modelo social europeu vem sendo assumida por diferentes autores. Numa obra recente, Fitoussi e Rosanvallon (1997) falam-nos dos princípios subjacentes a esse modelo como princípios estruturantes daquilo que designam como um novo reformismo do Estado, um *“reformismo da solidariedade”* (Fitoussi e Rosanvallon, 1997: 124). Na perspectiva desses autores, esse é um reformismo que reforça os ideais de equidade, universalidade e solidariedade, demarcando-se das teses mais generalizadas do reformismo clássico.

As condições do tempo que vivemos, argumentam os mesmos autores, tornaram inoperantes as três ideias estruturantes do reformismo clássico. Ele não pode mais assentar na modernização económica, uma vez que a sociedade económica madura desenvolveu e consolidou mecanismos de auto-regulação que dispensam a intervenção de agentes exteriores, nomeadamente o Estado. Ele não pode mais assentar na redistribuição social. Esta fundava-se no pressuposto do crescimento económico forte, significando isso que, em períodos de desaceleração económica, seríamos forçados a aceitar o triunfo dos ideais conservadores. Ele não pode mais, finalmente, assentar na reforma das estruturas. Na realidade, não há muitas mais estruturas para reformar ou,

pelo menos, não parecem viáveis grandes inversões das estruturas consolidadas (idem, ibidem).

Numa época de inoperância das grandes linhas estruturantes do reformismo clássico, torna-se necessário reinventar o próprio reformismo, evitando atitudes de conformismo e resignação. Essa reinvenção passa pela introdução nas agendas políticas de um reformismo de solidariedade. Não se trata, como alertam Fitoussi e Rosanvallon, de um reformismo fácil. Como afirmam os mesmos autores, *“é sem dúvida mais difícil empreender uma redistribuição das oportunidades e das situações numa economia de soma quase nula, mas tal continua a ser um objectivo fundamental da acção a desencadear”* (idem, ibidem: 124-125).

A via para este novo reformismo solidário, que Rosanvallon vem já propondo desde o início da década de 80, passará por centrar a discussão na reflexão sobre o que são bens colectivos e o que é o bem-estar social, em vez de a centrar no debate sobre quem paga os bens colectivos e o bem-estar social (Rosanvallon, 1981). De facto, o que parece estar subjacente à proposta da mercantilização é uma concepção estrita do bem-estar em termos da dicotomia estatização/privatização no seu financiamento. Para Rosanvallon, esta é uma dicotomia castradora que deverá ser ultrapassada. É possível conceber uma terceira via que passará pela *“redefinição das relações e das fronteiras entre Estado e sociedade”* (idem, ibidem: 111).

Não está em causa aqui a concepção de uma terceira via na linha das propostas de Giddens (1999) ou da política governativa de Blair. O que está em causa neste reformismo solidário do Estado é a necessidade de ultrapassar uma visão do Estado Providência como forma única de realização de solidariedade colectiva. Existem outras formas de realização de solidariedade colectiva, que o próprio Estado Providência se encarregou de relegar para segundo plano, mas que acabam por ser a fonte primordial do próprio ideário de solidariedade. Essas formas de realização de solidariedade são aquelas que assentam nas próprias dinâmicas das comunidades, seja ao nível das relações de parentesco e vizinhança, seja ao nível das associações locais.

O novo reformismo solidário do Estado passará, precisamente, pela aproximação do Estado a estas outras formas de realização de solidariedade colectiva, num esforço de aproximação aos próprios cidadãos. Na proposta de reinvenção pela aproximação à

comunidade é isso que acaba por estar em causa – a aproximação à solidariedade da proximidade e do interconhecimento.

Na concretização deste plano de reformismo estão em consideração três grandes linhas orientadoras. Em primeiro lugar, a orientação para a desburocratização e racionalização da gestão. Contrariando as teses da insolvência financeira dos Estados, é necessário flexibilizar os aparelhos burocráticos, tornando-os mais capazes de acompanhar os ritmos de mudança actuais, ao mesmo tempo que é necessário introduzir mecanismos de gestão racional e de fiscalização que tornem a administração dos bens e serviços colectivos transparente. Em segundo lugar, a orientação para a aproximação dos serviços aos utilizadores. No esforço para se universalizar e generalizar de forma igualitária, o Estado afastou-se excessivamente dos cidadãos, dando um tal primado aos procedimentos que, hoje, o cidadão já pouco sente que exista entre si e o Estado qualquer relação. É necessária a reaproximação aos cidadãos através da descentralização do próprio Estado. Em terceiro lugar, a orientação para a participação da sociedade civil na provisão de bem-estar colectivo, transferindo para colectividades não públicas serviços públicos. Esta é a via da autonomização, frequentemente apresentada como a mais interessante e promissora para resposta às dificuldades do Estado Providência. É aqui, precisamente, que emerge a discussão sobre o papel do Terceiro Sector num plano de reforma solidária do Estado Providência. O Terceiro Sector assume-se, neste projecto, como o espaço privilegiado de articulação do Estado com a comunidade. Disso nos ocuparemos no ponto seguinte.

4. IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA DEVOLUÇÃO À SOCIEDADE CIVIL DE FUNÇÕES DE PROVISÃO DE BEM-ESTAR. PRINCÍPIOS DE UM REFORMISMO SOLIDÁRIO

Ainda que não seja a descoberta recente que alguns trabalhos, por vezes, parecem querer sugerir, o aparecimento do Terceiro Sector enquanto elemento central no debate sobre a crise do Estado Providência surge, essencialmente, como uma via alternativa para a teoria social de raiz marxista, permitindo-lhe conceber um projecto que não se reduz a dois cenários igualmente insustentáveis no contexto da Europa da década de 70, a saber o cenário do neo-liberalismo e o cenário do estatismo social.

Na realidade, na década de 70, e confrontadas com os sinais inequívocos de crise do Estado Providência, a teoria social e a teoria política continuavam a ter como espaço de escolhas a tradicional dicotomia privatização/estatização. A privatização, de raiz neo-liberal, aparece como um cenário claramente indesejável, quanto mais não seja porque significando uma clara regressão social. A estatização padece igualmente de falta de credibilidade: num cenário de crescimento económico em desaceleração, a expansão estatal nos moldes da social-democracia keynesiana é não só insustentável de um ponto de vista financeiro, como também catalisadora de resistências difusas ao nível das populações.

Ou seja, o grande desafio que, na década de 70, se coloca à teoria política, nomeadamente às correntes caucionadas por projectos de emancipação e de solidariedade colectiva, é o de encontrar uma forma alternativa que permita ao Estado Providência continuar a desenvolver-se sem multiplicar os rancores e as resistências que então se tornavam evidentes.

Para muitos pensadores europeus, a saída do cenário de estatismo social, sem cair no cenário da privatização neo-liberal, passará precisamente por uma mudança nas relações entre Estado e sociedade, aparecendo o Terceiro Sector enquanto catalisador de uma redescoberta vontade colectiva, enquanto espaço de novos sentidos para o exercício de solidariedade social, reabilitando valores de participação e responsabilidade colectiva, ao mesmo tempo que se demarcando das lógicas burocráticas dos aparelhos de Estado. Exemplos de propostas que se encastram neste pressuposto são os trabalhos de 70 e 80 de autores como Alain Touraine (1978) ou Rosanvallon (1981). Salvaguardadas as especificidades distintivas dos seus trabalhos, todos estes autores procuram uma alternativa ao universo keynesiano que sustentava o Estado Providência, procurando nas novas e nas tradicionais formas de organização da sociedade civil indícios da emergência de um espaço pós-keynesiano, marcado pela re-escrita do contrato social, fundada num novo compromisso da sociedade consigo mesma.

Estas leituras do Terceiro Sector são leituras que, hoje, os seus próprios autores tendem a reconhecer como ingénuas ou, pelo menos, excessivamente confiantes num elemento novo que se mantinha até certo ponto por descobrir. São, contudo, extremamente importantes na perspectiva do entendimento das implicações teóricas e

ideológicas que teve a apologia da transferência para a sociedade civil de funções de bem-estar social, valendo a pena lembrar alguns dos seus argumentos fundamentais.

Em rigor, o interesse pelo Terceiro Sector terá começado nos Estados Unidos no início dos anos 70, interesse despoletado na sequência do enorme desenvolvimento das organizações privadas não lucrativas e de voluntariado na sociedade americana do pós 2ª Grande Guerra Mundial. É nessa altura que se assiste à multiplicação de trabalhos sobre essas organizações, trabalhos que procuram basicamente perceber as razões do seu extraordinário desenvolvimento, correlacionando-o ou com o fracasso do Estado ou com o fracasso do mercado. Depois do relativo furor que estes novos agentes sociais provocaram nos Estados Unidos, chega a vez da Europa se apropriar desse objecto, começando a ver nele a salvação para a crise do Estado Providência que entretanto se tinha instalado (Anheir e Seibel, 1990).

A análise que Pierre Rosanvallon faz da crise do Estado Providência e das possíveis saídas que as sociedades europeias têm para essa crise, nos inícios da década de 80, acaba por ser um excelente exemplo da visão essencialmente positiva que marca os primeiros trabalhos sobre o Terceiro Sector na Europa, espelhando bem a confiança algo ingénua ou, pelo menos, pouco vigilante, que nele se depositava enquanto alternativa para a reforma do Estado pela reabilitação de lógicas de solidariedade e participação colectiva (Rosanvallon, 1981).

Para aquele autor francês, as virtualidades do Terceiro Sector na solução do impasse em que se encontrava o Estado Providência passariam por três argumentos essenciais: em primeiro lugar, pela natureza da redução que permite na procura sobre o Estado; em segundo lugar, pela forma como re-inscreve a solidariedade na própria sociedade; em terceiro lugar, finalmente, pela forma como imprime mais visibilidade social às relações de solidariedade. Para percebermos o verdadeiro alcance teórico e ideológico da devolução à sociedade civil de funções de provisão social, valerá a pena reflectirmos detalhadamente sobre estes três argumentos.

4.1. O Terceiro Sector na redução da procura sobre o Estado

Em relação ao primeiro argumento, uma das grandes virtualidades do Terceiro Sector seria o efeito de redução da procura sobre o Estado, redução essa possível e desejável na medida em que a entrada em cena do Terceiro Sector significaria introduzir

alterações muito significativas no laço social que o próprio Estado Providência criou e que, num período de crise, o constrange.

O pressuposto de partida é o de que Estado Providência e individualização são dois fenómenos complementares, duas faces da mesma moeda. Sob a lógica do Estado Providência, que deslocou para o sujeito individual todos os direitos e deveres de cidadania, ter-se-ia assistido, em toda a Europa, ao avanço dos processos de massificação social, de atomização e de rompimento das solidariedades tradicionais. Num cenário complexo de profundas reconfigurações culturais, que vão desde a redefinição da divisão sexual do trabalho, até à crescente reflexividade dos sujeitos individualmente considerados (Giddens, 1997), o laço social indivíduo/Estado aparece como a única expressão de vida colectiva, como a única forma de solidariedade social. Ou seja, sob a lógica de consolidação do Estado Providência, aquilo a que se assistiu na maior parte dos países europeus após a 2ª Grande Guerra Mundial foi a uma complexa dinâmica de hiperssocialização no topo, traduzida na penetração crescente do Estado em todas as esferas da vida social, ao mesmo tempo que se assistiu a uma progressiva dessocialização na base, patente na clara erosão das tradicionais formas de solidariedade assentes em relações de proximidade, interconhecimento e parentesco (Rosanvallon, 1981).

Por outras palavras, se a partir dos anos 70 o Estado Providência entra num vórtice estonteante em termos de solicitações por parte dos cidadãos, isso deve-se menos à crise económica e ao aumento das necessidades que as sociedades europeias atravessam nesse período, e mais ao tipo de laço social que o próprio Estado Providência criou e que não consegue sustentar, compensando os efeitos da atomização social.

Nesse sentido, a redução da procura sobre o Estado acaba por se assumir como algo que não se reduz a uma questão institucional e sim como um processo que depende da própria revitalização da sociedade civil. Ou seja, a resposta à crise do Estado Providência deverá passar pela capacidade da sociedade civil criar espaços que permitam desenvolver trocas de solidariedade fundadas em si mesmas, sem serem projectadas para o exterior, nomeadamente para o Estado. O Terceiro Sector aparece, nessa linha, como um elemento extremamente promissor para a reformulação do laço social entre o indivíduo e o Estado. Compreendendo uma série de segmentos da

sociedade civil, o Terceiro Sector aparece como a esfera de provisão onde seria possível encontrar lógicas de solidariedade assentes nos princípios da participação colectiva, da responsabilidade, do voluntarismo. Desde associações de moradores envolvidos no melhoramento urbanístico da sua área de residência até aos grupos de auxílio a pobres e de auto-ajuda, o que existe na sociedade civil é um conjunto de energias de solidariedade que podem e devem ser canalizadas para a redução da procura sobre o Estado.

O que acaba por estar implícito em muitas das primeiras leituras sobre os significados do Terceiro Sector é, precisamente, a crença de que a saída da crise do Estado Providência passará pelas modalidades que o próprio Estado conseguir desenvolver, criando as condições para a expansão dos auto-serviços colectivos e dos serviços de iniciativa local, para alívio das pressões que sobre si recaem enquanto única forma de expressão de solidariedade social.

4.2. O Terceiro Sector e o regresso da solidariedade à sociedade

Em relação ao segundo argumento, e obviamente no seguimento do primeiro, outra das grandes razões da confiança nas virtualidades do Terceiro Sector tem a ver com a forma como ele re-inscreve a solidariedade na própria sociedade, contrariando por essa via a abstracção, o formalismo e a distância das lógicas estatais burocráticas.

Assentando os seus fundamentos na necessidade de um compromisso entre o mercado, a economia e a comunidade, o social, o Estado Providência desenvolveu mecanismos de produção de solidariedade que se foram complexificando à medida que se foram estendendo a mais indivíduos e a mais domínios de intervenção. Nessa complexificação, os mecanismos de solidariedade do Estado Providência foram assumindo contornos cada vez mais abstractos, formais, por vezes mesmo ilegíveis. A consolidação do Estado Providência, assentando na implementação de sofisticados aparelhos burocráticos e no peso crescente da regulação social, que se alimentam e se multiplicam nessa abstracção, acaba por operar uma mediação entre o económico e o social que funciona de longe. Ou seja, com a expansão do Estado Providência a distância entre o indivíduo e o social torna-se excessivamente alargada.

A via possível para contrariar o alastramento da solidariedade abstracta dos aparelhos burocráticos do Estado Providência é a re-aproximação da sociedade a si

mesma. Essa reaproximação não poderá ser feita, naturalmente, cultivando uma visão nostálgica do retorno às formas comunitárias, perfeitamente incompatíveis com o desejo de autonomia do sujeito reflexivo da modernidade tardia (Beck, 1992; Giddens, 1997). Pelo contrário, poderá passar pela emergência de novas formas de participação colectiva como é o caso do Terceiro Sector.

Em muitas das primeiras leituras sobre as virtualidades do Terceiro Sector, o que acaba por estar implícito é uma visão dessa esfera social como um espaço inequívoco de reconciliação da emergência de formas não estatais de solidariedade com o desejo de autonomia dos indivíduos das sociedades modernas, permitindo, segundo modalidades actuais, re-inscrever a solidariedade de novo na própria sociedade.

4.3. O Terceiro Sector e a visibilidade social da solidariedade

Em terceiro lugar, finalmente, temos mais um dos argumentos fortes dos defensores do Terceiro Sector enquanto saída para a crise do Estado nos anos 70 e 80 – o efeito de visibilidade social que contraria a opacidade que as relações de solidariedade, sob o Estado Providência, assumiram.

Na sequência dos dois pontos anteriores, não nos será difícil aceitar a ideia de que a consolidação do Estado Providência acabou por assentar num progressivo afastamento do aparelho estatal em relação ao seu suporte social real. De tal forma é esse afastamento que as relações de solidariedade entre os homens passam a ser percebidas, basicamente, como relações fortemente espartilhadas entre os indivíduos e o sistema.

Para os defensores das virtualidades inequívocas do Terceiro Sector, este aparece como um espaço de formação de relações de solidariedade que permitem à sociedade tornar-se mais visível aos seus próprios olhos. Com o desenvolvimento do Terceiro Sector, torna-se possível a emergência local de necessidades e aspirações. Com o desenvolvimento do Terceiro Sector, a solidariedade pode deixar de ser reduzida a um conjunto de procedimentos e regras, passando a incorporar, igualmente, a proximidade e o voluntarismo; pode deixar de ser apenas lei e passar a ser também moral social, justiça e responsabilidade colectiva.

Em suma, o aparecimento do Terceiro Sector no âmbito da teoria social enquanto agente de reforma solidária do Estado Providência materializa-se, pelo menos nos trabalhos dos autores mais próximos dos projectos de construção de uma cidadania social alargada, num conjunto de leituras de cariz extremamente positivo que depositam grandes esperanças nas virtualidades emancipatórias e solidaristas dessa nova esfera de regulação social. Pelo Terceiro Sector passaria a capacidade da sociedade se organizar para se prover. Pelo Terceiro Sector passaria a reaproximação à própria sociedade, pelo desenvolvimento de mecanismos que contrariam as lógicas burocráticas e de clientelização do cidadão. Pelo Terceiro Sector, finalmente, passaria a própria aproximação ao cidadão, aos problemas locais e à ideia de responsabilidade e participação colectiva.

Ou seja, o que fica em aberto com a incorporação do Terceiro Sector no debate sobre a reforma do Estado Providência é a possibilidade de reinventar solidariedades segundo lógicas não mercantis, que reabilitem ideais de cidadania, de participação, de emancipação e de responsabilidade colectiva democrática.

Este debate, como veremos, e esse acaba por ser o fio condutor nuclear deste relatório, não é um debate nem pacífico nem terminado. Na realidade, às leituras mais confiantes da década de 80 seguiram-se abordagens mais críticas do Terceiro Sector, que procuraram colocar a tónica quer na sua instrumentalização por parte de formas híbridas de Estados mercantilizados, quer nos diferentes padrões institucionais de desenvolvimento do próprio Terceiro Sector que é possível encontrar e que podem significar espaços diferentes de possibilidades para a sua participação na reforma do Estado, quer ainda nas suas diferentes configurações organizacionais e nas implicações que estas podem ter na sua definição enquanto espaços alternativos de exercício de solidariedade.

Assumindo-se a desejabilidade dos projectos de reforma que emergem com lógicas de solidariedade não mercantis, colocando a tónica na cidadania, na participação, na parceria e na emancipação, será fundamental procurar articular um conjunto de elementos que reconduzam o debate para a análise das reais potencialidades e riscos desse caminho quando o fazemos passar pelo Terceiro Sector. Disso nos ocuparemos no próximo capítulo.

5. NOVAS ENCRUZILHADAS NOS CAMINHOS DE REFORMA SOLIDÁRIA

A pertinência das análises mais recentes sobre o Terceiro Sector, na perspectiva da avaliação das suas reais potencialidades mas também das suas limitações enquanto arauto e agente de reforma solidária do Estado, ganha especial relevo quando integramos na nossa reflexão o debate mais recente em torno, precisamente, das modalidades dessa reforma.

Com a queda do muro de Berlim, e com a consequente desestabilização ideológica e conceptual que esse acontecimento provocou, entrou-se num período, que viria a durar cerca de uma década, de profunda depressão para as correntes de raiz social-democrata e socialista. Sem os seus tradicionais referentes e num contexto de globalização e mundialização económica, a social-democracia é obrigada a olhar para si mesma para se renovar e se reinventar enquanto projecto. É nessa exigência de renovação que se redescobre no caminho de um reformismo solidário, a partir da ideia de cidadania activa e dos valores fundadores de igualdade, liberdade e solidariedade. É nessa exigência de renovação que se reconstrói segundo as leituras francófonas dos anos 80 de autores como Rosanvallon (1981).

Mas é também nessa exigência de renovação que se assiste, nomeadamente a partir de meados da década de 90, a movimentos de reformismo do próprio reformismo, emergindo formas híbridas que, sob o argumento da governabilidade e da operacionalidade desses mesmos valores de igualdade e de liberdade, vão instrumentalizando as diferentes esferas de solidariedade e permitindo o avanço das lógicas mercantilistas que progressivamente as colonizam. É uma nova encruzilhada nos caminhos de reforma, emergente no seio da própria social-democracia.

Cenário claro dessa encruzilhada é o debate que vem animando a esquerda europeia desde a segunda metade da década de 90, debate onde é possível identificarmos duas grandes linhas programáticas. De um lado temos o socialismo de raiz marxista que, assumindo a necessidade de reforma e de adaptação às realidades de um mundo tornado global, não abdica do papel do Estado nacional na redistribuição da riqueza e na criação de um mercado social. Do outro lado temos uma social-democracia que cedeu algum espaço ao neo-liberalismo e que se deixou penetrar por valores híbridos, estabelecendo compromissos com o mercado, cedendo à inevitabilidade de um

cosmopolitismo global. De um lado temos uma versão do reformismo que é a versão do reformismo do mercado social, melhor personificada no final do milénio nas posições do primeiro-ministro francês Lionel Jospin. É o reformismo que procura manter os mercados ao serviço da sociedade, que recusa a ideia de sociedade de mercado, que acredita que o Estado ainda pode e deve desempenhar um papel fundamental na regulação nacional e internacional, aparecendo o Terceiro Sector como parceiro na criação de novas rotas de solidariedade que se impõem sobre os constrangimentos dos imperativos do mercado. Do outro lado temos a versão do reformismo da economia mista (Giddens, 1999), melhor interpretada pelo primeiro-ministro britânico, o trabalhista Tony Blair, o reformismo que *“procura uma sinergia entre os sectores público e privado, fazendo uso do dinamismo dos mercados mas sem perder de vista o interesse público”* (idem, ibidem: 91). É o reformismo que aceita as regras do mercado como traços de sociedades dinâmicas, sociedades onde se assumem como inadequados os velhos hábitos de regulação, incluindo os que são gerados pelos sistemas de protecção social. É a social-democracia da *“Terceira Via”* que procura criar *“uma sociedade de pessoas que assumem riscos”* (idem, ibidem: 92), onde necessariamente devem coexistir a regulação e a desregulação. É um reformismo híbrido onde o Terceiro Sector acaba por ser assumido como instrumento de governação e não tanto como parceiro na reforma.

A tomada de consciência desta nova encruzilhada é fundamental para percebermos as dinâmicas que marcam o Terceiro Sector actualmente. Apesar da implantação maioritária que os governos de esquerda tiveram nos últimos anos um pouco por todo o mundo, estamos longe de uma situação em que se assume um projecto comum. Nos pólos teremos dois caminhos distintos – o caminho do socialismo reinventado na relação de emancipação com a comunidade e o caminho do socialismo liberal ou do liberalismo socialista, expressão paradoxal nos termos, mas encerrando a hibridez de um novo compromisso com os mercados globais, onde o interesse público não se pode reduzir à esfera da regulamentação doméstica e onde é necessário integrar uma dimensão de desregulamentação e de abertura às lógicas mercantis. Entre estes dois caminhos é possível identificar uma série de propostas de governação. A sua maior aproximação a um ou outro pólo significará, no entanto, espaços de possibilidades claramente distintas para o Terceiro Sector e para o papel que pode desempenhar.

Esta nova encruzilhada ganha sentidos acrescidos quando lida à luz dos grandes contextos transnacionais que parecem marcar a discussão sobre o Estado à entrada do novo século e que, fazendo uso das propostas de Boaventura de Sousa Santos, poderíamos designar como o pós-consenso de Washington e o pós-Seattle (Santos, 2000).

Em relação ao primeiro, e numa clara alusão aos consensos gerados durante a década de 80 no seio do Banco Mundial que, basicamente, anunciavam o fim do Estado Providência, o que está em causa é a revisão das teses neo-liberais a partir do interior das agências globais que as promovem, nomeadamente na sequência das análises do vice-presidente daquela instituição, Joseph Stiglitz, consubstanciando-se no reconhecimento da falácia dos argumentos então utilizados para a defesa do fim do Estado Providência e na admissão da eficiência da sua intervenção, em determinadas questões, em relação ao mercado (Orszag e Stiglitz, 1999). Ou seja, estamos a falar de um novo contexto transnacional que, no seio do próprio neo-liberalismo, retoma a centralidade do Estado e das políticas sociais públicas, colocando, de novo, no centro das agendas, questões de solidariedade, de coesão social, de direitos humanos e económicos.

Em relação ao segundo contexto, o pós-Seattle, o que está aí em causa, e numa alusão clara aos movimentos maciços de cidadãos, em Seattle, para contestação das políticas de liberalização promovidas pela Organização Mundial do Comércio, é a expressão de uma luta global por uma globalização alternativa, em oposição à globalização do modelo neo-liberal, uma globalização que reabilite valores de solidariedade e de emancipação e que se inscreva num novo marco de uma cidadania global.

A importância destes dois contextos transnacionais nas discussões sobre o Estado e as políticas sociais à entrada do novo milénio tem a ver, e no que ao Terceiro Sector diz respeito, com a re-introdução definitiva do político e dos papéis dos Estados nas agendas de discussão pública e com a necessidade de aprofundar espaços de democracia e participação colectiva. Os novos caminhos do reformismo solidário passam, inevitavelmente, por estes contextos e ganham força, precisamente, nestes novos contextos.

6. DA REGULAÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADANIA PARA O ESPAÇO DA COMUNIDADE. AS LEITURAS VIGILANTES DE 90.

O Terceiro Sector aparece, neste momento, como o parceiro eleito, na maior parte dos projectos políticos reformistas, para, com o Estado, gerar novas configurações de bem-estar, que aprofundem os espaços de democracia, que promovam questões de direitos e que funcionem como mecanismos de redistribuição segundo critérios de justiça e coesão social.

Depois das perplexidades sociais das décadas de 70 e 80, que se foram perturbadoras para a teoria social, pela desconstrução de velhas certezas, foram igualmente efervescentes no sentido da descoberta de novos caminhos, à entrada da década de 90, no entanto, assistimos ao desenvolvimento de uma Sociologia Política mais discricionária em relação às novas dinâmicas sociais, nomeadamente mais cautelosa no que diz respeito à celebração do Terceiro Sector como arauto de reforma solidária.

É nessa linha de maior discricção que se desenvolve um importante eixo teórico à volta do binómio promoção/inibição de direitos a propósito dos agentes do Terceiro Sector.

As críticas que durante os anos 80 foram feitas ao Estado Providência, e que continuaram a ser reproduzidas e incorporadas no discurso público dos anos 90, passam muito pela denúncia do estado de dependência a que terá reduzido os cidadãos. Como sintetiza Boaventura de Sousa Santos, “(...) a cidadania social e o seu Estado Providência transformaram a solidariedade social numa prestação abstracta de serviços burocráticos benevolentemente repressivos, concebidos para dar resposta à crescente atomização da vida social mas, de facto, alimentando-se dela e reproduzindo-a de modo alargado.” (Santos, 1994: 214). Sobre este argumento já reflectimos nos pontos 3 e 4 deste capítulo, tendo ficado mais ou menos clara a demonstração de como é precisamente esse tipo de crítica que sustenta boa parte das análises mais entusiastas das virtudes da emergência do Terceiro Sector e da devolução à sociedade civil de funções de provisão de bem-estar.

Fruto da proliferação de estudos empíricos sobre as dinâmicas do Terceiro Sector, que em larga escala se multiplicam um pouco por todo o mundo, os mesmos

autores que na década de 80 se afirmavam entusiasticamente ao lado do Terceiro Sector começam, durante a década de 90, a reflectir teoricamente, de uma forma mais madura, sobre as faces ocultas que esses processos de devolução à sociedade civil podem implicar. Uma dessas faces ocultas tem a ver, precisamente, com a forma de distribuição de poder social nas sociedades capitalistas, com os mecanismos de produção e legitimação de direitos e com a possibilidade de as novas mesclas público/privado poderem significar novas formas de dependência.

Boaventura de Sousa Santos distingue nas sociedades capitalistas quatro espaços estruturais que são, simultaneamente, quatro espaços de produção de poder social (idem, *ibidem*: 112). São esses espaços o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço da cidadania e o espaço mundial.

A afirmação do Estado Providência sustenta-se, precisamente, no elogio do espaço da cidadania, o espaço das relações sociais públicas entre cidadãos e o Estado, o único espaço de produção de direitos e de legitimação democrática. Os restantes espaços estruturais, e essa é a democracia das sociedades capitalistas, são espaços que operam à margem das questões de direitos e segundo princípios não democráticos. A democracia que as sociedades democráticas promoveram é, de facto, uma democracia que começa e termina no espaço da cidadania política e que permite a manutenção de espaços organizados segundo princípios despóticos e avessos às questões de direitos.

Quando falamos da emergência do Terceiro Sector e da devolução de funções de provisão à sociedade civil organizada, estaremos, no fundo, a discutir um processo de passagem da regulação do espaço da cidadania para o espaço da comunidade, este último caracterizado por formas de poder não democráticas. Ou seja, quando nos situamos ao nível das relações privadas entre cidadãos (e são privadas as relações que passam pelo Terceiro Sector), não tem muito sentido falar de direitos. Esse sentido adquire-se a partir do momento em que equacionamos a devolução por parte do Estado, logo, um conjunto de relações que não constituem alternativas e sim efectivas necessidades das pessoas nelas envolvidas.

No fundo, o que acaba por estar em discussão é um processo que, celebrando o *boom* do Terceiro Sector como um processo que dá poder à sociedade civil, pode igualmente servir para a desarmar. Organizado segundo princípios não democráticos, mas assumindo-se como uma necessidade para os sujeitos nele envolvidos, o Terceiro

Sector pode muito bem constituir-se como gerador de novas dependências, dependências essas agravadas, na sua condição, pela incapacidade de se fazerem acompanhar de direitos democraticamente legitimados. Ou seja, com a emergência do Terceiro Sector, podemos estar a assistir ao desenvolvimento de um conjunto de processos políticos extremamente interessantes que, em nome de uma dinâmica organizativa da sociedade civil, podem muito bem desarmá-la em definitivo.

As análises mais recentes sobre o Terceiro Sector vêm-se inscrevendo cada vez mais nesse debate sobre a passagem da regulação do espaço da cidadania para o espaço da comunidade e sobre as duas faces dessa passagem. Essas dinâmicas têm vindo a ser desvendadas por inúmeros estudos empíricos que procuram, precisamente, perceber a qualidade dos processos que as organizações do Terceiro Sector desenvolvem e a forma como se relacionam com aqueles que assistem. No próximo capítulo iremos desenvolver, precisamente, um quadro analítico que nos permita participar em todo este debate.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 1:

Anheier, Helmut & Seibel, Wolfgang (eds.) (1990) – *The third sector. Comparative studies of nonprofit organizations*, Berlim, Walter de Gruyter

Beck, Ulrich (1992) – *Risk society*, Londres, Sage

Beck, Ulrich (1994) – “The reinvention of politics” in Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott (eds.), *Reflexive Modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge, Polity Press, 1-55

Beck, Ulrich (1998a) – *Qué es la globalización? Falacias de globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, PAIDÓS

Beck, Ulrich (1998b) – *Democracy without enemies*, Cambridge, Polity Press

→ Boyer, Robert (1996) – “State and Market. A new engagement for the twenty-first century?” in Boyer, Robert & Drache, Daniel (eds.), *States against markets: the limits of globalization*, Londres e Nova Iorque, Routledge, 84-114

Deacon, Bob & Hulse, Michelle & Stubbs, Paul (1997), *Global social policy: international organizations and the future of welfare*, Londres, Sage

→ EU (1995) – *Resolução sobre o Livro Branco “Política Social Europeia: como avançar na União”*, Jornal Oficial das Comunidades nºC43 de 20 de Fevereiro de 1995

- Fitoussi, Jean-Paul & Rosanvallon, Pierre (1997) – *A nova era das desigualdades*, Oeiras, Celta Editora
- Giddens, Anthony (1997) – *Para além da esquerda e da direita*, Oeiras, Celta Editora
- Giddens, Anthony (1999) – *Para uma terceira via*, Lisboa, Editorial Presença
- Gore, Al (1993) – *Creating a government that works better & costs less. Report of the national performance review*, Washington, US Government Printing Office
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1993) – *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Nova Iorque, Plume
- Orszag, Peter R. & Stiglitz, Joseph E. (1999) – *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*, Washington, The World Bank
- Petrella, Riccardo (1997) – *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Madrid, Editorial Debate
- Rosanvallon, Pierre (1981) – *La crise de l'état-providence*, Paris, Éditions du Seuil
- Santos, Boaventura de Sousa (1994) – *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Edições Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1997) – *Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (1999) – *The welfare state in Portugal: between conflicting globalizations*, texto policopiado, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (2000) – *Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal*, Coimbra, CES
- Touraine, Alain (1978) – *La voix et le regard*, Paris, Éditions Seuil

CAPÍTULO 2 – O TERCEIRO SECTOR NOS SISTEMAS DE BEM-ESTAR

A esta altura procuraremos reconduzir o debate para a análise das reais potencialidades e riscos que um caminho de reforma do Estado pelo Terceiro Sector encerra. O que significa que deveremos, antes de mais, seleccionar as ferramentas conceptuais necessárias para trabalharmos aquilo que entendemos por Terceiro Sector. E dizemos seleccionar porque é, de facto, uma selecção que está em causa. A clarificação conceptual de um domínio de acção social como o Terceiro Sector é extremamente complexa, tendo vindo a ser palco de abordagens muito diversificadas. Porque é de reforma do Estado que temos vindo a falar, e porque é sobre caminhos de reforma que pretendemos reflectir, elegeram-se como centrais alguns eixos de análise. Deles nos ocuparemos neste capítulo.

Em primeiro lugar, e na medida em que quando falamos de Estado ou Mercado é de espaços de regulação social que estamos a falar, procuraremos definir o Terceiro Sector enquanto elemento de um modelo sectorial de regulação. Tomando como referência alguns contributos actuais de quadrantes diversos da teoria social, e trabalhando numa escala mais macro, procuraremos conceptualizar o Terceiro Sector como um espaço de relações intersectoriais de regulação.

Em segundo lugar, e porque a abstracção teórica é, por definição, um exercício de generalização cega de conceitos, procuraremos trazer para o debate alguns elementos de reflexão sobre a importância que os diferentes padrões institucionais de desenvolvimento do Terceiro Sector têm na análise das suas expressões locais e concretas. Ainda que possamos concordar com Lester Salamon quando afirma *The Global Associational Revolution* (Salamon, 1995), não podemos deixar de reclamar, numa escala de análise *meso*, a centralidade das diferenças nos contextos históricos e políticos em que se desenvolve o Terceiro Sector, diferenças especialmente importantes na medida em que traduzem, nomeadamente, modalidades específicas de relacionamento entre o próprio Terceiro Sector e os governos nacionais. A reflexão sustentada sobre os caminhos de reforma pelo Terceiro Sector não poderá desprezar esta variável.

Finalmente, e em terceiro lugar, procuraremos articular alguns papeis e lógicas de funcionamento do Terceiro Sector a partir das suas diferentes configurações

organizacionais. A um nível de análise micro, e aceitando as particularidades das configurações do Terceiro Sector na sua diversidade, reteremos algumas grelhas analíticas centrais para a leitura de experiências empíricas concretas.

O objectivo será, em última análise, traçar um quadro conceptual suficientemente claro que nos permita, na segunda parte deste texto, deslocar o debate para um contexto institucional, histórico e político específico, o contexto da sociedade portuguesa e do Estado português.

1. DEFINIÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NUM MODELO SECTORIAL DE REGULAÇÃO

Os desafios à investigação sobre o Terceiro Sector começam logo ao nível da sua definição, desafios esses que têm menos a ver com o carácter recente dessa investigação e, provavelmente, mais com a diversidade de organizações que nela se incluem. O termo Terceiro Sector, usado enquanto conceito que designa e qualifica um conjunto de organizações, sugere-nos a possibilidade de identificar um corpo mais ou menos definido com algumas características enumeráveis. O problema é que, se existe alguma grande característica comum a todas essas organizações que usualmente se classificam como pertencentes ao Terceiro Sector, essa característica é, precisamente, a riqueza da sua diversidade, a mesma diversidade que leva Hodgkinson e Sumariwalla a falarem de “... *tapestry of nonprofit forms...*” quando procuram definir esse campo de acção social (Hodgkinson e Sumariwalla, 1992: 497).

A somar a essa riqueza, em termos de expressão organizacional, temos uma igualmente rica diversidade de experiências nacionais de acção não estatal, elemento igualmente constrangedor na definição inequívoca do que se entende por Terceiro Sector. Aliás, esse elemento é especialmente visível ao nível da própria diversidade terminológica em uso para designar o domínio que nós optamos por chamar Terceiro Sector. A título de exemplo retenha-se a utilização generalizada da expressão *Sector Não Lucrativo* nos Estados Unidos da América, expressão que está intimamente associada à necessidade das organizações aí se definirem como não lucrativas para poderem ter isenções fiscais (Gidron, Kramer e Salamon, 1992). Ou então, a preferência pela designação *Sector Voluntário* em países como o Reino Unido, onde as

organizações religiosas de caridade moldaram desde muito cedo os caminhos deste domínio (Hanvey e Philpot, 1996). Ou, ainda, a escolha francesa pelo termo *Economia Social*, denunciando o compromisso com uma determinada forma de ler e entender a crise do Estado Providência e uma longa história de cooperativismo e mutualismo (Seibel e Anheier, 1990). Em todos os casos, o que parece estar em causa é um conjunto de experiências históricas, institucionais e políticas diferenciadas, factor que acresce nas dificuldades de definição do que entendemos por Terceiro Sector.

Essas dificuldades serão, inclusive, as grandes motivadoras do desenvolvimento de uma série de paradigmas de leitura do Terceiro Sector que, na sua dispersão, ainda mais obstaculizam a construção de um conceito abrangente. É possível, nesse sentido, e por exemplo, identificar um conjunto de leituras ancoradas na tradição da escola americana da microeconomia que tendem a ler o Terceiro Sector enquanto reacção ao fracasso do mercado ou do Estado, logo, enquanto opção institucional para redução de custos de transacção na provisão de bens e serviços públicos, limitando os seus quadros analíticos a grelhas procedentes da ciência económica que reduzem, em última análise, o desenvolvimento dessa esfera às leis da procura e da oferta na dinâmica de escolhas institucionais. Exemplos de trabalhos que se revêem neste paradigma são as leituras de Badelt (1990), de James (1990) ou de Ben-Ner e Gui (1993).

Outro exemplo de um paradigma de leitura com alguma expressão é aquele que Seibel e Anheier designam como *Teorias Neo-Corporativistas* (Seibel e Anheier, 1990), as quais tendem a reduzir o Terceiro Sector a uma zona de almofada entre o Estado e a sociedade, funcionando, nesse sentido, enquanto espaço para alívio de tensões sociais e de conflitos políticos, não o admitindo enquanto espaço social autónomo.

Depois da leitura do primeiro capítulo, terá ficado mais ou menos claro que, a abordagem que se pretende desenvolver nesta investigação, se inscreve num quadro teórico de fundo que procura reflectir sobre as actuais dinâmicas de redefinição do Estado moderno e sobre os caminhos de reforma solidária para esse Estado, ambas entendidas à luz dos grandes desafios que se põem num cenário de globalização e mundialização económica. Mais concretamente, terá ficado claro que a questão subjacente a essas dinâmicas é a de saber como é que valores como a liberdade individual, a solidariedade e a responsabilidade colectiva podem ser mantidos num

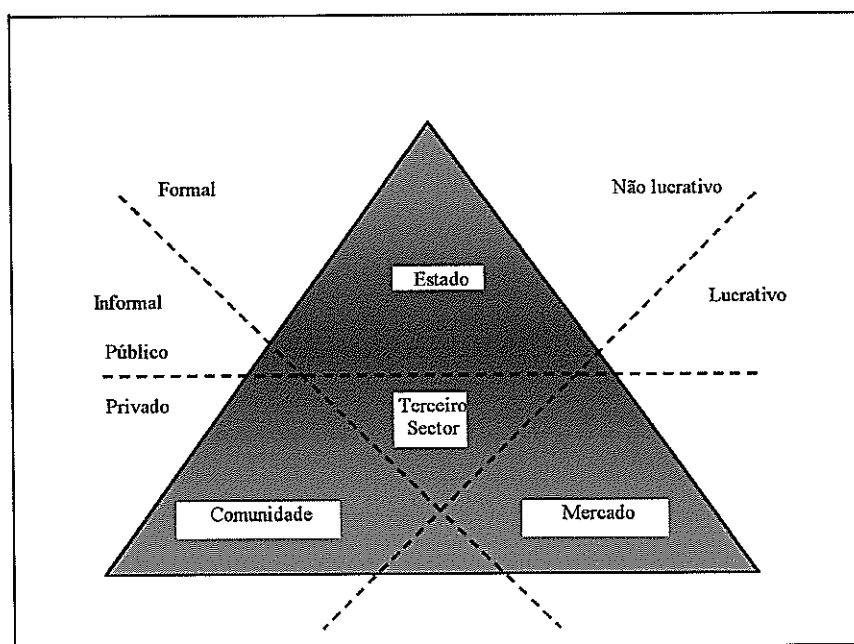
contexto de influência crescente de lógicas de regulação de eficiência mercantil e burocrática.

Ou seja, a leitura que se pretende desenvolver do Terceiro Sector remete-nos para um campo de análise que procura entendê-lo a partir da sua localização estrutural num cruzamento denso de esferas de regulação social distintas e a partir dos seus papéis sociais e políticos no equilíbrio intersectorial dessas esferas.

Uma orientação com alguma projecção no âmbito da teoria social e política para definição do Terceiro Sector é, precisamente, aquela que o localiza estruturalmente num modelo sectorial de regulação social, orientação essa que está implícita em alguns trabalhos marcantes como os de Wuthnow (1991), Evers (1995), Gomez (1998) ou Santos (1990).

Figura 1

Localização estrutural do Terceiro Sector num modelo sectorial de regulação¹



Adalbert Evers sugere que o Terceiro Sector deve ser conceptualizado como uma dimensão da esfera pública nas sociedades civis, isto é, um campo de tensões sem fronteiras claras, onde racionalidades e discursos diferentes coexistem e se intersectam (Evers, 1995: 161). Esta sugestão parece-nos especialmente interessante na medida em que desfaz de imediato qualquer leitura que procure utilizar um esquema como o da

¹ Adaptado de Gomez (1998: 72)

figura 1 para perceber o Terceiro Sector a partir de dicotomias de espaços distintos. Pelo contrário, e contrariando uma série de abordagens de raiz *habermasiana* que reproduzem a idealização de espaços sociais protegidos como se o social fosse, de facto, constituído por um conjunto de domínios que é possível separar, o que se procura é entender o Terceiro Sector num plano de densos cruzamentos sociais e políticos de esferas de relações sociais que articulam racionalidades diversificadas.

1.1. Localização estrutural do Terceiro Sector num enclave entre Estado, Mercado e Comunidade

O postulado basilar que acaba por enformar o tipo de leitura que pretendemos conduzir sobre o Terceiro Sector é o de que este 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, onde é possível forjar modelos de solidariedade alternativos à solidariedade mercantil, à solidariedade política ou à solidariedade do mundo da vida informal, capazes de contribuir para um projecto de reforma emancipatória do Estado.

No entanto, e esse será um segundo postulado crucial, é essa mesma localização estrutural que o faz posicionar-se num campo de tensões, de múltiplas influências, por vezes contraditórias, em relação às quais é a sua capacidade de preservação institucional que estará, muitas vezes, em causa, por forma a manter viva uma vontade e uma concepção solidarista, democrática e responsável do que é o interesse colectivo.

Do esquema adaptado de Gomez (1998), para localizar estruturalmente o Terceiro Sector num modelo sectorial de regulação (fig.1), poderemos retirar alguns vectores conceptuais importantes para operacionalizar estes dois pressupostos.

Assim, o Terceiro Sector designará uma esfera de relações sociais que são predominantemente:

- formais (no sentido em que têm um grau mínimo de institucionalização, distinguindo-se da informalidade e espontaneidade das relações ao nível da comunidade);
- privadas (no sentido em que mantêm um grau mínimo de independência em relação ao Estado);

- não lucrativas (no sentido em que não são primordialmente comerciais ou não visam primordialmente o lucro).

Ou seja, mesmo que consideremos o Terceiro Sector como uma esfera de relações sociais que intersectam as grandes lógicas de regulação social (a lógica da proximidade e do interconhecimento da comunidade; a lógica da troca e do lucro do mercado; a lógica da burocracia e da solidariedade colectiva do Estado), ele não se reduz ao somatório das suas características individuais. O Terceiro Sector, definido a partir da sua localização estrutural num modelo sectorial de regulação, faz parte da esfera das relações privadas da comunidade, delas se distinguindo na medida em que assume graus variáveis de institucionalização e formalização. Ele integra a esfera da prestação de bens e serviços colectivos, dela se distinguindo na medida em que é de iniciativa privada. Ele integra, finalmente, a esfera da iniciativa e da eficiência organizacional do mercado, dela se distinguindo na medida em que a sua orientação não é para o lucro e sim para os fins públicos que o definem.

É no confronto do Terceiro Sector com essas três grandes esferas de regulação, que muitos autores identificam as grandes potencialidades desse domínio de acção social, nomeadamente quando está em causa o desenvolvimento de modalidades alternativas de provisão de bem-estar. Por um lado, a familiaridade com a lógica da proximidade da comunidade tornará o Terceiro Sector uma esfera de maior sensibilidade às novas necessidades e às necessidades locais, traduzida numa maior capacidade de imbricação no território e numa maior capacidade de mobilização de recursos locais. Por outro lado, a proximidade à lógica da eficiência do mercado tornará o Terceiro Sector um espaço privilegiado para a emergência de configurações organizacionais mais flexíveis que as burocracias estatais, com o correspondente ganho em termos da qualidade no tratamento dado às populações dificilmente abrangidas pelos procedimentos administrativos e com o incremento do poder dos beneficiários na prestação dos serviços. Por outro lado, finalmente, o menor grau de orientação para o lucro tornará o Terceiro Sector um espaço para a provisão de bens e serviços segundo uma lógica de solidariedade enraizada na autonomia do sujeito e na vontade livre de participação colectiva, contrariando as lógicas de troca mercantilista dominantes na prestação privada de bem-estar pelo mercado.

Assim, uma orientação mais ou menos comum entre aqueles que têm procurado estudar as dinâmicas do Terceiro Sector (Salamon e Anheier, 1998; Gidron, Kramer e Salamon, 1992; Seibel e Anheier, 1990) tem sido a de o identificar, na diversidade extraordinária de organizações que o constituem, como uma esfera de relações sociais:

- organizadas, ou seja, institucionalizadas ainda que num grau mínimo;
- privadas, ou seja, estatutariamente e institucionalmente localizadas fora do aparato formal do Estado;
- não lucrativas, ou seja, sem objectivos de distribuição de lucro pelos seus dirigentes;
- autogovernadas, ou seja, equipadas para controlar as suas próprias actividades;
- voluntaristas, ou seja, envolvendo um esforço voluntário e privado significativo.

Naturalmente que esta, estratégia de definição do Terceiro Sector a partir da sua localização estrutural num modelo sectorial de regulação, não nos acrescenta muito em termos de redução da diversidade de organizações que nele se incluem. De facto, até poderíamos considerar legítimo questionar até que ponto, dada essa diversidade, o Terceiro Sector deve ser entendido enquanto sector (Gidron, Kramer e Salamon, 1992). Sem entrarmos propriamente nesse debate, debate que na nossa perspectiva só justifica a necessidade da multiplicação de investigações sérias sobre o Terceiro Sector que articulem, nomeadamente, três níveis de leitura distintos, o do sector, o da área de serviços e o da organização individual, a grande virtualidade da análise do Terceiro Sector a partir da sua localização estrutural num enclave entre Estado, Mercado e Comunidade tem a ver com o facto de nos permitir conceptualizá-lo enquanto espaço de intersecção de grandes eixos de orientação, enquanto campo de tensões. A sua afirmação enquanto actor num projecto de reinvenção do Estado passará, inevitavelmente, pela forma como se posicionar nesse campo de tensões e pela qualidade dos equilíbrios que conseguir forjar entre as diferentes lógicas que nele se manifestam.

1.2. Papeis sociais e políticos de um Terceiro Sector atravessado por eixos de tensões estruturais

Este tipo de leitura do Terceiro Sector tem, obviamente, implicações analíticas importantes. Antes de mais, entendê-lo enquanto espaço de intersecção de diferentes modelos de regulação social implica que não estamos a trabalhar com um campo de acção social de contornos bem definidos. Pelo contrário, e usando a terminologia proposta por Evers (1995), estamos a trabalhar com um campo de *mixes*. Ou seja, o Terceiro Sector deverá ser considerado não enquanto uma esfera individualizada e sim como elemento de um mosaico complexo de produção de bem-estar, onde se articulam e confrontam racionalidades diversas, privilegiando-se na análise as relações entre elas.

Por outro lado, se essa localização estrutural entre o Estado, o Mercado e a Comunidade pode ser entendida enquanto fonte de algumas virtualidades, como se o Terceiro Sector retivesse de cada domínio de regulação o que ele tem de melhor, a verdade é que é esse mesmo posicionamento estrutural que acabará por funcionar como o grande elemento de constrangimento do próprio Terceiro Sector. O modelo adoptado para definir o que entendemos por Terceiro Sector coloca-o, inevitavelmente, num campo de tensões, sendo aí que se definem os seus papeis sociais e políticos.

A partir do momento em que nos propomos pensar o Terceiro Sector enquanto actor num caminho de reforma solidária do Estado, deixa de ser apenas a sua capacidade de provisão de bens e serviços que está em causa. Passa a estar implicada na análise, igualmente, a consideração do tipo de vida pública, do tipo de discussão colectiva que nele emerge. Ou seja, passa a estar em causa, também, a qualidade dos processos de afirmação de valores colectivos que nele se desenvolvem.

Tudo isto nos remete, inquestionavelmente, para a análise dos papeis sociais e políticos do Terceiro Sector num sistema multifacetado de regulação social, papeis esses que são profundamente constrangidos, na sua definição, pelo conjunto de eixos de tensão que o atravessam (*idem, ibidem*).

Um primeiro eixo de tensão é o que derivará da relação entre a economia de mercado e a esfera pública. O que estará aqui em causa é o tipo de equilíbrios que o Terceiro Sector será capaz de promover entre uma racionalidade instrumental e uma racionalidade construída em torno de valores democráticos e de solidariedade. A tensão de fundo a este nível acabará por se reduzir à qualidade do binómio meios/fins, mais

concretamente ao tipo de articulação entre a eficácia dos primeiros e a legitimidade colectiva dos segundos.

Um segundo eixo de tensão será aquele que passa pela relação entre a racionalidade das instituições estatais centrais, definidas por lógicas, estratégias de intervenção e modalidades de exercício de poder tendencialmente universalistas, e a racionalidade das organizações locais, pautadas por lógicas particularistas de subculturas. A tensão de fundo a este nível traduz-se no binómio solidariedade universal/solidariedade particular, remetendo-nos para a qualidade da reconciliação que o Terceiro Sector for capaz de promover entre lógicas de reciprocidade que operam a escalas diferentes.

Um terceiro eixo de tensão, finalmente, será aquele que se define pela relação entre a orientação das organizações formais e a orientação do mundo da vida informal. O que estará em causa aqui é a natureza dos equilíbrios entre modalidades de acção definidas por regras formais e objectivos de profissionalismo e modalidades de acção desenvolvidas à escala das relações pessoais e familiares, da vizinhança, das comunidades e das redes sociais.

Entender o Terceiro Sector a partir da sua localização estrutural entre o Estado, o Mercado e a Comunidade deverá passar, na nossa perspectiva, pela operacionalização destes eixos de tensão. Ao contrário do Estado ou do Mercado, por exemplo, dominados por tipos específicos de racionalidades, o Terceiro Sector enquanto campo de tensões é, por natureza, um espaço híbrido, onde se cruzam papeis e racionalidades diversas. A qualidade da sua participação na reinvenção solidária do Estado passará, inevitavelmente, pela qualidade dos equilíbrios que for capaz de desenvolver entre essas diferentes racionalidades.

2. PADRÕES LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E EXPRESSÃO DO TERCEIRO SECTOR

O mesmo Lester Salamon da *Global Associational Revolution*, que prevê para o Terceiro Sector, no final do século XX, um papel no desenvolvimento social e político global semelhante em importância ao que teve a emergência do Estado-Nação no século XIX (Salamon, 1995: 1), reclama uma abordagem das suas origens sociais particulares

como a melhor forma de perceber as razões pelas quais ele se desenvolve em alguns países e não em outros, ou as razões pelas quais ele se desenvolve com dinâmicas e características tão diversificadas (Salamon e Anheier, 1998). O objectivo deste autor quando defende uma abordagem séria das origens sociais do Terceiro Sector é focar as relações sociais, políticas e económicas de cada contexto institucional, para perceber os diferentes caminhos que se apresentam como possíveis para o desenvolvimento desse domínio de acção social.

O que está em discussão neste ponto do texto é, nessa linha, a defesa da ideia de que o desenvolvimento do Terceiro Sector e, por consequência, os papéis sociais e políticos que venha a assumir, estão fortemente associados a constelações específicas de relações de classe e a padrões de relacionamento Estado/sociedade. *“Choices are heavily constrained by prior patterns of historical development that shape the range of options available at a given time and place...”* (Salamon e Anheier, 1998: 226). Esses padrões a que os autores aludem reflectem, sobretudo, relações de poder entre classes sociais, entre Estado e sociedade e, inclusive, entre nações. Na análise das organizações do Terceiro Sector é essencial, por isso, aceitar que *“... they are firmly embedded in prevailing social and economic structures...”* (idem, ibidem: 227).

Estas observações são largamente justificadas quando procuramos o confronto com a evidência empírica já disponível. De facto, se é possível traduzir numericamente o crescimento impressionante do Terceiro Sector de forma mais ou menos generalizada em todo o globo², diferentes estudos comparativos, realizados com base em parcerias de investigação internacionais, vêm demonstrando a existência de padrões nacionais e regionais muito diversificados no desenvolvimento e expressão desse sector.

Gidron, Kramer e Salamon (1992) procuram demonstrar esses padrões diversificados, tomando como critério central para a sua identificação os tipos de relações que se desenvolvem nos vários países entre os respectivos governos e as organizações do Terceiro Sector. Reunindo contributos de investigadores oriundos de

² A este propósito aconselha-se a consulta de alguns trabalhos de alcance internacional que vêm reunindo cientistas sociais de origens diversas e que demonstram o crescimento generalizado do Terceiro Sector nos últimos 20 anos um pouco por todo o mundo (Gidron, Kramer e Salamon, 1992; McCarthy, Hodgkinson e Sumariwalla, 1992). Lester Salamon (1995) fala mesmo de uma *Global Associational Revolution*, reunindo evidência empírica de natureza estatística que comprova esse crescimento do Terceiro Sector em pontos do globo tão distintos como os países da Europa Ocidental, os países em desenvolvimento da África ou da América Latina ou, ainda, em culturas tão específicas como a cultura oriental japonesa.

países diferentes da Europa Ocidental e de Israel, demonstram como existem quadros nacionais distintos para essas relações.

McCarthy, Hodgkinson e Sumariwalla (1992) são outras três autoras que se reúnem à volta deste tema das especificidades do Terceiro Sector nos diferentes contextos nacionais. Trabalhando com base num volume alargado de informação, avançam, inclusive, com uma proposta de classificação dos diferentes padrões de evolução e expressão do Terceiro Sector que é possível encontrar. Assim, um primeiro tipo seria a estrutura típica dos países organizados segundo a lei civil, encontrada sobretudo na Europa Ocidental, na Austrália e na América do Norte. Dentro deste grande tipo estrutural seria ainda possível encontrar configurações diversificadas como, por exemplo, as de países como a França ou a Itália, países muito afectados pela extensa estrutura corporativa da Igreja Católica, as de países como a Inglaterra ou os Estados Unidos, funcionando com base no voluntariado e mais próximas da figura da empresa lucrativa ou, ainda, as dos países social-democratas escandinavos, onde a aceitação da justiça da ideia de bem-estar assegurado pelo Estado é acompanhada por um fraco desenvolvimento do Terceiro Sector no domínio da prestação social e por um significativo índice de participação dos cidadãos em associações de grupos de interesse que mantêm uma vigilância constante sobre os respectivos governos.

Um segundo tipo seria a estrutura típica dos países socialistas, onde o governo é oficialmente o único sector. Nesses países, a existirem grupos de voluntariado, eles estão completamente sob o domínio governamental. Tipo diferente é a estrutura típica dos países em desenvolvimento, onde se tem assistido a um interessante crescimento do sector não lucrativo muito associado à descentralização das operações de desenvolvimento que o Banco Mundial tem vindo a promover. Com o argumento de que as ONG's são mais eficazes do que as agências estatais nesses países, o Banco Mundial tem vindo a desbloquear fundos significativos para o sector não lucrativo dos países em desenvolvimento, o que tem como consequência imediata a sua multiplicação a um ritmo de crescimento quase exponencial.

Um quarto tipo que as autoras identificam é a estrutura típica dos países islâmicos, onde existirá uma filantropia caridosa de base religiosa, mas que não ultrapassa a esfera individual. Nesses países não se assiste a um desenvolvimento

assinalável do Terceiro Sector porque esse não é um elemento intrínseco da cultura islâmica.

Naturalmente que este não é o espaço apropriado para nos alongarmos em análises comparativas de âmbito internacional. As breves referências registadas servem, no entanto, para sustentar um ponto que será crucial neste projecto – a necessidade de contextualizar o debate sobre o Terceiro Sector, fazendo-o reportar a quadros institucionais precisos que importa conhecer.

Nessa linha, e porque é do debate sobre a reforma do Estado Providência pelo Terceiro Sector que estamos a tratar, uma via interessante para integrar na análise essa importante variável de contingência que são os padrões institucionais de desenvolvimento desse sector parece ser a mesma que seguiram Salamon e Anheier (1998) quando procuraram operacionalizar a proposta de Esping-Andersen (1990) sobre os padrões de desenvolvimento do próprio Estado Providência. Ou seja, o que aqueles dois autores procuram fazer é relacionar os regimes de desenvolvimento do Terceiro Sector com os próprios regimes de desenvolvimento do Estado Providência. As hipóteses a testar nesta investigação deverão inscrever-se neste tipo de abordagem, o que implicará, ao deslocarmos o debate para a sociedade portuguesa, uma análise cuidadosa dos limites que impõe ao Terceiro Sector português o padrão de desenvolvimento do Estado Providência do nosso país. Disso nos ocuparemos na segunda parte deste relatório.

3. PAPEIS E LÓGICAS DE FUNCIONAMENTO DO TERCEIRO SECTOR. ELEMENTOS DE TEORIA

O processo de construção de uma grelha analítica, que nos guie quando pretendermos avançar para o confronto com evidência empírica, não é um processo neutro. Pelo contrário, ele aparece sempre a jusante de um conjunto de opções teóricas e, embora nem sempre o reconheçamos, ideológicas.

Neste momento, terá ficado mais ou menos claro que a ambição desta investigação não se satisfaz com uma abordagem micro, de natureza puramente empírica, do Terceiro Sector. Mais do que a recolha de indicadores como o número de

organizações ou o número de voluntários, está em causa uma leitura do Terceiro Sector que equaciona alguns eixos analíticos centrais, nomeadamente:

- a sua natureza híbrida num espaço de cruzamentos complexos de racionalidades e lógicas de regulação social diferentes;

- a sua natureza diversificada e especificamente local num jogo de padrões históricos e institucionais de desenvolvimento e expressão.

É pela intersecção destes dois eixos analíticos que passará, em última instância, o nosso entendimento, sob a forma de resposta, da questão de fundo que acaba por pairar sobre todo o nosso trabalho – em que condições podemos conceber uma reforma solidária e participativa do Estado Providência, fazendo passar os caminhos dessa reforma pelos caminhos de afirmação do Terceiro Sector?

Este tipo de posicionamento teórico, que se pretende mais analítico que normativo num terreno onde é por vezes difícil a abstracção de um projecto em que se acredita, leva-nos a privilegiar duas dimensões de análise fundamentais, dimensões que, ainda que distintas analiticamente, se articulam numa série de correlações que importa testar.

A primeira dimensão de análise será a que procura, numa perspectiva mais funcionalista, discernir a mecânica das organizações, ou seja, as suas dinâmicas e lógicas de funcionamento. Esta mecânica das organizações deverá ser aferida em quatro áreas analíticas distintas:

- a caracterização interna das organizações;
- as ligações para cima Terceiro Sector/Estado;
- as ligações para baixo Terceiro Sector/utilizadores;
- as ligações horizontais entre organizações do Terceiro Sector.

A segunda dimensão de análise é aquela que procura abarcar a dimensão política da acção do Terceiro Sector, dimensão a operacionalizar em três níveis de politização:

- a democraticidade interna das organizações;
- o grau de participação dos utilizadores, quer na concepção, quer na execução das acções;

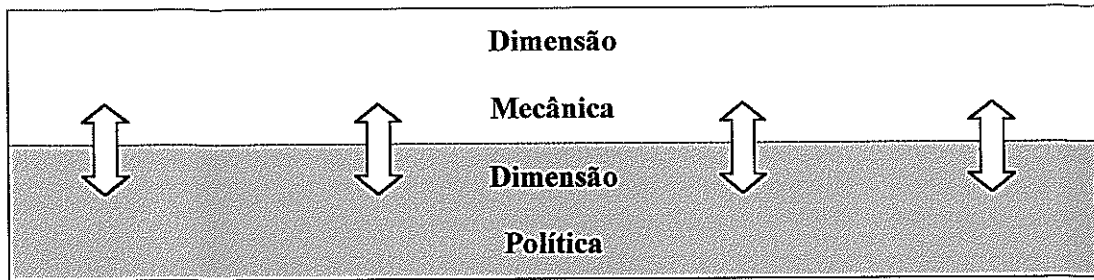
- a ideologia da prestação e do posicionamento no terreno em relação ao tema em que intervêm.

Estas duas dimensões de análise do Terceiro Sector estão, como já se afirmou, intimamente articuladas, pelo que serão trabalhadas em simultâneo. Na apresentação da grelha analítica que orientou esta investigação lançaremos mão de uma estratégia que, ainda que pouco utilizada na Sociologia portuguesa, encerra algumas virtualidades heurísticas. Referimo-nos ao desdobramento de conceitos em tipologias que, correlacionadas, permitirão quer a organização da diversidade interna do Terceiro Sector, quer o desenvolvimento de escalas de medida das suas potencialidades e dos seus limites.

A construção destas tipologias alimenta-se, largamente, da problematização que Boaventura de Sousa Santos fez sobre os campos onde se podem avaliar as potenciais virtualidades (e os potenciais riscos) da entrada em cena da sociedade civil formal no processo de reconstrução do Estado (Santos, 1998). Na sua análise sobre os caminhos para a reinvenção solidária e participativa do Estado, Santos define os contornos dos quatro grandes debates que propõe se desenvolvam a propósito do Terceiro Sector: o debate sobre a sua localização estrutural entre o público e o privado; o debate sobre a sua organização interna, transparência e responsabilização; o debate sobre as relações entre organizações do Terceiro Sector; e, finalmente, o debate sobre as relações entre Estado Nacional e Terceiro Sector. Para cada um destes quatro eixos de reflexão, o autor sistematiza um conjunto de potencialidades e de riscos para o Terceiro Sector. É com base na sua proposta que procuraremos decompor em tipologias as diferentes dimensões a privilegiar na análise do Terceiro Sector.

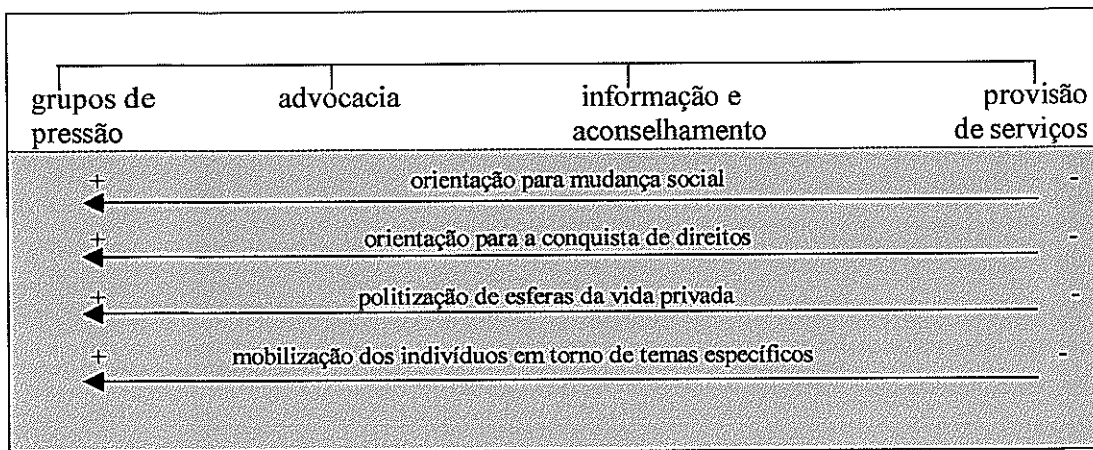
Ao longo do texto iremos socorrer-nos de representações gráficas que desenhem de forma clara o raciocínio seguido. O formato base dos esquemas a utilizar será o que se pode ver na figura 2. Em relação a cada componente conceptual eleita serão analisadas em simultâneo as dimensões mecânica e política das organizações do Terceiro Sector. A fronteira descontínua pretende sugerir precisamente a importância das correlações entre esses dois níveis de análise, correlações que se procurará testar empiricamente.

Figura 2
Esquema analítico base das dinâmicas do Terceiro Sector



3.1. Função primária ou papel principal

Figura 3
Classificação das organizações segundo a sua função primária



Existem inúmeras propostas de classificação das organizações do Terceiro Sector segundo a sua função primária. Kendall e Knapp (1993) ou Jones (1996) têm vindo a desenvolver algumas tipologias interessantes com base na análise do Terceiro Sector britânico. Usando como fonte as suas propostas sugere-se, incorporando nos esquemas daqueles autores uma dimensão política, o desenho da figura 3 como um ponto de partida para a análise dessa função primária.

Relembrando que as correlações implícitas num esquema como este são correlações teóricas de natureza hipotética que importa testar, poderíamos então classificar as organizações do Terceiro Sector segundo quatro tipos ideais:

- organizações de provisão de serviços – são aquelas que oferecem um serviço directo às pessoas, seja em género, em informação ou outro, implicando normalmente uma abordagem paternalista do topo para a base com pouca ou nenhuma participação dos beneficiários; serão estas as organizações que mais se aproximarão de um modelo assistencialista de prestação, aí se registando os menores índices de orientação quer para a mudança social, quer para a conquista de direitos, quer para a politização de esferas da vida privada, quer ainda para a mobilização dos indivíduos.

- organizações de informação e aconselhamento – são organizações que não deixam de prestar um serviço, sob a forma de informação ou conselho; no entanto, distinguem-se das anteriores na medida em que a orientação dominante não é para a assistência de indivíduos desfavorecidos e sim para a qualidade do próprio serviço (informação ou conselho) que é oferecido e que implica, normalmente, uma maior participação das pessoas na implementação e na utilização do próprio serviço.

- organizações de advocacia – são organizações que muitas vezes assumem o figurino de grupos de auto-ajuda e que se centram na definição de necessidades e no planeamento e implementação de estratégias para as satisfazer, envolvendo os próprios sujeitos beneficiários na implementação dos projectos; na medida em que estão mais orientadas para a participação directa dos indivíduos na concepção e execução das acções, implicam uma maior orientação para a conquista de direitos e para a mudança social; o maior grau de mobilização dos indivíduos é, normalmente, acompanhado de uma significativa politização das suas vidas.

- organizações de pressão – estas são organizações mais directamente envolvidas com um projecto de mudança social, sendo seu objectivo ajudar as pessoas a terem um entendimento mais claro dos factores sociais, políticos e económicos que afectam as suas vidas, fortalecendo a sua capacidade para as controlarem; aqui encontramos o máximo envolvimento das pessoas, acabando as organizações por funcionar basicamente como facilitadoras da acção colectiva; esse envolvimento, normalmente, dá-se à volta de um tema específico que afecta um grupo de indivíduos; as estratégias accionadas tendem a orientar-se para questões de distribuição de poder, pelo que normalmente implicam a luta por um projecto de mudança social.

Esta primeira componente de análise das organizações do Terceiro Sector revela-se de uma utilidade crucial para o entendimento que fazemos desse domínio de

acção social. Quando pretendemos fazer passar por ele capacidades reformistas estaremos, inevitavelmente, a considerar a sua capacidade para definir as próprias agendas de discussão pública e a sua capacidade para dar voz a grupos e a temas normalmente dela excluídos.

A hipótese que se coloca é a de que quanto mais as organizações se centrarem na provisão de serviços, maior a sua contribuição para o reforço dos mecanismos assistencialistas das burocracias estatais e maior, inclusive, a sua colonização pelas lógicas dessas burocracias. Será, por isso, extremamente importante medir até que ponto as organizações do Terceiro Sector incorporam actividades de pressão e *lobbying* e de advocacia, testando, no fundo, o seu grau de orientação para a mudança social, para a conquista de direitos, para a politização de esferas da vida privada e para a mobilização dos indivíduos em torno de temas específicos.

3.2. Tipo estrutural

A identificação do tipo estrutural das organizações do Terceiro Sector é um exercício que pretende, na linha dos trabalhos de Mintzberg (1995), definir as suas configurações organizacionais. Ou seja, o que está em causa é, sobretudo, a identificação das componentes da organização, dos seus mecanismos de controlo, coordenação e comunicação, dos fluxos de autoridade que desenvolve, entre outros.

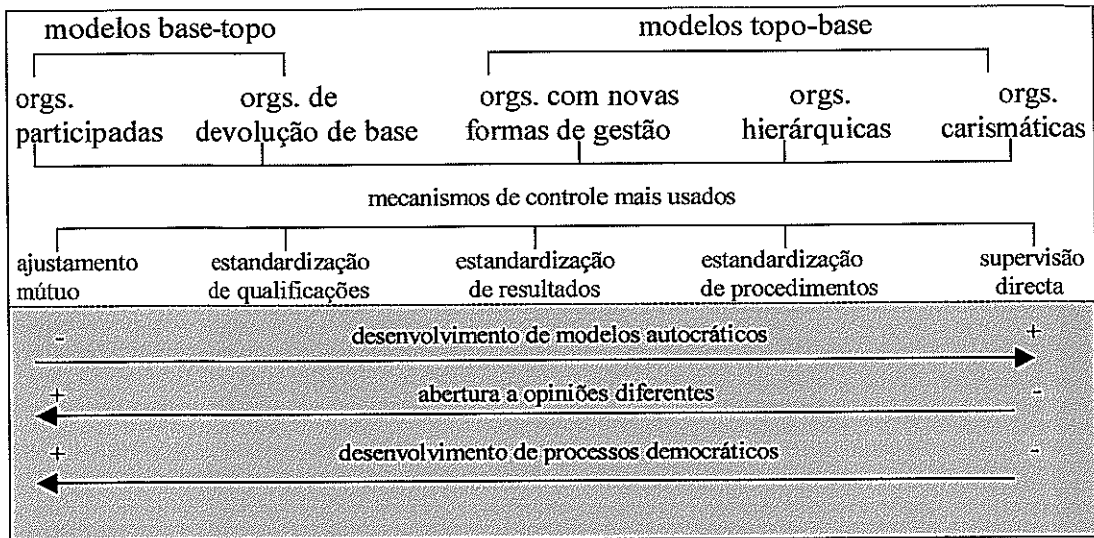
Esta leitura mais funcional permite, por outro lado, identificar um conjunto de dinâmicas de natureza política que têm a ver, essencialmente, com questões de distribuição de poder e de participação.

Cruzando essa informação, deverá ser possível classificar as organizações do Terceiro Sector quanto ao seu tipo estrutural, na linha aliás do que já fizeram no Reino Unido Taylor e Langan (1996). Estas duas autoras propõem que se classifique as organizações em dois grandes modelos estruturais:

- modelo topo-base;
- modelo base-topo.

Figura 4

Classificação das organizações segundo o seu tipo estrutural



A grande diferença entre os dois tem a ver com a natureza inclusiva e participada das organizações, menos acentuada no primeiro, mais no segundo. Dentro de cada um destes modelos é possível, então, identificar um conjunto de tipos estruturais diferentes:

- organizações carismáticas - são organizações onde o elemento mais importante é o indivíduo fundador, muitas vezes o próprio presidente, que mantém um controle directo sobre todas as actividades da organização, passando por ele todo o tipo de decisão; essa centralização significa, por um lado, uma sobrecarga de trabalho na mesma pessoa, mas também uma sobrecarga de poder; estas são organizações onde as decisões não são normalmente discutidas e onde pouco ou nenhum espaço se abre para opiniões diferentes.

- organizações hierárquicas - são organizações com diferentes níveis de autoridade formal, dispostos hierarquicamente e por onde as decisões circulam, normalmente em sentido descendente; são organizações com um corpo normativo mais ou menos rigoroso, daí o mecanismo de coordenação central ser a standardização dos procedimentos; são, por isso, organizações onde facilmente se abrem nichos favoráveis ao desenvolvimento de comportamentos funcionalistas, no sentido da utilização das normas e procedimentos definidos como mecanismos de protecção das posições individuais, em detrimento do diálogo e da discussão e confronto de opiniões.

- organizações com novas formas de gestão - são organizações com estruturas descentralizadas, mas com um centro de decisão que define estratégias, orçamentos e padrões de actuação, a serem seguidos pelas unidades descentralizadas; continua a ser um tipo estrutural de fluxos no sentido do topo para a base, embora com menor centralização do que os anteriores; o mecanismo de coordenação privilegiado é sobretudo a estandardização de resultados, ou seja, o controle é feito avaliando a concordância entre o que foi definido como objectivo pelo centro e o que foi de facto realizado pelas unidades descentralizadas; dentro das unidades é possível conceber uma variedade grande de comportamentos, mas continuamos a ter um tipo estrutural com moderada abertura a opiniões e orientações diferentes e com esquemas de acção relativamente dirigidos.

- organizações de devolução de base - são organizações constituídas por unidades autónomas, que partilham um chapéu central; novamente sendo possível conceber uma variedade grande de comportamentos dentro de cada unidade, em termos da organização enquanto um todo, há uma circulação de informação e das decisões da base para o topo; às unidades são reconhecidas qualificações para definirem o que a organização faz e com que objectivos; há, por isso, uma maior abertura à discussão e uma estrutura de autoridade mais horizontal e participada.

- organizações participadas - são organizações onde o processo de tomada de decisão é aberto a todos, predominando como mecanismo de coordenação o ajustamento mútuo; são organizações onde a figura do líder é menos marcante ou, pelo menos, onde o líder funciona sobretudo como um agente dinamizador da discussão e da troca de ideias.

Intimamente articulada com a identificação do tipo estrutural das organizações do Terceiro Sector estará a questão dos perfis de liderança que é possível encontrar no seu interior. Ainda que a temática da liderança nas organizações seja subsidiária de abordagens de cariz mais economicista ou psicológico, que pretendem, sobretudo, correlacionar as capacidades empreendedoras dos líderes com o sucesso organizacional³, julgamos que pode ter algum interesse heurístico na perspectiva de uma Sociologia mais política. Esse interesse terá, sobretudo, a ver com a análise das questões

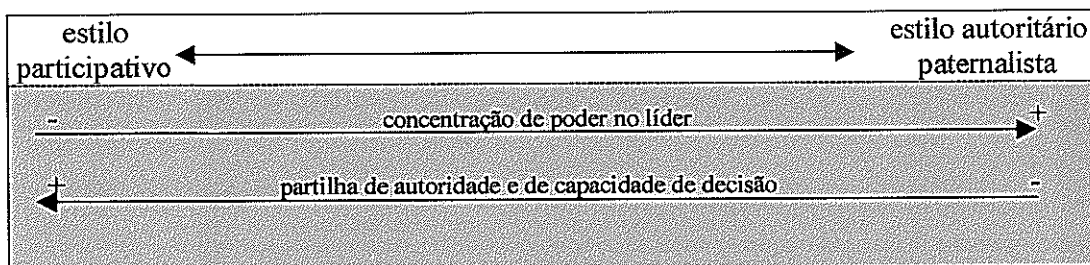
³ A este propósito, o trabalho de Dennis Young (1986) aparece como uma boa síntese das teorias existentes sobre a liderança nas ONG's. Este autor propõe, inclusive, uma tipologia de "empreendedores" (líderes) com a qual procura perceber o funcionamento das ONG's nos diferentes sectores de actividade.

de distribuição de poder nas organizações e com o tipo de processos de decisão que nelas se desenvolvem. A premissa de base a esse respeito é a de que a cada tipo estrutural de organização corresponderá tendencialmente um estilo de liderança, ele mesmo indicador de graus diferenciados de democratização das organizações.

Se quiséssemos, poderíamos sobrepor ao esquema da figura 4 uma tipologia de liderança como a que se apresenta na figura 5.

Figura 5

Continuum de estilos de liderança



Ou seja, quando introduzimos na análise das organizações do Terceiro Sector a questão dos estilos de liderança, mais do que as características individuais e empreendedoras dos seus líderes, procuramos manter em aberto a hipótese de que diferentes posicionamentos de liderança nas organizações indiciarão graus diferenciados de democratização interna dessas organizações. A força da liderança numa organização, medida num *continuum* que poderá ir de uma atitude autocrática que impõe decisões até uma atitude participativa que fomenta sinergias colectivas, estará correlacionada com a abertura à participação democrática no interior das organizações, funcionando, por isso, como um bom indicador da dimensão política das mesmas.

3.3. Escala ou dimensão das ONG's

Quando se procura classificar as ONG's segundo a sua escala ou dimensão, o objectivo é, basicamente, identificar o seu nível de operações.

De acordo com o que é possível observar na figura 6, a classificação das ONG's segundo a sua escala entra em linha de conta, como critério central, com a questão da

territorialização da acção desenvolvida, ou seja, com a dimensão do espaço geográfico abrangido.

Figura 6

Classificação das ONG's segundo a sua escala ou dimensão

orgs. internacionais	orgs. nacionais	orgs. regionais	orgs. locais	orgs. de base comunitária
+	volume de emprego			-
←				→
-	volume de voluntariado			+
→				←
+	despesas operacionais			-
←				→
+	formalização / institucionalização			-
←				→
-	democraticidade interna			+
→				←
-	participação dos utilizadores na concepção e execução			+
→				←
-	importância da iniciativa local			+
→				←

- organizações de base comunitária - são organizações que surgem da iniciativa de um conjunto de indivíduos que se organizam enquanto membros de uma qualquer comunidade; é aqui que se incluem, por exemplo, associações de moradores ou clubes recreativos; é neste tipo de organizações que encontraremos, à partida, o maior peso relativo de voluntariado, na medida em que a mobilização dos indivíduos é a própria razão de ser da organização; isso significará, em princípio, uma maior proximidade entre os utilizadores e os prestadores, e uma menor formalização institucional.

- organizações locais - são organizações com um espaço geográfico de actuação normalmente associado à cidade onde se localizam; essa localização, no entanto, pode não ter qualquer influência na identidade da própria organização; estas organizações apresentam um maior grau de institucionalização que as anteriores, ainda que mantenham uma escala de intervenção limitada, o que normalmente implica um peso

relativo acentuado do voluntariado em relação ao emprego assalariado; a proximidade às populações-alvo das acções da organização é relativamente elevada.

- organizações regionais - estas são organizações com um grau de profissionalização bem mais visível do que as anteriores, condição essencial para a condução de acções de âmbito geográfico mais alargado; nestas organizações tende a existir um distanciamento maior em relação aos indivíduos alvo das acções, sendo mais difícil o envolvimento dos utilizadores na sua concepção e execução; o alargamento da escala de intervenção implica, normalmente, maiores exigências em termos de formalização institucional e centralização das decisões, como forma de garantir a eficácia dos procedimentos desenvolvidos.

- organizações nacionais - para estas organizações é mais importante na sua identidade a mobilização à volta de um tema que afecta todo o país; são organizações de maior dimensão, desenvolvendo um figurino organizacional profissionalizado, pelo menos ao nível do órgão central de gestão da própria organização; frequentemente este tipo de organização recorre à constituição de delegações que procuram, precisamente, a maior proximidade às populações-alvo das acções desenvolvidas; existe, no entanto, uma sede central profissionalizada que garante a gestão da rede; será nestas organizações que mais facilmente encontraremos modelos de gestão mais próximos da gestão empresarial, ao mesmo tempo que serão elas as mais propensas ao desenvolvimento de lógicas burocráticas de funcionamento.

- organizações internacionais - dentro deste tipo de organizações encontramos um leque muito diversificado de realidades, desde agências seculares até grupos religiosos ou políticos; as suas actividades variam muito e podem ir desde o financiamento de ONG's locais ou de base comunitária até à implementação de projectos concretos; são, normalmente, organizações altamente profissionalizadas e com técnicas de gestão muito próximas do sector empresarial lucrativo; a distância entre a organização e os seus utilizadores tende a ser máxima, embora normalmente intermediada por organizações locais que sob ela se abrigam.

A importância da identificação do nível de operações das organizações do Terceiro Sector, num trabalho como este, tem a ver com algumas questões particulares. Em primeiro lugar, permite-nos medir a flexibilidade organizacional tantas vezes apontada como uma vantagem comparativa do Terceiro Sector e identificar as suas reais

potencialidades em termos de adaptação às especificidades locais e em termos de expansão a áreas geográficas maiores. Em segundo lugar, permite-nos testar a efectiva importância da territorialidade na acção das organizações. A posse territorial pode significar, muitas vezes, relacionamentos hostis e competitivos entre organizações. Em terceiro lugar, finalmente, é possível, por essa análise de escala, reflectir sobre as modalidades de articulação e de comunicação que as organizações conseguem desenvolver a diferentes níveis, desde a vizinhança até às altas instâncias governamentais.

3.4. Intensidade de voluntariado

A utilização de voluntários para a realização das suas actividades é, frequentemente, apontada como uma característica distintiva das organizações do Terceiro Sector, ao mesmo tempo que é apresentada como um dos seus mais fortes indicadores enquanto espaço de identificação dos indivíduos com ideais, com os quais se comprometem de livre vontade, sem outra mais-valia que não seja a participação solidária na concretização dos mesmos (McCarthy, Hodgkinson e Sumariwalla, 1992).

Demarcando a nossa perspectiva de análise de uma leitura que até certo ponto se considera ingénua, esta é uma dimensão que para nós adquire importância à luz de dois pressupostos cruciais:

1º) voluntariado não é um sinónimo de participação democrática e solidária;

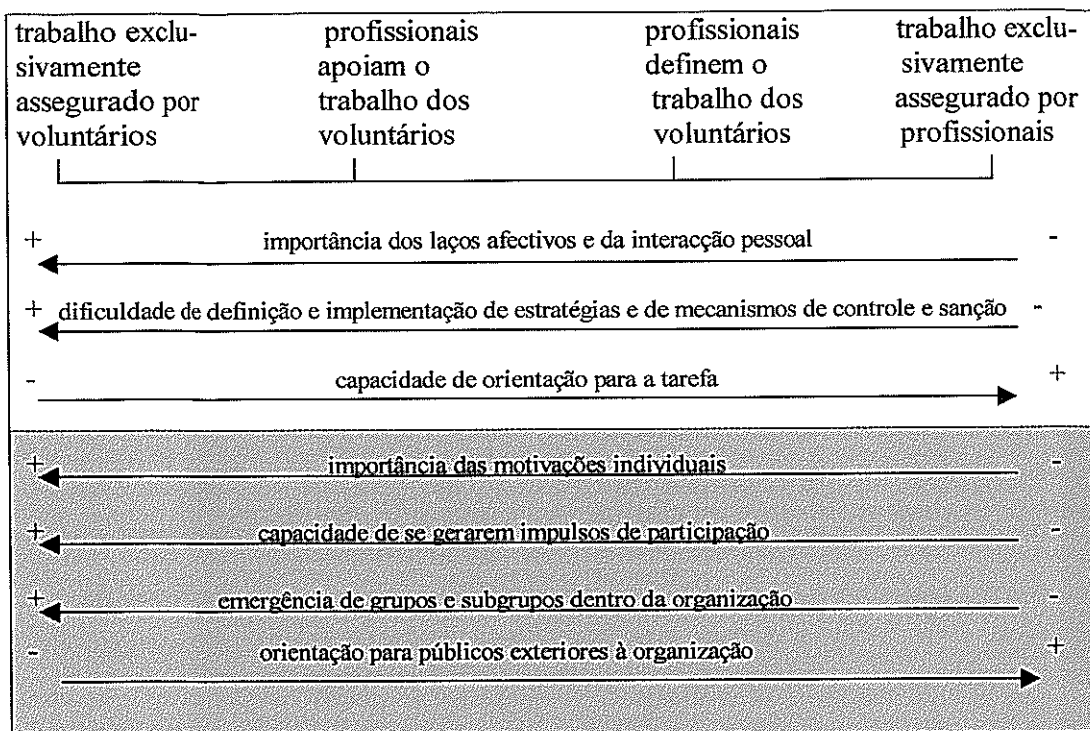
2º) o recurso ao voluntariado coloca uma série de desafios às organizações; a forma como lidam com esses desafios dirá muito da sua capacidade para forjarem modelos alternativos de participação democrática e solidária.

Em relação ao primeiro pressuposto, o que está em causa é a necessidade de não cairmos na tentação de considerar uma organização onde predomina o voluntariado automaticamente como uma organização participada e democrática. O ponto deste capítulo relativo à identificação dos diferentes tipos estruturais das organizações permite, com toda a certeza, demonstrar a relevância deste pressuposto.

Quanto à intensidade do recurso ao voluntariado, procuraremos classificar as organizações do Terceiro Sector em quatro grandes categorias.

Figura 7

Tipologia de intensidade de recurso a voluntariado



O objectivo de uma figura como a figura 7 é realçar a necessidade de perceber as combinações que existem nas organizações do Terceiro Sector, sendo que diferentes combinações importam desafios distintos.

A este respeito, Margaret Harris desenvolve um trabalho extremamente interessante, defendendo a especificidade dos desafios organizacionais que o recurso ao voluntariado implica (Harris, 1998). Esses desafios tornam-se especialmente importantes por comprometerem a capacidade de concretização das organizações do Terceiro Sector. Ora, seja qual for a natureza das acções desenvolvidas, dificilmente o Terceiro Sector será levado a sério se não lhe for reconhecida capacidade de concretização.

Na linha do que propõe Harris, são essencialmente cinco os desafios que se colocam a propósito da intensidade do recurso a voluntariado (idem, ibidem: 147-151).

O primeiro tem a ver com a importância das motivações individuais no trabalho voluntário. Em organizações onde o trabalho é levado a cabo sobretudo por voluntários, é necessário dedicar uma atenção especial às motivações individuais desses voluntários. Isso pode colocar alguns problemas ou limitações à organização:

- dificultando manter visões de longo prazo para atingir objectivos organizacionais mais alargados, na medida em que os indivíduos procurarão mais frequentemente realizar os seus interesses pessoais e não tanto os objectivos de longo prazo da organização;

- dificultando a manutenção de um quadro de pessoal estável, na medida em que se não realizar os seus interesses pessoais, o voluntário tenderá a abandonar a organização;

- dificultando procedimentos rápidos de decisão ou procedimentos orientados segundo uma lógica de tarefa, uma vez que o voluntário privilegiará a orientação da acção para o estabelecimento de laços afectivos.

Intimamente associado a este primeiro desafio está o da definição de prioridades, conciliando facções e interesses internos concorrentes.

Queremos com isto dizer que a forte presença de voluntariado numa organização obriga-a a dar uma atenção constante às motivações individuais, o que pode significar, muitas vezes, dificuldades na escolha entre os desejos dos membros individuais. Este é um espaço de potencial tensão que pode, facilmente, desenvolver reacções prejudiciais à organização, nomeadamente se as decisões forem constantemente adiadas para evitar desmotivar ou aborrecer os voluntários, ou se as energias forem canalizadas sobretudo para a obtenção de consensos em vez de para tarefas concretas.

No seguimento, um terceiro desafio tem a ver com as limitações que o predomínio de voluntários pode colocar à direcção e gestão das organizações.

Vários estudos sugerem que a participação voluntária numa organização está, normalmente, associada à procura de autonomia, de auto-realização, de relacionamentos expressivos e criativos, bem como à recusa de controlo do tipo de estruturas burocráticas. Se se sentirem dirigidos ou ultrapassados, os voluntários tenderão a dissolver a sua motivação para continuarem na organização. O que significa que se, por um lado, os dirigentes das organizações têm que manter uma atenção constante nos seus membros voluntários, motivando-os, por outro lado, possuem instrumentos muito fracos para o fazer, conjugando as vontades individuais com os objectivos mais alargados da organização. Não lhes é possível o recurso a muitas sanções e as formas de controle

disponíveis terão que se sustentar mais nas capacidades de persuasão do líder e não tanto no reconhecimento de estruturas formais de autoridade.

Este é, na nossa perspectiva, um desafio especialmente importante nas organizações do Terceiro Sector e dirá muito da sua capacidade para se constituírem como ensaios de modelos alternativos ao modelo burocrático estatal. O recurso ao voluntariado, associado à impossibilidade de controlar os membros voluntários, pode produzir organizações vibrantes e criativas, verdadeiros fóruns de discussão. No entanto, pode também colocar em causa a capacidade de concretização das organizações, bem como possibilitar a emergência de subgrupos autónomos que as espartilhem.

Muitas organizações, no sentido de ultrapassarem ou contornarem estes desafios, recorrem a trabalho profissional, remunerado, que procuram conciliar com o trabalho voluntário. O quarto desafio que se coloca às organizações do Terceiro Sector tem a ver, precisamente, com isso - com o tipo de conciliação que se consegue entre voluntários e profissionais remunerados.

Este é um campo que facilmente poderemos conceptualizar como uma fonte de tensões e conflitos dentro das organizações. Por um lado, os membros voluntários tenderão a ver o *staff* remunerado como desempenhando apenas funções de apoio ao trabalho que eles desenvolvem, ao passo que os profissionais remunerados tenderão a reforçar as regras da burocracia e do profissionalismo, assumindo que são eles quem deve realizar a maior parte do trabalho. Nesse sentido, o recurso alargado a profissionais pode favorecer a institucionalização da burocracia, enfraquecendo por essa via os impulsos de participação voluntária. Além disso, a institucionalização do trabalho pago pode significar uma desvalorização implícita do trabalho que não o é.

Este é um campo de decisões especialmente difíceis para as organizações. A sua afirmação como parceiros credíveis em arranjos institucionais alternativos, nomeadamente quando estão em causa parcerias com o Estado, passará também pela sua capacidade de concretização de objectivos com eficácia. A pressão para a profissionalização é, por isso, um constrangimento importante que as organizações poderão sentir. No entanto, as vantagens que muitas vezes se lhes reconhece, nomeadamente enquanto exemplos de desenhos organizacionais flexíveis e participados, têm muito a ver com a forte presença de voluntariado. Da qualidade dos híbridos que as organizações conseguirem gerar dependerá, largamente, a sua capacidade de afirmação.

O último desafio tem a ver com todos os anteriores e remete-nos para a necessidade das organizações do Terceiro Sector se inventarem e reinventarem continuamente como forma de garantirem a sua própria sobrevivência organizacional.

As organizações que recorrem sobretudo ao voluntariado enfrentam o desafio da conciliação dos seus aspectos mais intrínsecos, nomeadamente a satisfação das necessidades dos membros da organização cujo reconhecimento mútuo assenta em relações afectivas e fortemente personalizadas, com aspectos mais extrínsecos, que passam pela abertura ao exterior e a públicos diversificados por forma a garantir-se que a organização é atractiva para novos voluntários e, muito importante, para novos recursos.

3.5. Fontes de financiamento

A análise das fontes de financiamento das organizações do Terceiro Sector coloca-se não tanto pela identificação dessas fontes mas, sobretudo, pelas questões que lhes são adjacentes e que nos levam a reflectir sobre o efeito das diferentes fontes de financiamento na independência do Terceiro Sector, sobre a problemática da responsabilidade e da responsabilização das organizações, sobre as formas de medição da eficácia da sua acção, entre outros.

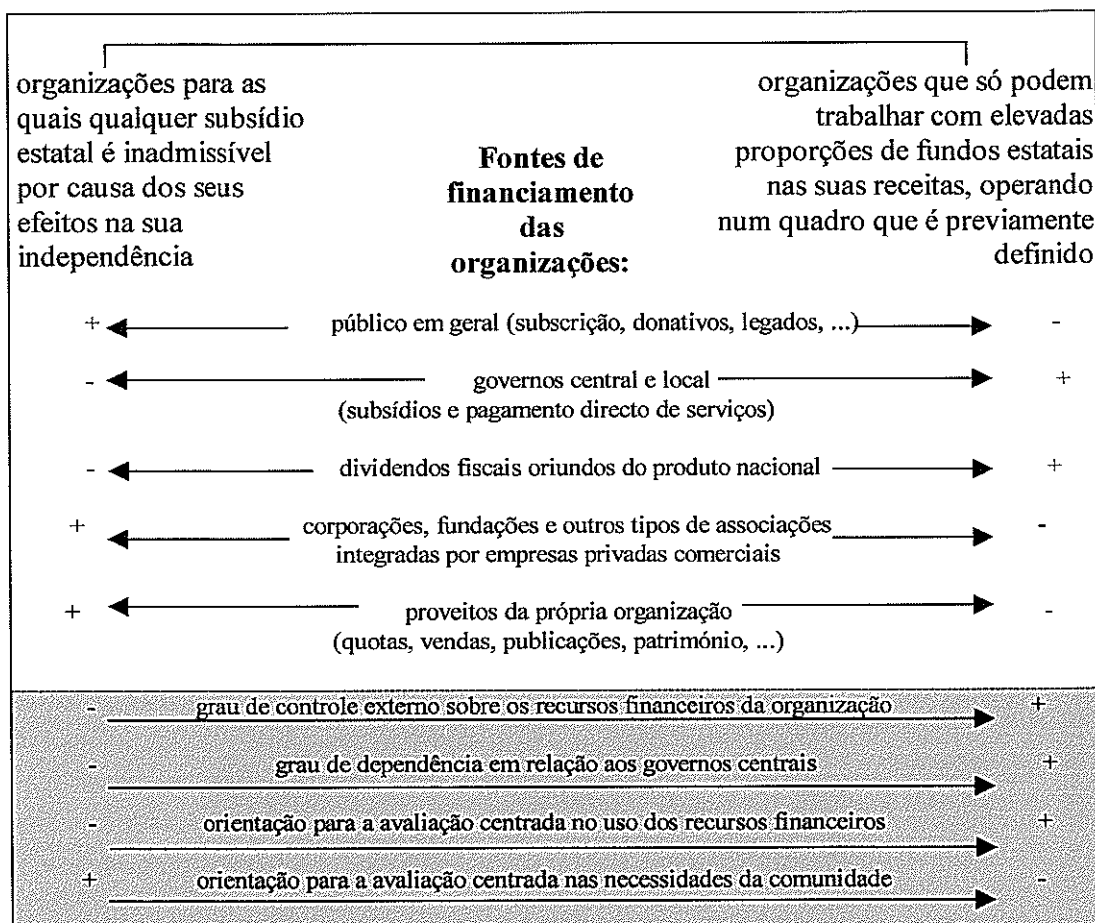
Quando em 1978 o *Committee on Voluntary Organizations* discutia as fontes de financiamento das ONG's, já alertava para a centralidade dessas questões que lhes são adjacentes, questões que são importantes até porque acabam por ter implícitas algumas proposições que, se consideradas individualmente poderão parecer consensuais, na realidade não o são. Por exemplo, não teremos dificuldade em concordar que, por essência, as organizações de voluntariado devem ser independentes de todas as formas de controlo estatutário, seja de que lado for. No entanto, também concordaremos que é da responsabilidade de quem quer que gaste dinheiro de outros prestar contas de forma transparente sobre como está a gastar esse dinheiro. Ou então, que existe pelo menos uma responsabilidade moral da própria sociedade para ver se os serviços prestados obedecem a padrões razoáveis (Committee on Voluntary Organizations, 1978).

Quando pretendemos discutir as fontes de financiamento das organizações do Terceiro Sector procuramos, sobretudo, equacionar a qualidade dos equilíbrios que essas mesmas organizações conseguem desenvolver para questões como estas.

A figura 8 afasta-se um pouco do modelo de tipologias que temos vindo a utilizar, facto que se justifica pela própria natureza do indicador que está a ser medido. Ou seja, poderemos criar uma tipologia para as fontes de financiamento disponíveis para as ONG's, mas a classificação das ONG's só poderá ser feita a partir dos efeitos dessas fontes na própria identidade da organização.

Figura 8

Continuum para a relação das ONG's com as suas fontes de financiamento



Dessa forma, as fontes de financiamento que as organizações do Terceiro Sector podem usar são:

- público em geral;
- governo central;
- dividendos fiscais;
- corporações e fundações privadas;
- proveitos próprios.

De acordo com a importância que cada uma destas fontes de financiamento assume nas contas das organizações, poderemos posicionar estas num *continuum* que irá desde aquelas que recorrem quase exclusivamente a subsídios estatais, estando fortemente dependentes de modalidades de controle externo sobre os seus recursos, levadas a cabo por agências governamentais, até às organizações para as quais qualquer subsídio de natureza estatal é inadmissível porque percebido como um ataque directo à sua independência estatutária. O tendencialmente maior grau de dependência em relação às instâncias governamentais por parte do primeiro tipo de organizações poderá ser acompanhado de uma maior orientação para a avaliação centrada no uso dos recursos financeiros e não tanto para a avaliação centrada nas necessidades da comunidade.

Este tipo de análise torna-se especialmente interessante porque nos permite trabalhar além das contas e mergulhar na própria qualidade dos procedimentos associados às contas, nomeadamente na perspectiva dos seus efeitos ao nível da independência, da responsabilização, da transparência e da eficácia das próprias organizações.

3.6. Ligações para cima – relações ONG's/Estado

A análise das relações que as organizações do Terceiro Sector mantêm com o Estado, este representado pelo respectivo governo, é uma dimensão importantíssima do nosso trabalho, estando intimamente ligada a um dos seus pressupostos basilares – a defesa de que a acção do Terceiro Sector coloca-o num plano de densos cruzamentos sociais e políticos, pelo que será necessariamente redutor concebê-lo numa posição

resguardada em relação a outros domínios, nomeadamente em relação ao Estado. Na linha de Adalbert Evers, o que interessa é procurar avaliar a qualidade das relações entre o Terceiro Sector e o Estado. Só essa avaliação nos dirá da qualidade dos *welfare mixes* que é possível desenvolver (Evers, 1995).

O modelo conceptual a adoptar para a análise destas relações pretende, no entanto, demarcar-se de uma perspectiva que se considera redutora e que acaba por se reduzir à dicotomia dependência/independência. Pelo contrário, trabalhando com cruzamentos mais complexos de indicadores, pretende-se abraçar o espectro dessas relações, identificando os figurinos que podem assumir.

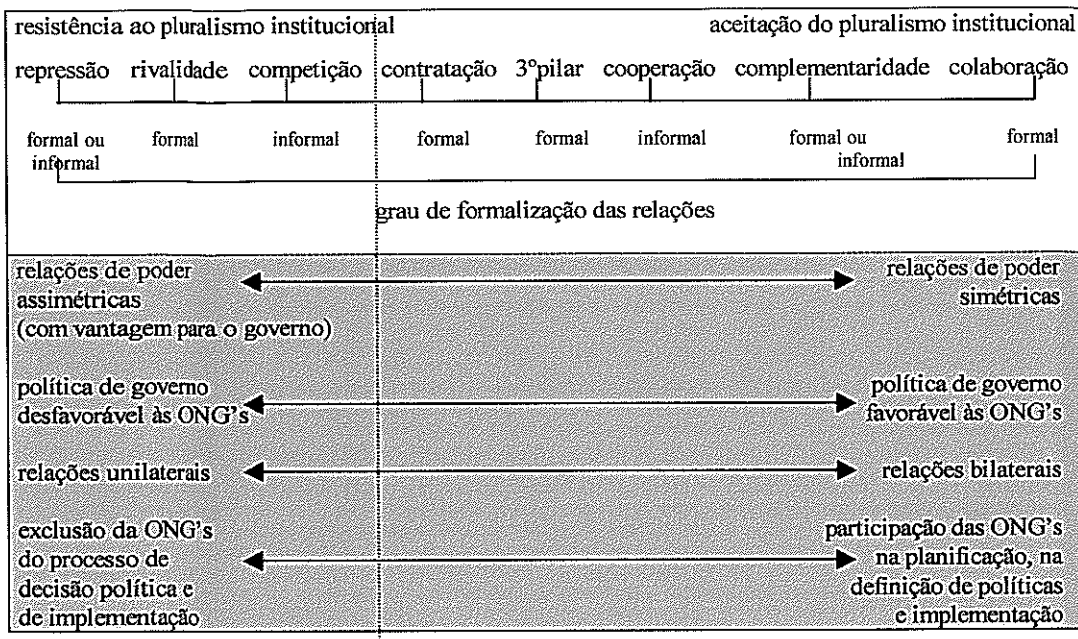
Jennifer Coston apresentou, em 1998, um modelo conceptual extremamente interessante, do qual derivou uma tipologia de relações entre ONG's e governos, exercício que efectuou cruzando informação sobre algumas variáveis-chave:

- o grau de aceitação ou rejeição do pluralismo institucional por parte do governo;
- as ligações governo/ONG's;
- o grau de formalidade nas relações;
- a preferência ou não por políticas governamentais em detrimento das ONG's.

Cruzando estas variáveis, a autora isola oito tipos-puros de relações entre as ONG's e os governos, assumindo como centrais a questão da aceitação do pluralismo institucional e a questão da distribuição do poder nas relações (Coston, 1998). Com base na proposta desta autora, propomos a operacionalização destas relações usando um esquema como o que se apresenta na figura 9. Esta é uma tipologia que apresenta como grande vantagem a possibilidade de, em simultâneo, manter um nível de análise micro, ou seja, um nível de análise que trabalha com a realidade particular de cada organização, e um nível de análise macro, que nos remete para a identificação de grandes cenários políticos e institucionais.

Figura 9

Tipologia de relações entre ONG's e governos⁴



Nessa perspectiva, o espectro de relações entre as ONG's e o governo poderá assumir as seguintes formas:

- relação de repressão - este será o cenário de maior resistência ao pluralismo institucional, cuja característica essencial será a inexistência de ligações entre as ONG's e o governo; as relações de poder são assimétricas, com clara vantagem para o governo, podendo assumir quer um carácter mais formal, quer um carácter mais informal; as políticas governamentais tendem a ser desfavoráveis às ONG's, excluindo-as; a relação do governo com o Terceiro Sector é unilateral, sendo possível a recusa do governo em sustentar serviços a cargo das ONG's.

- relação de rivalidade - neste tipo de relação ainda trabalhamos com um contexto de resistência ao pluralismo institucional, sendo nulas as ligações entre o governo e as ONG's; continuam a ser fortemente assimétricas as relações de poder entre governo e ONG's, com vantagem clara para o governo; é possível o governo suportar serviços a cargo das ONG's, mas de forma desvalorizada; as políticas governamentais são genericamente desfavoráveis às ONG's, tendendo a assumir um figurino de regulação e definição dos procedimentos das mesmas.

⁴ Adaptado de Coston (1998: 361-362)

- relação de competição - mantém-se a resistência ao pluralismo institucional, a quase total inexistência de ligações entre governo e ONG's e a forte assimetria de poder com vantagem para o governo; a relação tende a ser informal, derivando precisamente de operações opostas às políticas formais; a política governamental tende a ser desfavorável ou neutra em relação às ONG's; existe uma clara competição pelos fundos internacionais ou pelas contribuições locais entre as agências do governo e as agências do Terceiro Sector; deste tipo de relação derivam, em princípio, benefícios potenciais de maior responsabilidade face às necessidades dos clientes e de maior transparência.

- relação de contratação - neste tipo de relação já estamos num cenário de aceitação do pluralismo institucional, sendo moderadas a elevadas as ligações entre ONG's e governo; mantém-se a vantagem do governo nas relações de poder, embora se abram espaços para uma crescente influência das ONG's; é um tipo de relação formal, já que a contratação é um instrumento político; as políticas do governo tendem a ser contingentes das ONG's, sendo a divisão de trabalho feita com base nas vantagens comparativas de cada um dos sectores institucionais; as consequências são potencialmente negativas para as ONG's, com forte instabilidade nas relações entre sectores.

- relação de 3º pilar - mantêm-se, genericamente, as características do tipo anterior; a diferença fundamental prende-se, essencialmente, com a maior diversidade de serviços e com a atitude tendencialmente discricionária face às ONG's; as relações continuam a ser sobretudo formais, incluindo as ferramentas políticas a contratação, empréstimos, seguros, subsídios, entre outros; esta é uma relação que é incorporada enquanto constitutiva das próprias políticas do governo, mas numa perspectiva de instrumentalização do Terceiro Sector, ao serviço de lógicas de desinvestimento social.

- relação de cooperação - este é o tipo de relação que também se desenvolve num cenário de aceitação do pluralismo institucional, mas onde as ligações entre ONG's e governo tendem a ser fracas e informais; a política do governo é neutral face às ONG's, existindo basicamente uma partilha de informação; a influência das ONG's é já considerável, embora na realidade os dois sectores institucionais se percepcionem como independentes.

- relação de complementaridade - num cenário de aceitação do pluralismo institucional, onde as ligações entre ONG's e governo são moderadas a elevadas, a

relação de poder tende a ser mais simétrica, com uma autonomia das ONG's em relação ao governo; as políticas do governos são genericamente inconclusivas, embora se verifique a partilha de informação e de recursos com base nas vantagens comparativas dos dois sectores; há um benefício mútuo, já que cada sector contribui para o outro; o papel do governo é reconhecido e legitimado, assumindo a complementaridade um carácter tanto técnico como financeiro e geográfico.

- relação de colaboração – quase que poderíamos considerar este tipo de relação como um estágio de maior amadurecimento do anterior, quer da parte do governo, quer da parte do Terceiro Sector; as relações formalizam-se, sendo as políticas do governo claramente favoráveis às ONG's; há uma acção conjunta que vai além da partilha de informação e recursos, estendendo-se à participação das ONG's na planificação, definição de políticas e sua implementação.

A análise das relações entre Terceiro Sector e Estado tem sido, no entanto, palco de uma panóplia vasta de propostas que não se esgotam na tipologia que antecede estas linhas.

Um modelo igualmente interessante é aquele que usam Gidron, Kramer e Salamon (1992). Procurando equacionar a natureza das relações entre os governos e o Terceiro Sector em todo o globo, estes autores tentam avaliar até que ponto os dois sectores são aliados ou adversários na provisão de bem-estar social. Tendo concluído que as relações entre Estado e Terceiro Sector se caracterizam pela sua complexidade, os mesmos autores propõem uma tipologia de relações, tomando como critério central a distinção entre duas funções que, erradamente, têm sido tratadas como uma só, quando na realidade não o são: o financiamento e licenciamento de serviços e a efectiva prestação dos mesmos.

Figura 10

Modelos de relações entre governo e Terceiro Sector

		Modelos de relações entre governo e Terceiro Sector			
		Governo dominante	Dual	Colaborativo	Terceiro Sector dominante
Função	Financiamento	Governo	Governo e Terceiro Sector	Governo	Terceiro Sector
	Prestação	Governo	Governo e Terceiro Sector	Terceiro Sector	Terceiro Sector

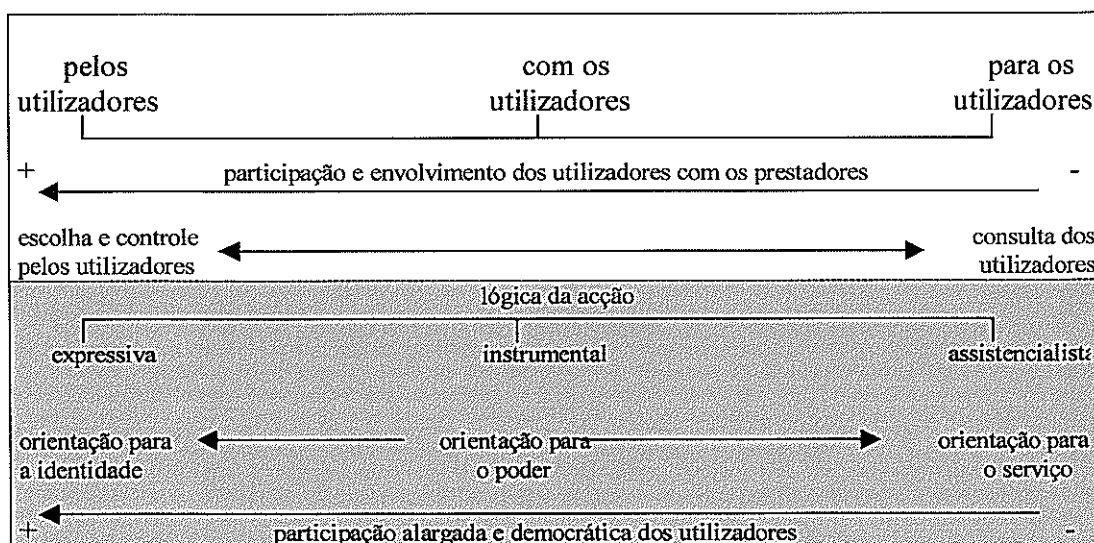
Este tipo de modelo torna-se especialmente interessante se for operacionalizado como grelha de análise de grandes configurações institucionais. Ou seja, é um excelente modelo para distinguir padrões nacionais de relacionamentos entre Estado e organizações do Terceiro Sector. Retendo que as micro-dinâmicas organizacionais ocorrem sempre no contexto de grandes configurações institucionais, é um modelo que, longe de contrariar a tipologia da figura 9, nos oferece um bom complemento conceptual, capaz de enquadrar os oito tipos-puros sistematizados em contextos institucionais mais abrangentes.

3.7. Ligações para baixo – relações ONG's/utilizadores

Ray Jones chama a atenção para o facto de o termo Terceiro Sector não ser sinónimo de organizações pelos utilizadores, avançando inclusive com a ideia de que um dos grandes desafios que se lhe colocam é, precisamente, o de se aproximar mais a esse tipo de organizações (Jones, 1996).

Figura 11

Classificação das ONG's segundo as relações que mantêm com os seus utilizadores



A classificação ou tipologia que se propõe na figura 11 resulta do cruzamento de dois níveis de análise especialmente complementares nesta temática. Por um lado, e numa perspectiva mais funcionalista, trata-se de medir os instrumentos e os procedimentos das organizações no que diz respeito à participação dos seus utilizadores.

Por outro lado, e numa perspectiva mais política, trata-se de identificar as lógicas de acção e as ideologias de prestação das diferentes organizações. Teremos, então, os seguintes perfis:

- organizações para os utilizadores - estas serão as organizações onde encontraremos uma maior clarificação dos papéis de prestador e utilizador; a participação dos utilizadores na organização é normalmente limitada, reproduzindo o modelo de participação política que se esgota no voto periódico e que não exige a participação na planificação, na coordenação e na implementação das decisões concretas; são organizações orientadas sobretudo para o serviço, predominando nelas uma lógica de acção assistencialista.

- organizações com os utilizadores - estas são organizações onde é possível encontrar espaços para uma participação mais alargada dos utilizadores, mas onde permanecem definidos e separados os papéis de utilizador e prestador; a participação dos utilizadores dá-se, sobretudo, ao nível da implementação das decisões e acções; no entanto, estas são pré-definidas pelos prestadores; predomina nestas organizações uma lógica instrumental orientada para o poder, ou seja, são organizações de prestadores que trabalham com os utilizadores para negociar a distribuição de poder e promover a capacidade de acção dos indivíduos normalmente excluídos dos processos de confronto político.

- organizações pelos utilizadores - estas são organizações onde encontramos uma máxima identificação dos utilizadores com os prestadores, papéis esses que se confundem ou sobrepõem; existe uma total abertura na organização para uma participação democrática alargada, participação essa que se materializa na definição, decisão e implementação de acções pelos próprios utilizadores da organização; a lógica de acção é, por isso, de natureza expressiva, predominando uma orientação para a identidade dos sujeitos envolvidos.

Esta dimensão de análise adquire especial relevância neste trabalho, como facilmente se deduz do tipo de leitura que se pretende fazer do Terceiro Sector. Quando queremos fazer passar por ele uma reforma solidária e participativa do próprio Estado, é essencial avaliar a sua capacidade para se reinventar, ele próprio Terceiro Sector, nesses moldes.

Operacionalizado a um nível *meso*, ou seja, ao nível do domínio de intervenção, o esquema da figura 12 permite-nos identificar quatro grandes tipos de relações entre organizações do Terceiro Sector.

- relações em rede - este será o figurino mais rico e denso de relações entre organizações do Terceiro Sector; pressupõe uma clara orientação e, mais do que isso, uma aceitação da necessidade do relacionamento com o exterior; isso passa, normalmente, por um entendimento estratégico da própria organização, com um máximo aproveitamento dos recursos disponíveis e com uma melhor satisfação das necessidades, conseguidos com níveis elevados de comprometimento e envolvimento das organizações entre si.

- relações em parceria - estamos aqui a falar de um esquema de relacionamento que fica empobrecido em relação ao anterior, sobretudo devido à selectividade das parcerias; o relacionamento em rede significa, normalmente, a abertura a todos os potenciais agentes a operar num determinado domínio; o relacionamento em parceria traduz-se, normalmente, na eleição de parceiros preferenciais e na exclusão de organizações; esse tipo de dinâmicas pode implicar, frequentemente, a emergência de *clusters* de organizações, extremamente articuladas entre si, mas que excluem um conjunto de outras organizações.

- relações de colaboração pontual - quando este é o modelo dominante de relações entre as organizações, isso significa uma maior orientação para o interior da organização; a necessidade de relacionamento com outras organizações não é incorporada no planeamento estratégico, aparecendo pontualmente por razões muitas vezes circunstanciais e sem ser aprofundada.

- relações de isolamento - para este tipo, o termo mais adequado seria inexistência de relações; a acção das organizações caracteriza-se pela sua atomização, o que implica normalmente situações de sobreposição e de competição pelos recursos disponíveis; o isolamento das organizações centra-as mais no que se passa no seu interior.

A análise da densidade e da qualidade das relações entre as organizações do Terceiro Sector é extremamente importante para aferir a sua força e a sua maturidade enquanto interlocutor credível na arena de discussão pública. Um Terceiro Sector atomizado será, forçosamente, um interlocutor com debilidades.

Os oito itens apresentados neste capítulo poderão ser considerados, grosso modo, o esqueleto do modelo de análise com que se pretende trabalhar a identificação das principais dinâmicas do Terceiro Sector, identificação essa feita na perspectiva da reflexão sobre as suas potencialidades e limitações enquanto agente credível na reforma solidária e participativa do Estado Providência.

Esse trabalho deverá ser concretizado num contexto institucional muito particular, o contexto do Estado Providência português, o que implicará, na linha das considerações deixadas neste capítulo, um esforço para sistematização dos grandes traços distintivos das configurações particulares do regime de desenvolvimento da providência estatal portuguesa e do Terceiro Sector português. Só após esse exercício terá sentido sistematizarmos um conjunto de hipóteses teóricas a testar num domínio de intervenção específico.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 2:

- Badelt, Christoph (1990) – “Institutional choice and the nonprofit sector” in Seibel e Anheier (eds.), 53-63
- Ben-Ner, Avner e Gui, Benedetto (eds.) (1993) – *The nonprofit sector in the mixed economy*, USA, University of Michigan Press
- Committee on Voluntary Organizations (1978) – *The future of voluntary organizations report of the Wolfenden Committee*, Londres, Croom Helm
- Coston, Jennifer (1998) – “A model and typology of government-NGO relationships” in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.27, nº3, 358-382
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) – *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, Londres, Sage
- Evers, Adalbert (1995) – “Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area” in *Voluntas*, vol.6, nº2, 159-182
- Gidron, Benjamin; Kramer, Ralph e Salamon, Lester (eds.) (1992) – *Government and the third sector. Emerging relationships in welfare states*, São Francisco, Josey-Bass Publishers
- Gomez, Manuel H. (1998) – *El tercer sector en los sistemas de bienestar*, Valência, Tirant lo Blanch

- Hanvey, Chris e Philpot, Terry (eds.) (1996) – *Sweet charity. The role and workings of voluntary organizations*, Londres e Nova Iorque, Routledge
- Harris, Margaret (1998) – “Doing it their way: organizational challenges for voluntary organizations” in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.27, nº2, 144-158
- Hodgkinson, Virginia e Sumariwalla, Russy (1992) – “The nonprofit sector and the new global community: issues and challenges” in McCarthy, Hodgkinson e Sumariwalla (eds.), 485-508
- James, Estelle (1990) – “Economic theories of the nonprofit sector: a comparative perspective” in Seibel e Anheier (eds.), 21-27
- Jones, Ray (1996) – “Swimming together. The tidal change for statutory agencies and the voluntary sector” in Hanvey e Philpot (eds.), 39-57
- Kendall, Jeremy e Knapp, Martin (1993) – *Defining the nonprofit sector: the United Kingdom*, Baltimore, The Johns Hopkins University
- McCarthy, Kathlyn; Hodgkinson, Virginia e Sumariwalla, Russy (eds.) (1992) – *The nonprofit sector in the global community. Voices from many nations*, São Francisco, Jossey-Bass Publishers
- Mintzberg, Henri (1995) – *Estrutura e dinâmica das organizações*, Lisboa, Publicações Dom Quixote
- Rose-Ackerman, Susan (ed.) (1986) – *The economics of nonprofit institutions. Studies in structure and policy*, Nova Iorque, Oxford University Press
- Salamon, Lester (1995) – *The global associational revolution: the rise of the third sector on the world scene*, Londres, Demo
- Salamon, Lester e Anheier, Helmut (1998) – “Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally” in *Voluntas*, vol.9, nº3, 213-248
- Santos, Boaventura de Sousa (1990) – *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1998) – *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, Coimbra, CES
- Seibel, Wolfgang e Anheier, Helmut (eds.) (1990) – *The third sector. Comparative studies of nonprofit organizations*, Berlim, De Gruyter
- Taylor, Marilyn e Langan, Joan (1996) – “Map of the new country. What is the voluntary sector?” in Hanvey e Philpot (eds.), 22-38
- Wuthnow, Robert (ed.) (1991) – *Between states and markets. The voluntary sector in comparative perspective*, Nova Jérquia, Princeton University Press
- Young, Dennis (1986) – “Entrepreneurship and the behavior of nonprofit organizations: elements of theory” in Rose-Ackerman (ed.), 161-182

**PARTE II – DEBATES GLOBAIS. CONDIÇÕES
LOCAIS: ESTADO E SOCIEDADE CIVIL EM
PORTUGAL**

CAPÍTULO 3 – A REINVENÇÃO DO ESTADO EM PORTUGAL

Sendo certo que pensar, hoje, as grandes fracturas do Estado moderno e os caminhos possíveis para a sua reforma é um exercício a fazer num quadro de globalização, é igualmente verdade que a reflexão sobre os desafios que se colocam ao Estado português deverá ser feita tomando como referência as condições locais que o definem. Não porque sejam especiais os desafios que se lhe colocam. Como terá ficado claro na primeira parte deste relatório, hoje parecem ser mais importantes os constrangimentos globais na definição das políticas nacionais do que as dinâmicas propriamente locais. No entanto, sendo globais os desafios e as exigências, serão necessariamente locais as capacidades de resposta aos mesmos. Pensar as condições locais que definem cada sociedade particular é especialmente importante nesse sentido – permite-nos avaliar as diferentes capacidades de resposta de cada uma dessas sociedades aos desafios globais que marcam o nosso tempo. Disso nos ocuparemos na segunda parte deste relatório.

A aceitação da importância das diferentes condições locais que definem cada sociedade tem sido a grande impulsionadora de uma multiplicidade de trabalhos que procuram, precisamente, estudar essas diferenças. A partir desses trabalhos, que procuram basicamente confrontar os quadros político-institucionais dos diferentes países e os seus regimes de provisão de bem-estar social, foi possível identificar similitudes entre grupos de países. Neste domínio, é referência o trabalho de Esping-Andersen (1990), autor que identifica *clusters* de países definidos a partir dos seus regimes de Estado Providência. A sua proposta isola três grandes regimes-tipo, tendo-se afirmado como um quadro analítico central na actual teoria do Estado.

O primeiro regime-tipo engloba os regimes de cariz liberal, regimes onde é no Mercado que o indivíduo procura as condições para resolver os seus problemas. Num quadro de individualismo competitivo, o Estado intervém apenas nas situações em que o indivíduo não consegue, pelos seus próprios meios, assegurar o seu bem-estar. Exemplo deste tipo de regime de Estado Providência serão os Estados Unidos da América.

O segundo regime-tipo diz respeito aos regimes de cariz corporativista, regimes onde se parte do princípio que o Mercado não é capaz de satisfazer todas as

necessidades. Estas são satisfeitas por organizações que não pertencem nem ao Mercado nem ao Estado, constituídas com base em agrupamentos corporativos, normalmente de base profissional, assumindo o Estado a regulação dessas formas de prestação de assistência. Este é o modelo de Bismark do seguro social obrigatório, dominante em países da Europa continental, como por exemplo a Alemanha.

O terceiro regime-tipo, finalmente, é aquele dos modelos de cariz social-democrata, modelos onde vigora o princípio da solidariedade universal de base nacional inspirado no modelo de Beveridge. Nestes países, os direitos sociais são universais e fazem parte da própria esfera da cidadania. Exemplos deste tipo de regime são os países escandinavos.

Esta tipologia, ainda que extremamente pertinente, é uma tipologia que toma por referência apenas as sociedades do centro, de capitalismo avançado, deixando de fora realidades como a portuguesa, que se mantém neste tipo de propostas como uma sociedade de traços pré-modernos ou, quando muito, como uma sociedade num estágio de maturação incipiente. Ou seja, é o tipo de proposta que não deixa espaço à consideração de uma sociedade como a portuguesa como detentora de traços específicos, distintos das sociedades ocidentais de modernização avançada, traços que será tanto mais importante conhecer quanto significam constrangimentos particulares e capacidades de resposta específicas aos desafios que se perfilam num horizonte global.

É nesta linha que vamos encontrar outras propostas analíticas que procuram, em boa medida, completar os quadros como o de Esping-Andersen, chamando a atenção para a existência de modalidades de relacionamento do Estado com a sociedade civil diferentes daquelas propostas na tipologia de regimes de Estado Providência daquele autor, modalidades que se encontram sobretudo nos países da Europa do Sul, entre os quais estará Portugal, e que serão de tal forma características marcantes desse espaço que levam alguns autores a avançar com a noção de um quarto regime de Estado Providência (Ferrera, 1996; Pereirinha, 1996). Da sistematização dessas características nos ocuparemos no primeiro ponto deste capítulo.

É o reconhecimento dos seus traços característicos que nos permitirá identificar, para a sociedade portuguesa, condições locais particulares para responder aos grandes desafios globais que identificamos na primeira parte. Esses traços que, como veremos, estão intimamente ligados à condição de semi-periferia do nosso país e que se resumem

em termos de provisão de bem-estar social numa interessante mescla entre uma providência estatal fraca e uma sociedade informal forte que compensa a primeira, consubstanciam um quadro institucional muito particular sobre o qual se fazem sentir de forma especialmente desestruturante os efeitos da globalização e do rompimento das solidariedades. Dos desafios que se colocam actualmente ao Estado português e das suas possibilidades institucionais de resposta nos ocuparemos no ponto 2 deste capítulo.

Finalmente, e porque apesar das condições locais que definem a sociedade portuguesa, o debate sobre os caminhos de reforma do Estado é um debate de rescaldo global, é possível identificar actualmente no nosso país a esgrima entre os dois grandes cenários de globalização com que se abriu este relatório. Na linha das leituras de Boaventura de Sousa Santos, é possível identificar sobre a mesa da discussão pública portuguesa, hoje, os dois grandes modelos de globalização em confronto – o modelo da mercantilização e o modelo da emancipação solidária (Santos, 1999). No terceiro ponto deste capítulo procurar-se-á, precisamente, dar conta dos projectos de reinvenção do Estado em Portugal.

1. UM MODELO ESTATAL DE EXCEPÇÃO. O QUARTO REGIME DE PROVIDÊNCIA NA EUROPA DO SUL

É em boa medida da rejeição de leituras que remetem realidades como a portuguesa para uma condição pré-moderna que surgem trabalhos sobre os traços distintivos dessas mesmas realidades. A multiplicação desses trabalhos vem gerando, inclusive, uma corrente de aceitação, cada vez mais forte, da existência de um quarto regime de Estado Providência, característico de países semelhantes em alguns aspectos, entre os quais encontraríamos Portugal, Grécia, Itália e a própria Espanha. Autores como Santos (1990), Hespanha (1993), Pereirinha (1996), Ferrera (1996), Rhodes (1996), Castel (1997), entre muitos outros, vêm multiplicando esforços para a sistematização de traços distintivos desse espaço europeu em termos de provisão de bem-estar social, esforços que se vêm traduzindo numa crescente implantação da discussão sobre os desafios e os constrangimentos específicos desses países num cenário global de reforma do Estado moderno. Exemplo dessa implantação é a recentemente editada revista *Southern European Politics and Science*, revista de

crescente prestígio internacional onde se debatem, desde 1996, precisamente os tópicos que trazemos aqui à reflexão.

A importância do reconhecimento das características desta constelação de países e dos respectivos regimes de providência estatal tem a ver, essencialmente, com o reconhecimento de padrões de desenvolvimento em direcção à modernização muito específicos e de estruturas político-institucionais igualmente particulares que, em última análise, permitem identificar capacidades muito próprias de resposta aos desafios globais com que hoje se confrontam praticamente todos os países do mundo.

Estando em causa, nesta investigação, uma análise cuidada das dinâmicas de reforma do Estado Providência que envolvam o Terceiro Sector, é crucial sistematizar o cenário onde se inscrevem essas dinâmicas quando tomamos como referência a sociedade portuguesa. Integrada num regime particular de providência estatal, comum aos países da Europa do Sul, a realidade portuguesa representa-se através de dois traços fundamentais que, certamente, serão dois factores de constrangimento importantes na qualidade das respostas de reforma que poderemos encontrar em Portugal. Por um lado, trata-se de uma sociedade caracterizada por um aparelho de Estado fraco, por vezes omissivo, que só tardiamente se desenvolve e que nunca chega a assegurar uma provisão madura de bem-estar social. Por outro lado, trata-se de uma sociedade onde permanecem até muito tarde fortes dinâmicas de entajuda informal que compensam a fragilidade estatal e que com ela se articulam na provisão de bem-estar social.

1.1. Traços de uma providência estatal fraca ...

Se existe um traço importante no desenvolvimento do Estado Providência português, ele é de natureza temporal e tem a ver com o carácter tardio desse processo. Sabendo-se que o desenvolvimento de um regime de Estado Providência, em qualquer país, está intimamente associado ao tipo de desenvolvimento da economia, da urbanização, da demografia e da família desse mesmo país, será silogismo deduzir do carácter tardio dos processos de modernização das estruturas económicas, sociais e políticas portuguesas o igualmente tardio desenvolvimento de um modelo de providência estatal significativo no nosso país. Esse carácter tardio está, nesse sentido, intimamente associado a um percurso histórico particular, definidor do século XX português, marcado pela permanência até muito tarde de um regime político não

democrático, pela manutenção de uma sociedade de traços vincadamente rurais assentes numa pouco densa rede urbana de pequena ou pequeníssima dimensão, e por uma industrialização tardia e incipiente.

Na realidade, só podemos falar de um Estado Providência com alguma dimensão significativa no nosso país depois da revolução de 1974, dimensão essa que é fruto sobretudo de um projecto político e de jogos partidários de luta pelo poder (Santos, 1990), estando menos ligada à ocorrência dos fenómenos económicos, sociais e demográficos que a tinham motivado alguns anos antes nos países da Europa industrializada.

Herdeiro de um percurso histórico marcado pela forte influência católica na definição das políticas sociais, marcado pelas tradições de providência assentes na caridade religiosa e privada e na solidariedade familiar, marcado por esquemas gerais de assistência pública pouco desenvolvidos, o Estado democrático instaurado em 1974 em Portugal recebe como legado um aparelho fraco que desponta para os caminhos da providência estatal precisamente na mesma altura em que, na Europa, se instala a crise económica, social e demográfica que começa a pôr em causa a vitalidade de regimes bem mais maduros em países com larga tradição nesse domínio.

Numa perspectiva político-institucional, e tendo presente o percurso histórico da assistência social em Portugal, alguns dos autores já referenciados vêm sistematizando, então, os traços mais característicos do Estado Providência português. Na linha das análises desses autores poderíamos identificar três grandes traços.

Um primeiro traço diz respeito ao carácter fragmentado e de raiz corporativista na base das prestações sociais asseguradas pelo Estado. Essa fragmentação consubstancia-se na existência de esquemas institucionalmente diferenciados para cidadãos com diferentes condições perante o trabalho. Ou seja, a solidariedade social estatal não se cumpre num quadro de cidadania e sim num quadro de raiz corporativista que fomenta um hiper-assistencialismo selectivo. De um lado temos esquemas mais ou menos generosos para os trabalhadores do sector formal, estando formalmente previstas quase todas as eventualidades que encontramos nos regimes da Europa continental; do outro lado ficam mais ou menos excluídos os indivíduos situados no mercado informal ou irregular (Ferrera, 1996). Alguns autores vêm dedicando atenção à compilação de indicadores daquilo que consideram ser o carácter dualista da providência estatal

portuguesa (Pereirinha, 1996; Hespanha, Ferreira e Portugal, 1997), traço que é especialmente importante na medida em que torna muito visível, na sociedade portuguesa, o binómio incluídos/excluídos.

A par desse carácter dual nas prestações, e ainda na linha dos mesmos autores, o Estado Providência português caracteriza-se por uma hibridez *sui generis* entre o público e o privado, factor indutor de distorções distributivas acentuadas. Essa ligação algo promíscua entre o público e o privado será especialmente notória no campo da saúde e traduz-se na utilização dos serviços públicos de saúde sobretudo pelas franjas populacionais mais desfavorecidas e pela rentabilização dos equipamentos públicos levada a cabo pelo sector privado em favor das classes sociais médias e altas (Ferrera, 1996).

Um terceiro traço marcante do sistema português de providência estatal será a permanência de lógicas particularistas e clientelistas num aparelho burocrático pouco amadurecido. Este traço endémico nos países da Europa do Sul resulta, segundo Ferrera, de um duplo déficit de Estado (*idem, ibidem*). Por um lado, resulta do baixo grau de penetração do sentido de Estado nas instituições públicas de segurança social. Por outro lado, resulta da fraca capacidade de autonomia do próprio Estado, extremamente vulnerável a pressões e manipulações partidárias. Em Portugal, no fundo, o que teremos é um modo peculiar de funcionamento político e institucional, onde os direitos sociais não estão ligados a uma política aberta, universalista e a uma administração pública sólida e imparcial de raiz *weberiana*. Pelo contrário, o seu exercício repousa numa cultura fechada e particularista, muito vulnerável a jogos político-partidários e a uma apropriação clientelar dos benefícios sociais por parte daqueles que estão melhor esclarecidos ou melhor relacionados, numa teia de relações cliente-patrono e na reprodução de uma concepção patrimonial do próprio Estado.

No fundo, com a sistematização destes traços característicos da providência estatal no nosso país, o que se pretende é designar um conjunto de dinâmicas que servem para definir o cenário onde se concretizam as políticas sociais portuguesas e os constrangimentos político-institucionais que têm definido os limites do alcance dessas políticas. Esse exercício é, na nossa perspectiva, duplamente importante.

É importante, por um lado, porque permite pensar as questões da solidariedade social e da providência estatal fora do quadro político-partidário, tratando-as como uma

questão de Estado. No nosso país tem vigorado a tendência para reduzir o debate sobre os caminhos de reforma do Estado Providência à esgrima partidária, como se de facto os rumos a seguir dependessem sobretudo de escolhas partidárias. O reconhecimento das dinâmicas político-institucionais que marcam o quadro de desenvolvimento do Estado Providência português é importante porque nos permite, precisamente, inscrever o debate sobre a reforma num quadro mais alargado que nos remete para as próprias dinâmicas da sociedade portuguesa.

É importante, por outro lado, porque permite equacionar os desafios que se colocam à sociedade portuguesa, não como desafios específicos do nosso país, e sim a partir das possibilidades institucionais que o Estado português tem para lhes fazer face.

1.2. ... compensada por uma sociedade informal forte.

Num cenário de providência estatal fraca e muitas vezes omissa, a ausência de ruptura no sistema de solidariedade social está intimamente ligada à existência de um sistema de bem-estar informal, mas permanente, fortemente associado a práticas sociais enraizadas em formas tradicionais de solidariedade, relacionadas com o parentesco e a vizinhança (Hespanha, Ferreira e Portugal, 1997: 169). Este será o segundo grande traço do regime de provisão de bem-estar social em Portugal, traço esse que se traduz na permanência daquilo a que Boaventura de Sousa Santos chama uma *sociedade providência* e que diz respeito a um modelo específico de combinação do Estado com a sociedade civil, modelo esse que faz coexistir um Estado fraco e omissa com uma sociedade informal forte que largamente o compensa e que amortece as crises económicas, minorando os seus efeitos sociais (Santos, 1990).

Este será um segundo traço distintivo importantíssimo do contexto português, novamente intimamente associado aos padrões específicos de modernização do nosso país.

De facto, nas sociedades capitalistas avançadas, a modernização económica, social e política traduziu-se na consolidação de um modelo de provisão social assente na institucionalização dos direitos sociais e num papel de liderança do Estado, processo que teve um impacto extremamente forte nas formas tradicionais de provisão social, impacto esse tão profundo quanto irreversível.

Nas sociedades de desenvolvimento intermédio, como é o caso da sociedade portuguesa, a modernização lenta e tardia teve reflexos diferentes ao nível do tipo de relações entre Estado e sociedade civil. O que se verificou foi, precisamente, que a uma intervenção social mais fraca do Estado correspondeu a persistência e vitalidade de solidariedades primárias e informais de apoio, muito ligadas à família e à vizinhança.

Diferentes autores portugueses vêm desenvolvendo trabalhos de investigação que demonstram a permanência deste tipo de dinâmicas no nosso país. A esse propósito continua a ser referência obrigatória todo o trabalho que Boaventura de Sousa Santos vem desenvolvendo desde a década de 80. Entre os inúmeros outros contributos valerá a pena destacar o trabalho desenvolvido por Madureira Pinto, trabalho especialmente enriquecedor na perspectiva da ilustração da permanência de práticas sociais de solidariedade de raiz rural no Portugal moderno (Pinto, 1985).

O mais importante a reter de tudo isto, no entanto, é a necessidade de considerar esta sociedade providência não como um traço pré-moderno de solidariedade que desaparecerá com a expansão e o amadurecimento do aparelho de Estado, e sim como constitutiva do próprio padrão de desenvolvimento do sistema de provisão de bem-estar social global português. Só nesse sentido a poderemos continuar a considerar como um elemento definidor importante dos caminhos de reforma do Estado Providência em Portugal.

2. NOVOS DESAFIOS NA SEMI-PERIFERIA. UMA PROVIDÊNCIA ESTATAL FRACA NUM CENÁRIO DE ROMPIMENTO DE SOLIDARIEDADES

A condição de semi-periferia que Boaventura de Sousa Santos frequentemente chama para descrever a sociedade portuguesa também se traduz nesta dimensão da provisão de bem-estar social que acabamos de descrever – trata-se de uma sociedade que só tardiamente desenvolve um modelo de providência estatal, que nunca se chegou a afirmar como um Estado Providência forte, ao mesmo tempo que se trata de uma realidade que nunca deixou de ter uma sociedade civil persistente e cheia de vitalidade na manutenção de sistemas informais de apoio, característica muito ligada à manutenção de uma organização social de raiz rural, assente em relações de proximidade e interconhecimento, numa rede urbana de pequena ou pequeníssima

dimensão (Santos, 1990; idem, 1993). É a manutenção dessa peculiar mistura entre providência estatal e providência social informal que tem permitido aos cidadãos desenvolverem estratégias individuais de reprodução da sua situação económica e social, num quadro por vezes adverso.

Este cenário, no entanto, se descreveu muito fielmente o Portugal das duas décadas após a implantação da democracia, não o fará da mesma maneira para o Portugal de hoje. Num quadro de discussão sobre os desafios globais que se colocam às políticas sociais em toda a Europa, e face aos constrangimentos que se fazem sentir sobre as realidades nacionais num quadro de globalização hegemónica das lógicas mercantis, num quadro de mundialização económica, as condições locais do Estado português sofreram profundas alterações, alterações essas que têm muito a ver com mudanças de grande porte nas estruturas sociais, familiares, culturais e simbólicas do Portugal moderno, e que acentuaram fortemente o seu carácter semi-periférico.

Portugal é hoje mais do que nunca “(...) o país mais periférico do centro...” (Barreto, 1996: 67). Integrado geográfica, política e culturalmente num dos mais importantes centros económicos do mundo, a Europa, Portugal assimilou rapidamente os comportamentos desse espaço, nomeadamente no que diz respeito à explosão dos modos de vida urbanos, à dissolução da família tradicional, à penetração da mulher no mercado de trabalho, à desertificação rural, entre outros indicadores. No entanto, se essa assimilação de comportamentos pôde ser feita num curtíssimo espaço de tempo, o mesmo já não foi possível para a modernização das estruturas económicas e político-institucionais. Ou seja, num cenário de rompimento das solidariedades tradicionais, persistentes na sociedade portuguesa até há bem pouco tempo, os constrangimentos que se colocam hoje ao Estado português assumem contornos ainda mais graves.

É claro para todos que o grande objectivo subjacente à emergência de políticas sociais na Europa do pós-guerra era extremamente ambicioso – conseguir o máximo bem-estar social para todos. Nesse sentido, essas políticas sociais foram concebidas para durarem para sempre, e os respectivos quadros institucionais que sobre elas se desenvolveram foram projectados para serem perenes. Tudo isso funcionou bem enquanto se mantiveram estáveis os pressupostos sobre os quais assentou todo esse edifício moderno. Quando esses pressupostos são abalados, instala-se em toda a Europa

uma profunda crise ao nível das políticas sociais, crise essa que é comum a praticamente todos os países europeus, mas que tem efeitos especialmente desestruturantes numa sociedade semi-periférica como a portuguesa. Senão vejamos os efeitos no nosso país de uma das principais dimensões dessa crise.

Um traço importante da crise que afecta todas as economias europeias actualmente é, sem dúvida, a quebra nas taxas de crescimento económico, antevendo-se uma dificuldade estrutural em garantir um futuro competitivo para o espaço europeu, cujas taxas são claramente inferiores às de outras regiões do globo. Este fenómeno de abrandamento económico faz-se sentir, como é óbvio, com mais força nas economias já de si estruturalmente mais fracas, como é o caso da economia portuguesa. Com a unificação europeia e com a globalização da economia mundial, países como Portugal são incentivados à disciplina orçamental, à racionalização burocrática e à contenção de custos laborais não salariais. Ou seja, a crise económica, definitivamente instalada em toda a Europa, induz a um clima propício à introdução de restrições nos programas sociais, restrições que são tanto mais sentidas pelos cidadãos quanto já era endemicamente frágil no país a vocação estatal para o desenvolvimento desses programas e num período em que, fruto da crise económica, as solicitações sobre o Estado aumentam muito significativamente, num contexto de crescente desemprego e precarização laboral.

Este tipo de impacto torna-se especialmente desestruturante na sociedade portuguesa num quadro generalizado de rompimento das solidariedades sobre as quais assentou durante muito tempo a vitalidade da provisão informal de bem-estar social. Os grandes indicadores sociais dos últimos anos apontam, como já referimos, para um cenário claro de recuo das tradicionais formas de entreajuda, recuo esse que se dá num contexto claramente diferente dos países do centro, diferente, sobretudo, porque actuando num Estado fraco que nunca chegou a amadurecer a sua vocação assistencial.

O debate sobre os caminhos de reforma do Estado Providência português não poderá contornar este tipo de consideração. Um Estado ambicioso nos princípios, modesto nas práticas e sustentado durante muito tempo numa sociedade informal forte que lentamente se dissolve é, necessariamente, um Estado onde assumirá contornos particulares a discussão sobre caminhos que passem pela partilha de responsabilidades com a sociedade civil. Disso nos ocuparemos no próximo capítulo. No entanto, e

porque o debate sobre esses caminhos se inscreve num quadro de confronto entre os dois modelos de globalização apresentados na primeira parte do relatório, terminaremos este capítulo com uma breve análise dos grandes vectores desse confronto na arena da discussão pública portuguesa.

3. PROJECTOS CONTRADITÓRIOS EM CIMA DA MESA. À PROCURA DE RUMOS PARA A REINVENÇÃO DO ESTADO EM PORTUGAL

Em Portugal, é no início da década de 90 que se instala na discussão pública a questão da crise do Estado Providência e, conseqüentemente, dos caminhos para a sua superação. Assumindo um tom claramente alarmista e, por vezes, catastrofista, a discussão centra-se muito em torno das supostas evidências de bancarrota do sistema, da sua insolvência e insustentabilidade a curto prazo, aparecendo como o reflexo do debate que já se vinha desenvolvendo noutros países desde o início da década de 80.

Esse debate assentou basicamente em quatro grandes argumentos, utilizados para sustentar projecções de ruptura dos actuais sistemas de políticas sociais, e que têm a ver com a evolução do mercado de emprego, com a evolução da demografia, com a evolução da receita pública e, finalmente, com a evolução das relações entre o Estado e as diferentes gerações.

Em relação ao primeiro argumento, aquele que relaciona a crise do Estado Providência com a evolução do mercado de emprego, está em causa a estreita ligação entre a capacidade de financiamento do sistema e a receita líquida gerada pelos postos de trabalho. Ou seja, onde o desemprego aumenta, o constrangimento sobre a capacidade de financiamento do sistema será forte. Num cenário que deixa antever dificuldades estruturais na manutenção da competitividade da economia europeia, rapidamente granjeia aceitação o argumento de que a capacidade de extracção de receitas do mercado de emprego, pelo Estado, terá atingido o seu limite máximo. Ou seja, o que parece estar em causa é, não só a dificuldade em manter e aumentar as receitas do Estado, mas também a deseabilidade da diminuição da pressão sobre os postos de trabalho enquanto financiadores das políticas sociais. Sob o argumento da competitividade económica, associa-se à discussão sobre a crise do Estado Providência a ideia de que é o próprio sistema que interfere na motivação para o trabalho. Fazendo

recair sobre os postos de trabalho e sobre as empresas encargos crescentes no financiamento da solidariedade social, o Estado desmotiva o recrutamento de trabalhadores e anula o interesse em receber salários altos e médios, promovendo dessa forma o desenvolvimento de modalidades contratuais informais. Essas dinâmicas tornar-se-iam especialmente constrangedoras na medida em que os seus efeitos são duplos, ou seja, aumentando o desemprego não só diminui a capacidade de financiamento do Estado como também aumentam os encargos sobre a despesa pública, uma vez que aumentam as pressões para a assistência.

Em relação ao segundo argumento, está em causa o desenho de diversos cenários demográficos, todos eles convergentes na ideia de que é na evolução da estrutura etária da população europeia que reside o busílis da questão. O envelhecimento da população é assumido, a partir da década de 80, como uma questão civilizacional da Europa industrializada, questão que a não ser resolvida poderá representar a explosão do sistema, explosão que se traduz no crescente desequilíbrio entre a proporção de contribuintes e a proporção de beneficiários, estes últimos pensionistas de reformas por velhice que o Estado terá progressivamente mais dificuldade em manter.

No que diz respeito ao terceiro argumento, e na sequência dos dois anteriores, começa a difundir-se a convicção de que a própria estrutura de receitas do Estado Providência revela a lógica auto-destrutiva do sistema, ao depositar exclusivamente na população activa a responsabilidade de financiar os sistemas de protecção e segurança social. Ou seja, instala-se a convicção de que a crise do Estado implicará na sua superação a consideração de modalidades alternativas de financiamento do sistema de provisão social.

Finalmente, um quarto argumento frequentemente chamado para a discussão política sobre a crise do Estado Providência é o argumento geracional. Assentando o projecto da providência estatal, pelo menos na sua componente de previdência, na redistribuição diferida no tempo, subjacente ao Estado Providência está um compromisso com as diferentes gerações. Num cenário de insustentabilidade do sistema, começa a ser frequentemente defendida a ideia de que o problema da crise é também um problema de gerações, nomeadamente das gerações mais recentes, a partir

da década de 70, em relação às quais o Estado não pode assumir o compromisso de previdência.

É com base neste tipo de argumentos, que depois assumem roupagens diferentes, adaptadas aos diferentes contextos nacionais, que se instala uma discussão política mais ou menos acesa à volta de projecções que assumem a falência do modelo de assistência estatal no curto prazo, discussão essa que, a partir da década de 90, se transporta para o nosso país.

A materialização mais forte da discussão sobre a crise do Estado Providência e sobre os caminhos para a sua superação terá acontecido, em Portugal, em 1996, na sequência da tomada de posse do partido socialista como XIII governo constitucional, com a criação de uma comissão, a Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS), criada com o objectivo de se constituir como “...um fórum plural de discussão e veículo para a progressiva geração de consenso nacional...”¹, assumindo-a o governo português como uma medida prévia à reforma do Estado Providência. Podemos afirmar que é a partir dessa data que a crise do Estado e a procura de novos rumos para a sua superação são definitivamente incorporados na agenda de discussão pública.

Essa discussão, que ainda hoje se desenvolve, rapidamente se traduziu num jogo de forças contraditórias, forças essas que espelham bem o confronto entre as duas globalizações alternativas de que fala Boaventura de Sousa Santos (Santos, 1999) e de que se procurou dar conta na primeira parte deste relatório.

Retomando aqueles que foram os trabalhos da CLBSS, o que rapidamente se verificou foi que, se de facto a comissão veio a ser um fórum plural de discussão, manifestando-se no seu interior posições muito diferentes, não veio a ser o espaço de geração de consenso nacional que se pretendia. Pelo contrário, e espelhando bem o tal confronto entre modelos globais contraditórios, o que rapidamente emergiu nessa comissão foi uma clivagem de fundo, clivagem essa que dá bem conta do que é o debate em Portugal neste domínio.

¹ Resolução do Conselho de Ministros nº22/96 que cria e estabelece as regras de funcionamento da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, aprovada a 15 de Fevereiro de 1996 e publicada no DR Série I - nº59/96 de 9 de Março

Assim, de um lado encontramos uma facção maioritária que viria a assinar o Livro Verde da Segurança Social e cujos trabalhos dariam origem ao corpo principal do Livro Branco. Do outro lado encontramos uma facção minoritária, constituída por Boaventura de Sousa Santos, Maria Bento e Maldonado Gonelha, autores que produzem um relatório alternativo integrado no texto final da CLBSS com a designação de Contributo e que viria, mais tarde, a materializar-se numa publicação autónoma, entretanto acrescida do contributo de Alfredo Bruto da Costa, autor que se viria igualmente a demarcar da facção maioritária da CLBSS, produzindo um contributo entretanto integrado no Livro Branco da Segurança Social. A posição destas duas facções dá-nos bem a ideia, repetimos, do que tem sido o debate sobre a reforma do Estado Providência em Portugal nos últimos cinco anos.

No que diz respeito à facção maioritária, trata-se de um grupo que trabalha com cenários de referência que concluem pela insustentabilidade do quadro actual. Usando, precisamente, como argumentos a sustentabilidade e a governabilidade do sistema, avançam com um conjunto de propostas de pendor neo-liberal, com uma clara aproximação ao modelo chileno de privatização fomentado pelo Banco Mundial. Sem entrarmos em demonstrações técnicas que julgaríamos deslocadas no espaço deste relatório, o que esta facção maioritária propõe como rumo de reforma para o Estado Providência português é o desenvolvimento de um regime de coexistência entre uma componente de solidariedade assente na relação entre os cidadãos e o Estado, e uma componente de complementaridade assente na oferta do Mercado. Esta componente de complementaridade seria, por sua vez, constituída por um duplo sistema: por um lado, um complemento de raiz corporativista, assente na solidariedade profissional e de cariz obrigatório; por outro lado, um complemento individual, assente no voluntarismo e na iniciativa individual. Ou seja, dos trabalhos da facção maioritária da CLBSS sai uma proposta de reforma que advoga, basicamente, um modelo híbrido de provisão de bem-estar social onde o papel do Estado é complementado por um regime privado de base mercantil (Comissão do Livro Branco da Segurança Social, 1997).

Em relação à facção minoritária, e em oposição à linha seguida pela anterior, esta parte da recusa de cenários de bancarrota do sistema actual, colocando mesmo em causa a validade dos mecanismos utilizados para os projectar. Usando como argumentos a falta de maturação do sistema de segurança social português, ao qual defendem “...*deve dar-se a oportunidade para se desenvolver plenamente antes que se*

pense na sua transformação radical...” (Santos, Bento e Gonelha, 1997: 12), e o argumento da centralidade da solidariedade colectiva enquanto constitutiva da própria democracia, esta facção promove uma aproximação ao modelo social europeu, reforçando ideais de equidade, universalidade e solidariedade. Novamente sem entrarmos num debate exaustivo sobre os fundamentos técnicos das propostas avançadas por este grupo, poderíamos sintetizar essas propostas em três grandes linhas programáticas: a criação de formas alternativas de financiamento do sistema; a promoção do Terceiro Sector ou Economia Social; a reforma fiscal. Advogando uma concepção solidarista da segurança social, esta facção procura, sobretudo, demarcar-se de uma visão neo-liberal do sistema que, defendem, assegura apenas mínimos de protecção social e regula os privados.

A apresentação do Livro Branco da Segurança Social, em 1998, e tornadas públicas as clivagens subjacentes à sua concepção, teve reflexos quase imediatos na prática político-partidária portuguesa, assistindo-se à apresentação por parte de todas as grandes forças políticas com assento parlamentar de projectos de lei para a reforma da segurança social em Portugal².

Ainda que a sua discussão viesse a ser adiada e remetida para a legislatura seguinte, o confronto das diferentes propostas acaba por ser elucidativo por si mesmo.

Ainda que não encontremos nenhum projecto que advogue um modelo neo-liberal puro, na medida em que todos defendem a manutenção de uma componente solidária na provisão de bem-estar social e reconhecem o papel central do Estado, é mesmo assim possível identificar duas grandes visões normativas do futuro do Estado Providência português, cada uma delas com consequências muito particulares e implicando rumos diferenciados para o Portugal dos próximos anos.

Assim, de um lado, temos as propostas das forças mais à direita (PSD e PP), propostas que deixam transparecer algumas dúvidas em relação ao interesse e à exequibilidade do modelo social europeu no nosso país. Ainda que não reclamem um cenário de bancarrota, são propostas que usam o argumento da reconfiguração demográfica para fundamentar a insustentabilidade do sistema actual, apresentando

² Os diplomas em causa são o Projecto de Lei nº528/VII de 4 de Junho de 1998, da autoria do Partido Popular (PP); o Projecto de Lei nº185/VII de 25 de Junho de 1998, da autoria do Partido Socialista (PS); o Projecto de Lei nº567/VII de 24 de Setembro de 1998, da autoria do Partido Social Democrata (PSD); e o Projecto de Lei nº565/VII de 24 de Setembro de 1998, da autoria do Partido Comunista Português (PCP).

como alternativa um sistema claramente influenciado pelo modelo neo-liberal, defendendo nomeadamente os chamados regimes complementares de 2º e 3º pilares, enaltecendo a liberdade individual, a iniciativa privada e a flexibilidade. É de salientar, em ambas as propostas, a referência ao interesse que pode ter, na reforma, o papel que a sociedade civil formal desempenha na provisão de bem-estar social. No entanto, subjacente a essa referência está a defesa de um modelo de Estado contratualizador que assume fundamentalmente funções de supervisão e fiscalização sobre as entidades prestadoras. Ou seja, com o enaltecimento das qualidades correctoras das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's) em relação às falhas do Estado e do Mercado, não está em causa nestas propostas a defesa de parcerias inscritas num marco de solidariedade colectiva e sim o reforço das teses de recuo do Estado e de responsabilização directa dos indivíduos.

Do outro lado temos as propostas mais à esquerda (PS e PCP), onde é possível identificar uma aproximação mais clara a uma visão solidarista da provisão de bem-estar social, na linha do modelo social europeu. Nas propostas destas forças políticas é, de facto, possível identificar elementos de compromisso com esse modelo, nomeadamente com a defesa do primado da responsabilidade pública, com a consideração da segurança social como direito de cidadania e com a defesa da universalidade como princípio orientador. Ainda que não sejam propostas tão puras como o reformismo solidário de que se falava na primeira parte, deixam mesmo assim antever possibilidades diferentes, nomeadamente no que diz respeito ao papel da sociedade civil formal. Retomaremos este assunto no próximo capítulo.

Em suma, quando deslocamos o debate para Portugal, temos elementos que nos permitem afirmar que também aí o tempo presente é um tempo de encruzilhadas. A definição de rumos passará muito pela conjugação de uma vontade política sustentada com uma vontade colectiva crítica e vibrante. Quando pretendemos fazer passar esses rumos pela sociedade civil, mais do que nunca essa conjugação será crucial. Esta, por sua vez, só será possível dentro de um quadro de potencialidades e constrangimentos que importa reconhecer. Definido o quadro geral em que nos movimentamos, procuraremos no próximo capítulo dar conta dessas potencialidades e constrangimentos.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 3:

- Barreto, António (org.) (1996) – *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, ICS
- Castel, Robert (1997) – “Le modèle de la société salariale” in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud – Rencontres de Florence*, vol.3,
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1997) – *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) – *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, Londres, Sage
- Ferrera, Maurizio (1996) – “The southern model of welfare in social Europe” in *Journal of European Social Policy*, nº1, 17-37
- Hespanha, Pedro (1993) – *Vers une société-providence simultanément pré et pós-moderne*, Coimbra, CES
- Hespanha, Pedro & Ferreira, Claudino & Portugal, Sílvia (1997) – “The welfare society and the welfare state. The portuguese experience” in Roche e Berkel (eds.), 169-183
- Pereirinha, José A. (1996) – “Welfare states and anti-poverty regimes: the case of Portugal” in *South European Society and Politics*, vol.1, nº3, 198-239
- Pinto, José Madureira (1985) – *Estruturas sociais e práticas simbólico-ideológicas nos campos*, Porto, Edições Afrontamento
- Rhodes, Martin (1996) – “Southern european welfare states: identity, problems and prospects for reform” in *South European Society and Politics*, vol.1, nº3, 1-22
- Roche, Maurice & Berkel, Rik Van (eds.) (1997) – *European Citizenship and Social Exclusion*, Londres, Ashgate
- Santos, Boaventura de Sousa (1990) – *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993) – *Portugal: um retrato singular*, Porto, Edições Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1999) – *The welfare state in Portugal: between conflicting globalizations*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa & Bento, Maria & Gonelha, Maldonado (1997) – *Contributo para o Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa
- Santos, Boaventura de Sousa & Bento, Maria & Gonelha, Maldonado & Costa, Alfredo Bruto (1998) – *Uma visão solidária da reforma da segurança social*, Lisboa; União das Mutualidades Portuguesas e CES

CAPÍTULO 4 – A SOCIEDADE CIVIL FORMAL EM PORTUGAL. DEBATES AMBIVALENTES

Em que condições podemos conceber uma reforma solidária e participativa do Estado Providência, fazendo passar os caminhos dessa reforma pelos caminhos de afirmação do Terceiro Sector? – eis-nos de volta à grande questão que enforma esta investigação. O tópico central em discussão é, desde o início do relatório, analisar até que ponto a combinação entre Estado e sociedade civil na provisão de bem-estar pode promover a cidadania social e reduzir os riscos de exclusão social, ou seja, analisar até que ponto poderemos ver no Terceiro Sector a emergência de um espaço público não estatal capaz de ampliar o bem-estar social, a participação e a democracia. Reconstruir o Estado sem reduzir o sector público ao sector estatal – eis a nossa procura do que deve ser uma reforma solidária e participativa do Estado Providência.

Conforme já tivemos oportunidade de ver, as correntes do reformismo solidário são, genericamente, favoráveis à participação da sociedade civil na promoção e gestão do bem-estar social colectivo, ou seja, à partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Mas, como tem sido desenvolvida essa relação em Portugal? Que potencialidades poderá ter no nosso país a combinação entre Estado e sociedade civil na provisão de bem-estar social? E que riscos importa essa relação? Que tipo de cidadania poderemos esperar dela venha a emergir?

Estas serão algumas das questões que procuraremos abordar neste capítulo, tendo sempre presente que o espaço do debate que à sua volta se pode constituir é moldado nos seus contornos por um conjunto de traços e desafios específicos do nosso país. Referimo-nos, em concreto, a três vectores cruciais na análise do Terceiro Sector português que derivam das considerações deixadas no último capítulo:

- estamos a falar da redefinição de relações entre Estado e sociedade civil no seio de um Estado Providência fraco que nunca chegou a aprofundar uma cidadania universal madura;

- estamos a falar da redefinição de relações entre Estado e sociedade civil no seio de uma sociedade que manteve até muito tarde um vigor muito significativo ao nível do desenvolvimento de práticas informais de solidariedade;

- estamos a falar, ainda, da redefinição de relações entre Estado e sociedade civil num contexto profundamente desestruturante para o nosso país e que inscreve o desafio da reinvenção nas rotas da globalização e da dissolução das solidariedades informais.

Pensar o Terceiro Sector numa sociedade como a portuguesa, e à luz do que foi até agora exposto, leva-nos, inevitavelmente, a reflectir sobre um conjunto de processos que se assumirão como hipóteses importantes no desenvolvimento deste trabalho.

Será já claro, neste momento, que é para nós um dado adquirido que as relações entre Estado e sociedade civil estão em profunda transformação, assumindo essa transformação o objectivo da procura de modalidades alternativas para a promoção da cidadania social. Ou seja, é claro hoje que uma das opções para a reforma do Estado Providência passa, precisamente, pelo recuo em relação à lógica da cidadania contratual universal e pela procura, mais uma vez, da partilha de responsabilidades com a sociedade civil. Aqui se inscreve, genericamente, o caminho do reformismo solidário.

Pensar essas transformações em Portugal, porém, é exercício que assume contornos particulares, levando a que as questões a colocar sejam de natureza substancialmente diferente das que caracterizam o debate nos países de industrialização avançada. Em primeiro lugar, porque no nosso país nunca se chegou a concretizar em pleno uma cidadania contratual universal, fruto sobretudo de um aparelho de Estado tardiamente desenvolvido que nunca se chega a consolidar como um Estado Providência forte e amadurecido. Em segundo lugar, porque a partilha de responsabilidades com a sociedade civil nunca deixou de existir, ainda que fosse informal essa sociedade civil e não institucionalizada essa partilha.

No fundo, o que importa colocar em relevo na análise das especificidades do Terceiro Sector em Portugal deriva do próprio sistema de providência estatal desenvolvido no nosso país. Se, na maior parte dos países europeus, o debate se centra no binómio Estado/Terceiro Sector, em Portugal o binómio cede lugar a um triângulo, o triângulo que tem nos vértices Estado Providência, Terceiro Sector e *sociedade providência*, triângulo esse que deveremos desenvolver teoricamente se pretendermos perceber alguns dos limites e perversidades que os arranjos institucionais com a sociedade civil podem implicar em Portugal e se quisermos analisar criticamente as possibilidades de uma reinvenção do Estado, no nosso país, que passe pelos caminhos de afirmação do Terceiro Sector.

No capítulo anterior já demos conta, ainda que parcialmente, de um dos vectores constitutivos desse triângulo, fundador para o próprio desenvolvimento de um sistema de providência estatal em Portugal, mais concretamente aquele que articula o Estado com a *sociedade providência*. A vitalidade das redes informais de solidariedade primária vem funcionando como um factor favorecedor da permanência de uma cultura política dominante que ainda não consolidou a noção de cidadania como um conjunto de direitos universais e inalienáveis, produzindo uma concepção de providência social como um favor em vez de um direito e permitindo a sobrevivência de um Estado fraco no cumprimento dos deveres que para si próprio instituiu (Hespanha, Ferreira e Portugal, 1997). Se essa é uma realidade que pode criar um contexto favorável à partilha de responsabilidades, favorecendo lógicas de desinvestimento social por parte de um Estado que a população portuguesa nunca chegou a incorporar como direito e expressão de cidadania, também é verdade que permite que se equacione um conjunto de desafios que podem colocar em causa a desejabilidade dessa partilha. Por um lado, porque os serviços que a solidariedade informal desenvolve não podem substituir os do Estado. Por outro lado, porque a solidariedade informal exerce-se num quadro de proximidade, de selectividade e de reciprocidade, logo, num quadro avesso à igualdade, à cidadania e aos direitos legais (Santos, 1990).

Este domínio de análise tem dado lugar a alguns trabalhos interessantes que procuram, precisamente, estudar as modalidades de relacionamento do Estado com as expressões mais informais da sociedade civil, equacionando nomeadamente as transformações que as segundas sofrem a partir do momento em que se relacionam com o primeiro. Não cabendo no espaço desta investigação a análise de práticas mais informais de solidariedade, trata-se, sem dúvida, de um quadro que importará ter como referência, nomeadamente quando se assiste, como vem alertando Boaventura de Sousa Santos, a uma apropriação da própria noção sociológica de *sociedade providência* por parte dos programas políticos de direita que, incorporando essa noção nos seus discursos, a transformam em instrumento de gestão política. Ora, como continua aquele autor, a *sociedade providência* não é, nunca foi, nem nunca poderá ser uma política social. O conceito sociológico de *sociedade providência* descreve, apenas, uma forma particular de organização da sociedade civil, sendo crucial denunciar qualquer tentativa da sua utilização enquanto alibi para lógicas de desinvestimento social. Além disso, e

dadas as suas características de informalidade e volatilidade, nunca nela poderemos assentar um projecto de reforma do Estado Providência (Santos, 2000).

Um segundo vector constitutivo do triângulo português é aquele que articula o Estado e o Terceiro Sector, ou seja, o Estado e as modalidades de expressão formal e institucional da sociedade civil. Deste segundo vector, e dos desafios que dele emergem, nos ocuparemos no primeiro ponto deste capítulo. A esse respeito, e porque quando falamos de um projecto de reinvenção solidária e participativa do Estado falamos de um quadro que só é concebível num plano de distribuição simétrica de poder e de autonomia e maturidade de ambas as partes, vale a pena relembrar as limitações decorrentes de um processo de desenvolvimento da sociedade civil formal despoletado pelo próprio Estado.

Um terceiro vector do triângulo, finalmente, é aquele que faz interagir o Terceiro Sector com a própria sociedade civil portuguesa, na sua forma de *sociedade providência*. No segundo ponto deste capítulo encontraremos um conjunto de reflexões sobre as limitações, mas também sobre as potencialidades, que as lógicas dominantes e tradicionais de organizar a sociedade civil em Portugal colocam ao desenvolvimento de um Terceiro Sector forte e autónomo, com credibilidade para se afirmar enquanto actor num processo de alargamento e consolidação da cidadania social no nosso país, ao mesmo tempo que reflectiremos sobre os efeitos dessa relação no sentido inverso, ou seja, sobre os efeitos que o próprio desenvolvimento do Terceiro Sector tem sobre a *sociedade providência*.

1. A INVERSÃO DO CONTRATO SOCIAL. A CRIAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL FORMAL PELO ESTADO

Ainda que confrontado, hoje, com as mesmas pressões globais para o desinvestimento social, conducente à redução das despesas públicas e à procura da sociedade civil para a devolução de parte das funções de provisão de bem-estar, as modalidades segundo as quais o Estado português pode responder a esse desafio são, sem dúvida, particulares.

Antes de mais, a defesa da devolução à sociedade civil coloca a exigência de estruturas organizadas para as quais essa devolução se possa concretizar. Ou seja, quando o que está em causa é a partilha de responsabilidades na construção de uma cidadania social mais ampla, é de direitos institucionalizados que estamos a falar, logo, de direitos que só podem ser transferidos para estruturas formais e não para esferas difusas de solidariedade informal onde esta é exercida segundo lógicas adversas à lógica da cidadania. (Santos, 1990; idem, 1998a; Hespanha, Ferreira e Portugal, 1997). Daqui deriva, precisamente, a primeira particularidade do contexto português – a inexistência de estruturas organizadas ao nível da sociedade civil para as quais essa devolução ou transferência se possa concretizar.

Herdeira de um passado recente de repressão autoritária, completamente hostil a qualquer forma de associativismo ou mobilização formal da comunidade, e mergulhando num processo de reconstrução democrática totalmente dominado pelo protagonismo político-partidário, onde os partidos se assumem como os grandes actores aglutinadores de interesses, a sociedade civil portuguesa apresenta desde sempre uma dificuldade endémica de afirmação em torno de estruturas autónomas formais e organizadas (Santos, 1990). O que é particular do caso português é que, na ausência de sustentação formal para a devolução, é o próprio Estado que chama a si a tarefa de fomentar a criação e desenvolvimento de estruturas formais ao nível da sociedade civil, num processo que Boaventura de Sousa Santos viria a designar como um processo de criação de uma *sociedade civil secundária*, ou seja, numa total inversão do contrato social é o Estado que procura gerar a sociedade civil na qual se deveria suportar (idem, ibidem).

Esta inversão pode ser altamente problemática, e entramos já na segunda particularidade dos processos de transformação nas relações Estado/sociedade civil em Portugal, na medida em que um processo de fomento do desenvolvimento de uma sociedade civil formal a cargo do Estado será um processo necessariamente selectivo, ou seja, acontecerá sobretudo nos domínios e nos locais eleitos pelo próprio Estado. Essa selectividade, que vem sendo largamente demonstrada pelos trabalhos de Boaventura de Sousa Santos, é especialmente controversa porque associada à emergência de uma dicotomia dentro do próprio Terceiro Sector português. De um lado teremos o conjunto de organizações que correspondem, precisamente, aos domínios eleitos pelo Estado como prioritários e para as quais se deve efectivar a devolução,

aquilo a que Boaventura de Sousa Santos chama a *sociedade civil íntima* do Estado (idem, *ibidem*). Do outro lado encontraremos uma sociedade civil estranha ao Estado, que é mantida implícita ou explicitamente afastada.

É assim que se entende que os domínios onde se assiste aos maiores *booms* no Terceiro Sector, em Portugal, sobretudo quando se tomam como referência as IPSS's, sejam precisamente aqueles que o Estado elege como áreas prioritárias de acção social, ao mesmo tempo em que são as áreas onde são mais manifestas as suas limitações face à pressão para a prestação desse apoio.

Quadro 1

Distribuição do n.º de IPSS's portuguesas por função, em 1993

Função	N.º de Ipss's ^(a)	%
Velhice	1017	39,5
Família	1303	50,6
Invalidez	81	3,2
Doença	80	3,1
Indigência	50	1,9
Diversos ^(b)	44	1,7

Fonte: Inquérito Anual às IPSS's – 1993, INE

Notas:

^(a) as IPSS's são contadas tantas vezes quantas as funções em que se inserem as suas valências, num universo de 2685 IPSS's registadas e de 1824 respostas obtidas

^(b) na função "Diversos" incluem-se todas as prestações sociais que não podem ser classificadas nas outras, mas cuja expressão numérica e diversidade não justificam estatisticamente a sua consideração nominal. É aqui que encontramos, por exemplo, as acções de apoio a toxicodependentes, as acções de reinserção de delinquentes, a assistência a vítimas de violência, entre outros.

O que a análise do quadro 1 nos permite é concluir aquilo que outros autores já haviam demonstrado, nomeadamente a concentração de IPSS's nos temas eleitos pelo Estado como prioritários num programa de desinvestimento social e a reprodução das fragilidades já existentes na abrangência limitada do tipo de apoio social disponível. Como afirma Pedro Hespanha, os domínios onde se verifica maior expressão da acção social não estatal são os apoios à Terceira Idade e à Família, contrastando isso com uma quase total ausência de expressão de outros domínios como sejam aqueles que dizem respeito a grupos populacionais especialmente carenciados e sem voz política (Hespanha, 1998).

O que está a acontecer em Portugal é que a redefinição das relações entre os três vértices do triângulo está a decorrer por iniciativa e sob a tutela do Estado, de tal

maneira que o Terceiro Sector português aparece como um conjunto de instituições apenas formalmente distintas do Estado, já que são mantidas sob a sua dependência e tutela, no tal processo que designamos de inversão do contrato social e que reproduz a tradicional fragilidade institucional da sociedade civil portuguesa (Santos, 1990; idem, 1993).

Esta dependência em relação ao Estado será visível não só pela análise dos domínios de maior expressão do Terceiro Sector, mas também pela observação, por exemplo, do peso das transferências estatais nas contas das organizações.

Quadro 2

Principais Rúbricas de Proveitos e Ganhos das IPSS's portuguesas

Rúbricas ^(a)	1 000 Esc	%
Total	134694814	100,0
Vendas	8215422	6,1
Prestação de Serviços	43817185	32,5
Prov. e ganhos extraord.	13142162	9,8
Proveitos financeiros	7516064	5,6
Comp. e subs. à exploração	57760713	42,9

Fonte: Inquérito Anual às IPSS's – 1993, INE

Notas:

^(a) as rúbricas apresentadas são aquelas que o INE reteve para análise, não esgotando o total de proveitos e ganhos registados.

Como se observa no quadro 2, as rúbricas referentes àquelas que foram as principais fontes de financiamento das IPSS's em 1993 são aquelas que se traduzem maioritariamente em transferências do Estado – “comparticipações e subsídios à exploração” (42,9%) e “prestação de serviços” (32,5%). Mais ainda, na análise que o Instituto Nacional de Estatística (INE) faz da estrutura das “comparticipações e subsídios à exploração”, verifica-se que 73,6% do montante aí compreendido tem origem nos Centros Regionais de Segurança Social¹.

Ou seja, são claros os indicadores de que o desenvolvimento do Terceiro Sector em Portugal vem sendo feito sob a alçada do Estado, que mantém pela via da dependência financeira um poder grande de constrangimento e condicionamento do primeiro.

¹ Fonte: Inquérito Anual às IPSS's – 1993, INE

Este tipo de inquietação em relação à forma como se tem feito a consolidação do Terceiro Sector em Portugal justifica-se plenamente se pretendemos, de facto, assumir o Terceiro Sector como um elemento crucial na reinvenção do Estado Providência. Esse papel implica, como sugere Boaventura de Sousa Santos, que as parcerias entre Estado e Terceiro Sector levem tempo, por forma a que se consolidem de forma madura. Implica, ainda, que cada parceiro seja autónomo e se submeta à sua lógica própria, ou seja, que as parcerias desenvolvidas sejam parcerias sustentadas, em que nenhum dos parceiros absorva o outro (Santos, Bento, Gonelha e Costa, 1998). O predomínio da dependência estrutural da sociedade civil formal em relação ao Estado afasta-nos desses caminhos – gera parasitismos e cristaliza o Terceiro Sector nas áreas onde o Estado manifesta interesse na sua organização para fazer a delegação e devolução de competências – fazendo recair sobre o Terceiro Sector dois efeitos bem conhecidos, nomeadamente a sua difícil constituição enquanto sector forte e coerente e a sua difícil autonomia.

Os grandes desafios que se colocam ao Terceiro Sector português são, por isso, essencialmente derivados da sua necessidade de reconstrução de si próprio de forma autónoma, sustentada e credível. Se a inversão do contrato social funciona como um factor constrangedor dessa reconstrução, a análise das relações do Terceiro Sector com a *sociedade providência* revela desafios adicionais. Disso nos ocuparemos no ponto seguinte.

2. TERCEIRO SECTOR E SOCIEDADE PROVIDÊNCIA. ELEMENTOS DE UMA RELAÇÃO DE RISCO

Quando nos propomos analisar o Estado e a questão social, o papel da sociedade na protecção social e a articulação entre dinâmicas públicas e privadas, isso implica, entre outros, analisar e avaliar as capacidades de protecção e alargamento da cidadania social promovida pelas formas mais institucionalizadas da sociedade civil.

No caso português, implica pensar a reconstrução do Terceiro Sector de forma autónoma e sustentada a partir, não só da sua relação com o Estado, cujas particularidades já vimos no ponto anterior, mas também a partir das suas relações com a *sociedade providência*.

A pressão que actualmente se pode identificar, no sentido da devolução à sociedade civil de funções de provisão de bem-estar social, vem implicando no nosso país o fomento da formalização das tradicionais modalidades de solidariedade informal, processo esse que vem acontecendo, conforme já referimos, sob a tutela do próprio Estado. O que nos propomos fazer neste ponto é analisar as condições em que essa pressão para a formalização da *sociedade providência* pode acontecer e os riscos que pode implicar quer para a reconstrução do próprio Terceiro Sector, quer para a manutenção da vitalidade da *sociedade providência*.

A *sociedade providência* representa, seguramente, o lastro dentro do qual se desenvolve o Terceiro Sector no nosso país. Falamos de um lastro que equilibra, como já vimos, a coexistência de uma sociedade civil fraca ao nível da existência de formas típicas de organização da sociedade moderna, como por exemplo grupos de interesse, de legitimação, entre outros, com uma sociedade civil forte ao nível da manutenção de modalidades informais de solidariedade, assentes em relações de grande proximidade como as relações familiares, de vizinhança ou de amizade.

As primeiras leituras sobre o Terceiro Sector em Portugal faziam, essencialmente, a sua análise enquanto resultado de um processo de formalização da *sociedade providência*. A tónica era colocada, precisamente, ao nível dos desafios que representaria a emergência de organizações formais numa sociedade civil tradicionalmente frágil ao nível da existência das mesmas. Ainda que o debate, hoje, se tenha complexificado, como veremos adiante, valerá a pena relembrar alguns dos desafios tematizados nessas primeiras leituras.

2.1. Terceiro Sector em Portugal: os desafios na passagem da solidariedade informal para a solidariedade formal

Este primeiro eixo de reflexão acaba por tematizar um conjunto de desafios que derivam da permanência até tarde de uma *sociedade providência* forte no nosso país e dos efeitos perversos que isso poderá significar para a emergência de um Terceiro Sector forte e credível. Esses efeitos perversos assumem, no fundo, a forma de obstáculos a essa emergência e podem ser reduzidos a três grandes debates.

i. A saída do estado de menoridade no desafio da constituição de estruturas formais

O primeiro desafio articula-se intimamente com o primeiro ponto deste capítulo e remete-nos para os efeitos da permanência até tarde de uma *sociedade providência* assente em redes informais de solidariedade. Na sequência do que já antes avançamos, essa vitalidade da *sociedade providência* representa uma das razões pelas quais o panorama da sociedade civil portuguesa se caracteriza pela inexistência até muito tarde de estruturas formais e organizadas ou, quando muito, pela inexistência de estruturas amadurecidas. Conforme já vimos, igualmente, foi esse traço da sociedade civil portuguesa que despoletou, em boa medida, um processo de desenvolvimento dessas estruturas formais em falta por iniciativa do próprio Estado, nomeadamente quando se começa a assumir um projecto de devolução à sociedade civil de funções de provisão de bem-estar. Esse processo origina, como demonstrado, dinâmicas selectivas de desenvolvimento do Terceiro Sector, estando-lhe associados a manutenção e o fortalecimento das dependências face ao Estado e a atomização da própria sociedade civil.

Este processo de constituição de estruturas formais ao nível da sociedade civil portuguesa implica, no entanto, outros riscos que não apenas os que decorrem da sua associação à acção do Estado.

Falar de Terceiro Sector implica, de facto, falar de um conjunto de estruturas com um grau de formalização que os sistemas tradicionais de solidariedade não possuem. O desenvolvimento do Terceiro Sector, em Portugal, passará muito pela capacidade de fazer emergir de um sistema tradicional de solidariedade informal um conjunto de estruturas organizadas capazes de se assumirem enquanto interlocutores credíveis e sustentados na arena da discussão pública. A formalização da solidariedade exercida ao nível da sociedade civil representa, no fundo, a saída de um estado de menoridade, caracterizado, como afirma Lester Salamon, por um amadorismo filantrópico que aborda com boas intenções mas de forma amadora as questões do bem-estar social (Salamon, 1995).

Formalização, nesse sentido, designa um processo que aparece, normalmente, como sinónimo de profissionalização, esta entendida enquanto organização para a prestação de serviços de qualidade, e como sinónimo de burocratização, esta entendida

enquanto condição de sobrevivência organizativa. Ou seja, formalização representa um processo ao qual poderá, muitas vezes, estar associado o fomento da clientelização, pela via da profissionalização, e o fomento da inflexibilidade, pela via da burocratização, riscos que são tanto mais acentuados quanto sabemos que essa formalização acontece por pressão e sob a tutela do Estado. A ausência de maturidade da sociedade civil portuguesa na constituição autónoma de estruturas organizadas torna-a menos capaz de lidar com este tipo de dinâmicas, correndo-se o risco de, nesta passagem do informal para o formal, se destruir precisamente aquilo que de melhor tem a solidariedade da *sociedade providência* – a flexibilidade e a proximidade aos sujeitos beneficiários.

O desafio que se coloca ao Terceiro Sector em Portugal passa, no fundo, por questionar a sua viabilidade enquanto conjunto de estruturas formais e organizadas, numa sociedade onde predominam as estruturas informais, onde o processo de formalização é largamente despoletado pelo Estado e onde a ausência de maturidade organizativa pode significar uma relação tosca e, por isso mesmo, de efeitos destrutivos, com as virtualidades das formas informais de solidariedade.

ii. O abandono do assistencialismo autocrático no desafio da constituição de uma cidadania activa e participativa

O segundo desafio que deriva da permanência até tarde de uma *sociedade providência* forte, no nosso país, tem a ver com a sua associação a um conjunto de lealdades e patrocínios e a uma atitude conservadora que, reforçada pela influência da assistência católica, produz um modelo de solidariedade dominante de assistencialismo autocrático. Este é, na realidade, um outro traço importante da sociedade portuguesa que funciona como o contraponto à ausência de uma cultura de cidadania sustentada e definida à volta de um conjunto de direitos universais e inalienáveis, traço esse que acaba por se reflectir no próprio modelo de providência estatal, caracterizado como já vimos por uma apropriação particularista e clientelar dos benefícios e por uma cultura assistencialista. O desafio para o Terceiro Sector prende-se, precisamente, com o risco de transposição para o seu interior deste tipo de lógicas.

Um Terceiro Sector participante num projecto de reinvenção solidária do Estado é um Terceiro Sector que se afirma enquanto elemento de uma cultura de cidadania, facto que nos remete para o tipo de relacionamento que promove com as questões de

direitos. O que se passará dentro do Terceiro Sector português terá muito a ver com o projecto à volta do qual se mobilizar. Se esse projecto se constituir à volta de uma cultura de cidadania, então o Terceiro Sector poderá funcionar como agente de promoção de direitos e enquanto agente de pressão sobre o Estado no sentido do alargamento e da garantia desses direitos. Se esse projecto for construído à volta de uma cultura de assistencialismo autocrático, ligada à reprodução de lógicas de patrocínio e de lealdades verticais, então as probabilidades maiores são de que o Terceiro Sector venha a funcionar como instância de criação de novas formas de dependência. Essa possibilidade é especialmente preocupante no sentido em que, a acontecer sob a alçada do Estado, acontece num quadro de direitos constitucionalmente consagrados e protegidos pela lei, mas a acontecer sob a alçada do Terceiro Sector, acontece enquanto assistencialismo privado que, não só não promove ou garante direitos, como também abafa os já consagrados.

O Terceiro Sector português enfrenta aqui um dos seus maiores desafios, o da sua reconstrução na demarcação de um passado de assistencialismo caridoso e autocrático, demarcação que é tanto mais difícil quanto essa reconstrução se faz sob a tutela do Estado.

iii. A fuga à selectividade no desafio da harmonização da proximidade e do interconhecimento com a universalidade e a solidariedade anónima

A proximidade da prestação ao seu beneficiário, conseguida através de uma forte imbricação local e de uma acentuada personalização do benefício, é frequentemente apontada como uma das grandes vantagens do Terceiro Sector quando comparado com a assistência estatal. Nesse sentido, a penetração das lógicas de proximidade e interconhecimento próprias da *sociedade providência* no Terceiro Sector poderia ser entendida como um factor positivo no contexto da sociedade civil portuguesa.

No entanto, essa penetração é mais complexa do que inicialmente se poderia pensar, e isso acontece precisamente pelas limitações que as lógicas de funcionamento da *sociedade providência*, assentes na proximidade e no interconhecimento, podem trazer à afirmação em Portugal de um Terceiro Sector forte e credível. Aí se enraíza o terceiro desafio.

Se à lógica da universalidade e da solidariedade anónima própria do Estado Providência apontamos as causas do distanciamento em relação aos cidadãos, também é nela que repousa a garantia do exercício dessa solidariedade como um direito de cidadania universal e inalienável. Pelo contrário, se a lógica da *sociedade providência* garante uma maior proximidade entre o prestador e o beneficiário da solidariedade, também é verdade que opera segundo uma lógica particularista e selectiva, baseada na personalização da contribuição e na expectativa de reciprocidade. A *sociedade providência* diz respeito ao exercício da solidariedade no quadro de comunidades com uma grande identificação interna, que partilham um forte princípio de inclusão assente em relações complexas que implicam uma atitude hostil face ao estranho. Ou seja, a proximidade da solidariedade própria da sociedade civil informal é uma solidariedade que é exercida com base nessa proximidade, ligada a relações fortemente personalizadas de interconhecimento, que se esgota nas esferas desse interconhecimento e que se exerce num quadro que não reconhece direitos.

O desafio que se coloca à reconstrução do Terceiro Sector no nosso país tem a ver, precisamente, com a necessidade de harmonizar a proximidade e o interconhecimento próprios da sociedade civil informal (reinscrevendo, dessa forma, a solidariedade na sua primeira fonte) com a universalidade e a solidariedade anónima de um quadro de direitos que garanta uma participação alargada e democrática. Só se se reinventar nestas condições poderá o Terceiro Sector afirmar-se como elemento credível na arena da discussão pública e no jogo de forças para a reinvenção solidária e participativa do Estado.

Este quadro de desafios e perversidades que podem emergir no processo de reconstrução do Terceiro Sector português é extremamente importante, como se conclui, no sentido em que representa constrangimentos fortes nessa reconstrução. É essa importância que justifica, igualmente, a sua centralidade nas grelhas analíticas dominantes em muitos dos trabalhos que se vêm desenvolvendo neste domínio na Sociologia portuguesa.

Hoje, no entanto, o debate teórico tem vindo a aprofundar mais a relação entre Terceiro Sector e *sociedade providência*, nomeadamente analisando a sua relação no sentido contrário ao que foi abordado nas linhas anteriores, ou seja, no sentido dos efeitos negativos que o desenvolvimento do próprio Terceiro Sector tem sobre a

sociedade providência. O que acabará por estar em causa nessas leituras mais recentes será, como procuraremos demonstrar, a própria equação da possibilidade de discussão do Terceiro Sector ao lado da *sociedade providência*.

2.2. *Sociedade providência* e Terceiro Sector. Uma relação que se re-equaciona

Ainda que com algumas dificuldades de natureza metodológica, tem sido possível reunir um conjunto relativamente alargado de indicadores que nos demonstram as dinâmicas de enfraquecimento da *sociedade providência* em Portugal nos últimos anos. Esse enfraquecimento está muito ligado, como se sabe, à erosão das formas tradicionais de organização social assentes na economia rural e familiar, nas redes comunitárias de vizinhança e amizade predominantes numa rede urbana de fraca densidade e dimensão. Ainda que, como contraponto a essa erosão, possamos identificar formas de transferência das energias da *sociedade providência*, nomeadamente para o próprio meio urbano, a realidade é que a tradicional vitalidade das solidariedades informais da sociedade civil portuguesa parece estar a enfraquecer. Como contrapartida, ou como a outra face da moeda, o Terceiro Sector parece estar a florescer, florescimento que se traduz não só no aumento do número de organizações, mas também no aumento da dimensão dos recursos que anualmente são movimentados pelo sector formal da sociedade civil e do número de indivíduos que são abrangidos pela sua acção.

Esta constatação permite-nos trazer ao debate duas perplexidades face à tematização da *sociedade providência* enquanto fonte de obstáculos ao desenvolvimento do Terceiro Sector. Uma primeira perplexidade tem a ver com o facto de que se a *sociedade providência* está a enfraquecer, ao mesmo tempo que o Terceiro Sector está a florescer, então não é credível procurar na força da primeira obstáculos à afirmação do segundo, pelo simples facto de que essa força não parece existir mais.

Uma segunda perplexidade, aquela que nos parecerá mais pertinente, tem a ver com a possibilidade desta relação inversa (enfraquecimento/florescimento) permitir equacionar a possibilidade de, em vez de a *sociedade providência* significar obstáculos ao Terceiro Sector, ser o próprio Terceiro Sector que se alimenta da fraqueza da primeira, aproveitando os vazios que essa fraqueza vai criando, e acentuando-a porque progressivamente conquistando-lhe espaços de actuação. A questão que se coloca vai no

sentido, no fundo, de procurar identificar no Terceiro Sector forças de desestruturação da própria *sociedade providência*.

Ainda que este eixo analítico não adquira, no espaço do nosso trabalho, honras de protagonismo, a realidade é que a sua pertinência na discussão actual sobre as modalidades de participação da sociedade civil na promoção e gestão do bem-estar colectivo nos obriga a integrá-lo nas nossas reflexões. Será sempre de questionar, nessa linha, os efeitos desestruturantes que a emergência de serviços e estruturas organizadas dentro da sociedade civil poderão ter no desincentivo e enfraquecimento das solidariedades informais da proximidade e do interconhecimento.

No fundo, o que acaba por estar subjacente a este tipo de argumentação é a necessidade de não renunciar ao interesse de manter em aberto hipóteses mais abrangentes, nomeadamente hipóteses que abarquem o sentido da complexidade envolvida no debate que coloca lado a lado *sociedade providência* e Terceiro Sector. Essa será uma postura crucial quando se pretender fazer uma incursão por um domínio específico de expressão do Terceiro Sector, seja ele qual for.

É, no entanto, concebível que as especificidades das diferentes áreas de intervenção do Terceiro Sector determinem condições particulares à concretização deste quadro. Mais do que isso, é concebível que essas especificidades possam introduzir alterações interessantes nas grelhas analíticas dominantes. Na terceira parte do nosso relatório faremos, precisamente, uma incursão pelas especificidades de um domínio de intervenção do Terceiro Sector no nosso país – o domínio do complexo VIH/SIDA – derivando do cruzamento dessas especificidades com os quadros analíticos até agora expostos, um conjunto de hipóteses teóricas que se procurará, posteriormente, confrontar com evidência empírica.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 4:

→ Hespanha, Pedro & Ferreira, Claudino & Portugal, Sílvia (1997) – “The welfare society and the welfare state. The portuguese experience” in Roche e Berkel (eds.), 169-183

Salamon, Lester (1995) – *Partners in public service. Government-nonprofit relations in modern welfare state*, Baltimore, The John Hopkins University Press

→ Santos, Boaventura de Sousa (1990) – *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento

Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993) – *Portugal. Um retrato singular*, Porto, Edições Afrontamento

→ Santos, Boaventura de Sousa (1998a) – *A reinvenção solidária e participativa do Estado*, Coimbra, CES

Santos, Boaventura de Sousa (1998b) – *O Estado e a sociedade civil: a criação de actores sociais num período de reconstituição do Estado*, Coimbra, CES

Santos, Boaventura de Sousa (2000) – *Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal*, Coimbra, CES

Santos, Boaventura de Sousa; Bento, Maria; Gonelha, Maldonado e Costa, Alfredo Bruto (1998) – *Uma visão solidária da reforma da segurança social*, Lisboa; União das Mutualidades Portuguesas e CES

**PARTE III – ESPECIFICIDADES DE UM
OBJECTO EMPÍRICO. O COMPLEXO
VIH/SIDA**

CAPÍTULO 5 – DESAFIOS DE UMA EPIDEMIA GLOBAL NO CONTEXTO PORTUGUÊS

O domínio empírico onde se procurou trabalhar um conjunto mais ou menos alargado de questões relativas ao Terceiro Sector e às mesclas que se podem desenvolver entre sociedade civil e Estado, na perspectiva da análise do tipo de processos que podem estar envolvidos na constituição de uma esfera pública não estatal, foi o domínio do complexo VIH/SIDA.

A escolha do termo *complexo* não é uma escolha ingénua, bem pelo contrário. O objectivo assumido é promover um entendimento da SIDA enquanto espaço complexo e multifacetado, onde se movimentam uma série de actores, mantendo entre si relações de poder e de interesse, sustentadas em capitais diferenciados e onde se intersectam dimensões e fenómenos de natureza diversificada.

Fenómeno relativamente recente (os primeiros casos baptizados como casos de SIDA datam de 1981), o complexo VIH/SIDA representou, e continua a representar, um conjunto de desafios novos que as políticas sociais tiveram que considerar e negociar, desafios esses que se colocaram não só aos Estados, mas também à própria sociedade civil. É esse conjunto de desafios que torna este domínio especialmente interessante na perspectiva da análise das respostas públicas e privadas que a seu respeito foram surgindo, permitindo o confronto entre velhas e novas formas de actuação dos diferentes agentes e a análise de modelos diferenciados de arranjos institucionais.

O que procuramos fazer na terceira parte do nosso texto é, precisamente, lançar as bases para a análise do complexo VIH/SIDA enquanto domínio de expressão de modalidades de combinação entre Estado e sociedade civil na provisão de bem-estar social e enquanto exemplo dos desafios, das potencialidades e das limitações que a participação da sociedade civil na promoção e gestão do bem-estar colectivo pode implicar. Essas bases têm muito a ver com um conjunto de especificidades que caracterizam o domínio da SIDA e que, conforme procuraremos demonstrar ao longo do texto, moldam de forma determinante o tipo de respostas que à sua volta se foram desenvolvendo. Referimo-nos, em especial, às especificidades da SIDA enquanto doença, quer na sua vertente clínica, quer na sua vertente social enquanto construção cultural, e às especificidades decorrentes da forma como foi assumida como uma

questão de saúde pública. Todas essas especificidades concorreram para a definição de um campo especialmente interessante para a mobilização e o activismo civil, campo esse cuja experiência pode dar um contributo muito válido para a nossa compreensão das relações intersectoriais na provisão de bem-estar social, não tanto pela verdadeira importância da epidemiologia da doença, mas mais pelo tipo de relações de poder que implica.

1. FACES DE UMA DOENÇA NOVA – A SIDA E OS SEUS DESAFIOS

SIDA, de Síndrome de ImunoDeficiência Adquirida, diz respeito a um quadro clínico complexo que corresponde à fase final de um processo patológico desencadeado pela acção de um vírus no corpo humano – o Vírus da Imunodeficiência Humana (VIH). Trata-se de um vírus muito específico, pertencente à categoria dos retrovírus¹, cuja acção consiste, em termos muito simples, na destruição paulatina do sistema imunitário humano, contribuindo para uma situação de vulnerabilidade progressiva do corpo do sujeito infectado, tornando-o vulnerável aos efeitos de um conjunto de outros vírus que, na ausência de resistências, invadem o organismo. Por essa razão se fala em Doenças Oportunistas associadas à infecção pelo VIH. A acção do VIH não provoca, em si mesma, doença. O que cria é a oportunidade para que outros vírus o façam.

O VIH é um vírus cujas formas de transmissão são conhecidas – pode ser transmitido por via sexual, se existir contacto directo com as secreções orgânicas respectivas, nomeadamente o esperma masculino e os fluidos vaginais femininos; pode ser transmitido por via sanguínea, incluindo-se aqui a transmissão decorrente da partilha de instrumentos que entrem em contacto directo com o sangue (com relevo para os instrumentos utilizados na administração endovenosa de drogas) e a transmissão decorrente da transfusão de sangue ou derivados infectados bem como de outras substâncias orgânicas tais como órgãos e esperma, novamente se provenientes de um dador infectado; pode ainda ser transmitido de mãe para filho durante a gravidez, o parto e a aleitação (Lacerda, 1998).

¹ Os retrovírus são vírus cuja principal característica é a capacidade de transformarem o seu património genético em ADN, presente nas células contaminadas. No momento da multiplicação e da renovação das células do corpo hospedeiro, esse património genético é retransmitido. (fonte: Perguntas e Respostas sobre a SIDA – CNLCS)

Foi com base na definição das vias de transmissão do VIH que se definiram as principais categorias epidemiológicas da sua infecção, categorias essas adoptadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela generalidade dos organismos oficiais que nacionalmente asseguram a vigilância epidemiológica da SIDA. Encontramos assim elencadas, na generalidade dos relatórios epidemiológicos, as seguintes categorias:

- Homossexuais ou bissexuais;
- Heterossexuais;
- Transfusionados;
- Hemofílicos;
- Toxicodependentes;
- Mãe-Filho;
- Nosocomial.

Em relação às duas primeiras categorias estará em causa a via sexual como forma de transmissão do vírus. No caso das terceira e quarta, será a transfusão de sangue e derivados a via de entrada do VIH. Para os toxicodependentes estará em causa, sobretudo, a partilha de seringas, agulhas e demais objectos utilizados na administração da droga. A categoria mãe-filho agrega a maior parte dos casos registados em indivíduos com uma idade muito baixa, crianças cujos vírus herdaram das respectivas progenitoras. No que diz respeito à última categoria, esta designa a infecção decorrente de procedimentos hospitalares, como por exemplo a utilização de instrumentos não esterilizados. Será de referir que esta é uma categoria que, pelo menos na maior parte dos países europeus, não regista ocorrências.

Salvaguardadas as especificidades de cada doente ao longo do processo patológico, determinando por vezes diferenças significativas na reacção à presença do vírus, podem ser identificadas de forma genérica algumas fases importantes na evolução da infecção provocada pelo VIH. Assim sendo, podemos identificar como primeiro momento da infecção o momento em que o vírus entra no corpo do hospedeiro, situação que acontece na sequência de algum dos comportamentos atrás mencionados e que normalmente é absolutamente imperceptível. Por vezes, a entrada do VIH no corpo humano desencadeia reacções ligeiras como febres ou pequenas infecções, tão ligeiras que são facilmente assumidas como sintomas de situações comuns como constipações,

indisposições, ou outras similares. Após o momento da infecção, o indivíduo infectado entra, normalmente, num período mais ou menos longo durante o qual o vírus desenvolve a sua actividade de destruição do sistema imunitário humano, mas sem a manifestação de qualquer sintoma. Por essa razão esse período é designado como o período assintomático da infecção, podendo o indivíduo infectado experimentar um estado de saúde aparentemente normal. É por essa razão, igualmente, que muitas vezes os indivíduos só tardiamente tomam conhecimento da sua situação, sendo que este período assintomático pode durar de 6 meses a 10 ou mais anos. Apesar da ausência de sintomas de doença, o indivíduo infectado apresentará uma reacção positiva ao teste serológico ao VIH, daí se considerar que está seropositivo. Só quando se manifestam sintomas de doenças provocadas pela destruição do sistema imunitário é que entramos na fase do período sintomático. Este período sintomático diz respeito a duas situações distintas, definidas segundo os critérios do *Center for Diseases Control* de Atlanta, que podem não ocorrer em todos os doentes. Uma primeira situação é aquela que se convencionou designar como Complexo Relacionado com a SIDA (CRS), definido por um conjunto de sintomas que, ainda que graves, não representam um quadro irreversível. Uma segunda situação, mais grave, é então a fase da SIDA, a fase em que se manifestam de uma forma mais aguda os sintomas das diferentes infecções que o indivíduo contrai, fruto da debilidade do seu sistema imunitário, quadro este que normalmente termina na morte do infectado.

Actualmente, a SIDA ainda se mantém na lista de doenças incuráveis, desconhecendo-se terapias que eliminem do organismo humano o vírus que a provoca. É de salientar que a fase terminal dos doentes com SIDA é extremamente dolorosa, sendo normalmente acompanhada por uma degeneração completa das funções orgânicas normais. As patologias mais frequentemente associadas a essa fase terminal incluem a tuberculose, cancro variado, desde os mais comuns até aos mais raros, encefalopatias, pneumonias graves, e um sem fim de infecções variadas. Estas são patologias cujos efeitos nos doentes com SIDA são especialmente graves pela debilidade generalizada dos seus sistemas imunitários, confrontando o doente com uma deterioração que é extremamente dolorosa não só de um ponto de vista físico como também psicológico, sobretudo porque, visualmente, falamos de um processo extremamente agressivo.

Em termos terapêuticos, o domínio da SIDA tem-se caracterizado, desde o aparecimento da doença, por uma efervescente actividade de investigação nos grandes

laboratórios farmacêuticos. Aliás, se existem elementos importantes na história da SIDA, um desses elementos é, obrigatoriamente, a história da sua investigação terapêutica. Os quase 20 anos de epidemia têm sido pautados por sucessivas promessas e desilusões a respeito da descoberta de uma cura para a SIDA, com o aparecimento de uma diversidade de drogas que procuram diminuir a actividade do VIH. Só recentemente, no entanto, se deram passos muito significativos, pelo menos no sentido em que introduziram alterações substantivas na qualidade de vida dos infectados, nas terapias disponíveis. A partir de meados da década de 90 experimentaram-se, de facto, enormes avanços terapêuticos no domínio da SIDA, tendo aumentado substancialmente, a partir dessa data, a esperança média de vida dos doentes e a duração média do período assintomático. Esses avanços foram de tal forma encorajadores que levaram mesmo a que se começasse a perspectivar a SIDA como doença crónica (Lacerda, 1998). De realçar, no entanto, que estamos a falar de regimes terapêuticos extremamente complexos. Complexos, por um lado, porque implicam a utilização de uma multiplicidade de drogas, tão vasta que leva mesmo a que, na gíria dos infectados e seus médicos assistentes, se utilize o termo *cocktail terapêutico*. Complexos, por outro lado, porque exigindo uma disciplina férrea no seguimento do regime prescrito, o que traz para primeiro plano a importância da adesão do doente ao mesmo e da relação que se estabelece entre médico e paciente, importância que é reforçada se considerarmos que à maior parte dos regimes terapêuticos estão associados inúmeros efeitos secundários extremamente desagradáveis, logo, concorrentes para a vontade de abandono da terapia por parte do doente. Complexos, finalmente, porque extremamente onerosos. As terapias disponíveis para combate ao VIH são muito caras, representando despesas elevadas quer para o Estado, nomeadamente para o Serviço Nacional de Saúde, quer para os próprios infectados. A este respeito é de salientar, e tomando como referência o contexto que se conhece melhor, ou seja, o caso de Portugal, que a manutenção da qualidade de vida de um seropositivo não passa exclusivamente pelas terapias antiretrovíricas que lhe possam ser prescritas. Passa, igualmente, pela administração de uma série de complementos e reforços vitamínicos, pela utilização de antifúngicos para tratamento de lesões, frequentes nestes doentes, entre outros. Se as substâncias que compõem as terapias antiretrovíricas são gratuitas para o doente (o que se torna extremamente dispendioso para o Estado), já as segundas não são objecto de qualquer participação estatal (tornando-se extremamente dispendiosas para o doente):

Em relação à evolução epidemiológica geral da SIDA, e após diagnosticados os primeiros casos no Verão de 1981 entre jovens homossexuais norte-americanos, o que mais se destaca é o ritmo exponencial da evolução do número total de infectados e de mortes. Segundo as últimas estimativas da UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) e da OMS, em Dezembro de 1999 viviam com SIDA cerca de 33,6 milhões de pessoas em todo o mundo, dos quais 1,2 milhões seriam crianças com idades inferiores a 15 anos. Desde o início da epidemia, segundo as mesmas estimativas, terão morrido 16,3 milhões de pessoas. Só em 1999 terão ocorrido 5,6 milhões de novas infecções². Esta evolução galopante, a qual determinou que rapidamente se substituísse o termo *epidemia* pelo termo *pandemia*, não acontece, porém, segundo um padrão uniforme em todo o mundo. Segundo as estimativas da UNAIDS e da OMS, 95% do total global de infectados vive em países em desenvolvimento, ganhando especial relevo os países africanos. Só a África sub-saariana representa cerca de 70% do total global de infectados, sendo aí que se concentra, igualmente, a maioria dos 11,2 milhões de orfãos da SIDA, crianças com idades inferiores a 15 anos que perderam um ou ambos os progenitores devido à doença. Logo a seguir à África sub-saariana aparece a região do Sul e Sudeste asiático, com 6 milhões de casos de SIDA, região essa que, segundo as mesmas organizações, vem alargando com eficácia os seus programas de prevenção. A América Latina é uma região largamente afectada também, contabilizando no final de 1999 cerca de 1,3 milhões de infectados.³

Este tipo de padrão epidemiológico sugere, como facilmente se perceberá, a íntima associação entre o alastramento do vírus e a pobreza, a falta de qualidade dos sistemas de saúde e os recursos limitados para programas de prevenção e cuidado. Esta associação, e as clivagens dela decorrentes, tornaram-se ainda mais visíveis a partir de meados da década de 90 quando se experimentaram os avanços terapêuticos atrás referidos. A realidade é que esses avanços estão apenas disponíveis nos países industrializados, cujos sistemas nacionais de saúde permitem suportar os elevadíssimos custos que lhes estão inerentes. Como resultado, assiste-se a um declínio acentuado no número de mortes por SIDA nesses países, número esse que continua a aumentar, a um ritmo agora mais acentuado, nos países em desenvolvimento.

² Fonte: UNAIDS & WHO AIDS Epidemic Update: December 1999 – site da UNAIDS (<http://www.unaids.org/>)

³ Fonte: idem.

Tema certamente interessante, a epidemiologia global da SIDA não é, no entanto, o que pretendemos trazer aqui à discussão. Sendo importante reter este tipo de informação, até porque fortemente associada a processos políticos globais importantes e à visibilidade global da doença, o que nos interessa mais é procurar perceber, no conjunto de traços característicos da SIDA enquanto doença, uma série de processos sociais complexos, carregados de significados culturais e políticos, e geradores de um conjunto radicalmente novo de desafios que as políticas sociais tiveram que incorporar e negociar. A gestão das respostas públicas e privadas à SIDA, os arranjos institucionais que a seu propósito se construíram e, sobretudo, as relações de poder que nesta arena particular se definiram, permitirão testar velhas questões e novas questões a propósito da participação do Terceiro Sector na gestão do bem-estar colectivo. Os desafios a que nos referimos têm a ver sobretudo com três tópicos em particular que procuraremos discutir já de seguida:

- os processos de gestão do risco colectivo associado à emergência da SIDA e a sua definição enquanto questão de saúde pública;
- as dinâmicas de diferenciação de respostas em contextos plurais;
- a publicização da esfera íntima na discussão sobre a sexualidade.

1.1. SIDA – processos de gestão do risco colectivo na afirmação de uma questão de saúde pública

Falar de risco colectivo e de saúde pública a propósito da SIDA foi, desde o início da epidemia, um exercício de matizes diversas, com significados sociais e políticos profundos.

Na realidade, mais do que a real importância da sua epidemiologia no Ocidente, sempre resultado de estimacões com um grau variável de confiança e, de qualquer forma, com valores muito inferiores a outras doenças⁴, o que esteve em causa na afirmação da SIDA enquanto questão de saúde pública foi um sentimento generalizado de ameaça, este sim o grande impulsionador das respostas públicas e privadas à nova

⁴ A título de exemplo retenha-se que as doenças cardiovasculares matam anualmente mais indivíduos na Europa do que a SIDA. As estimativas da OMS para 1998 indicavam as doenças cardiovasculares representavam cerca de 30% do total de mortes na região europeia, enquanto que a SIDA significava apenas 4,2% (Fonte: site da OMS – <http://www.who.org/>)

doença. Esse sentimento de ameaça está intimamente ligado ao ressurgir do risco infeccioso nas sociedades ocidentais, sociedades onde a ciência moderna há algum tempo tinha celebrado vitória sobre os grandes agentes virais que sempre ameaçaram a humanidade, representando o aparecimento da SIDA o reaparecimento do que se julgava erradicado, não só em termos de conhecimento mas, sobretudo, em termos de competências do Estado. O momento do aparecimento da SIDA acontece quando os Estados já haviam assumido como principais preocupações, no campo da saúde, a gestão quotidiana das respostas a doenças do foro degenerativo, ou civilizacional como frequentemente se afirma, entre as quais o cancro, as doenças cardiovasculares e afins, tendo desaparecido ou, pelo menos, esmorecido muito significativamente, os mecanismos de controle de agentes infecciosos e dos comportamentos individuais associados à sua transmissão. As dinâmicas que estiveram envolvidas na constituição desse sentimento colectivo de ameaça representam, na nossa perspectiva, o primeiro grande conjunto de questões que a SIDA colocou ao Terceiro Sector e aos Estados.

Elemento incontornável na história da SIDA foi, sem margem para dúvida, o seu anúncio oficial em jovens homossexuais. Quando no Verão de 1981, nos EUA, são descobertos os primeiros casos em jovens homossexuais, rapidamente se inicia aquilo que viria a ser um rápido processo de afirmação pública de uma doença associada a grupos específicos, nomeadamente a grupos aos quais a moral dominante atribuiu uma sexualidade especialmente promíscua e activa.

Os primeiros anos da epidemia da SIDA, fruto dessa associação a grupos específicos⁵, viriam a caracterizar-se por uma acentuada inactividade por parte da maioria dos governos ocidentais, inactividade que se estenderia até cerca de 1986. Na realidade, a inicialmente designada *praga gay* entrou em colisão com a vocação universal e heterossexual dos Estados, deixando-se às próprias comunidades de afectados a responsabilidade de desenvolverem respostas ao que as ameaçava. Só após 1986 esse quadro viria a sofrer uma alteração profunda, nomeadamente na sequência do registo de baixas significativas entre a população heterossexual. 1986 foi, na realidade, um marco importante na história da SIDA, definindo, no fundo, o momento em que passou a ser reconhecida publicamente como uma doença que ataca a população

⁵ Depois dos homossexuais, o grupo que ganha visibilidade na associação à SIDA é o dos imigrantes haitianos, indivíduos a quem o imaginário colectivo norte-americano sempre atribuiu um comportamento sexual extremamente promíscuo.

normal. De registar que é, igualmente, a partir desse ano que começam a ganhar visibilidade social os casos de infecção em indivíduos transfusionados, ou seja, indivíduos contaminados na sequência de comportamentos passivos que não controlam e aos quais não pode ser associada culpa social. A partir desse momento, a SIDA é incorporada nas agendas da maior parte dos governos e assumida como prioridade no campo da saúde pública.

Trabalhos de cariz etnográfico, porém, demonstram que a aceitação pública da SIDA enquanto doença que afecta largas camadas da população evoluiu muito mais lentamente (Schiller, Crystal e Lewellen, 1994). Para esse processo, aliás, muito terá contribuído a própria epidemiologia, desde o início promotora de estudos que sempre fizeram um uso recorrente de categorias que remetem para comportamentos sociais, decisivas para a associação da SIDA a rótulos culturais que acabam por funcionar como descrições naturais das populações.

A persistência do binómio saúde pública (que designa as doenças como ameaças ao colectivo) e grupos de risco (que isola e estigmatiza sub-populações) torna especialmente interessante a forma como a SIDA se viria a constituir como uma arena de relações políticas e sociais tensas, onde se mede a força relativa dos governos e das autoridades formais da medicina e das minorias estigmatizadas organizadas (Freeman, 1986).

Quando a incorporação da SIDA no domínio da saúde pública acontece, já ela se tinha afirmado como bandeira de comunidades estigmatizadas organizadas, cujas respostas iniciais viriam a dar o mote às reacções posteriores, públicas e privadas. O primeiro exemplo de resposta à SIDA, nos EUA, fortemente associada à acção das organizações de base comunitária, primariamente nas comunidades de homossexuais, é um exemplo que acabaria por definir um campo de confronto importante dentro da própria gestão das políticas de saúde pública. O que alguns autores defendem estar em causa no domínio da SIDA é, no fundo, um confronto entre duas concepções de saúde pública: a concepção tradicional, centrada na regulação do Estado, e a concepção de saúde pública de base, centrada no poder social dos afectados por problemas de saúde específicos, que tomam o poder sobre os recursos, os conhecimentos e as condições de vida necessários para conseguirem o seu bem-estar (Sears, 1991). Muitas das primeiras respostas à SIDA, nomeadamente quando tomamos como referência o forte activismo

gay nos Estados Unidos que viria a funcionar quase como uma imagem de marca da resposta da sociedade civil à nova doença, inscrevem-se neste tipo de confronto entre uma abordagem standardizada da saúde pública (centrada na vigilância epidemiológica e na educação generalizada da população para a prevenção) e uma abordagem inovadora a partir de comunidades estigmatizadas organizadas, fortemente politizadas, que procuram entrar em domínios tradicionalmente fechados à sociedade civil, de que é exemplo o movimento de contestação à investigação farmacêutica por parte de grupos de activistas norte-americanos (Epstein, 1997).

Este carácter politizado, de um activismo que coloca em causa os poderes instituídos, foi determinante na afirmação pública da SIDA, criando as bases de toda a actuação da sociedade civil formal neste campo e da relação entre respostas públicas e privadas na definição de políticas de luta contra a doença.

1.2. SIDA – a diferenciação de respostas em contextos plurais

Um outro traço importante das dinâmicas associadas à SIDA tem a ver com a sua complexidade, clínica e social, complexidade essa para a qual nenhum actor está isoladamente preparado e que exige um grau elevado de diferenciação nas respostas, sobretudo porque se trata de uma doença que emerge num contexto de pluralização de estilos de vida, padrões culturais e valores sociais, não compatíveis com uma resposta uniforme e centralizada. Esta complexidade e esta exigência de diferenciação de respostas derivam, mais uma vez, das especificidades clínicas e sociais da SIDA, surgindo, em boa medida, na sequência do que já se disse a propósito da sua associação a grupos populacionais específicos.

O aparecimento da SIDA, com os contornos sociais e epidemiológicos que já vimos, reclamou simultaneamente uma abordagem universal, no sentido em que se trata de uma doença que pode afectar qualquer indivíduo, mas também particular, nomeadamente porque a sua prevenção, diagnóstico e tratamento assume cambiantes importantes consoante os públicos considerados. Exemplificando, é significativamente diferente prevenir a SIDA entre populações de toxicod dependentes de o fazer entre jovens, imigrantes, homossexuais, populações prisionais, entre outros. Repare-se que temos aqui uma situação muito particular. Se a associação da SIDA a grupos específicos moldou, de forma incontornável, as percepções colectivas da doença, logo, o tipo de

discussão que ela gerou ao nível das políticas sociais e de saúde, a verdade é que essa associação generalizou a convicção de que a intervenção nesse domínio deverá ter em conta as especificidades culturais, linguísticas, sociais e económicas dos diferentes públicos.

No entanto, sabemos que sempre foi uma dificuldade constitutiva dos Estados a articulação do universal com o particular, dificuldade que acaba por ser um traço marcante no percurso de definição de políticas sociais em relação à SIDA. As primeiras respostas oficiais à SIDA foram desadequadas, precisamente, porque centralizadas e uniformes, logo, desencontradas em relação às especificidades dos públicos a abranger. Note-se que será extremamente difícil para um governo, isoladamente, desenvolver respostas adequadas às especificidades dos diferentes públicos a que se deve dirigir, abrindo-se, nesse sentido, um espaço relativamente alargado para a participação da sociedade civil formal. Com o avanço da epidemia, as exigências de maturidade, qualidade e diferenciação nas acções tornam-se maiores, o que reforçará os espaços abertos para a acção não estatal. Aliás, só assim se entende a forma como a maior parte dos governos nacionais reconheceram e, mais do que isso, fomentaram, a intervenção da sociedade civil, em geral, e do Terceiro Sector, em particular, num domínio para o qual não estavam claramente preparados.

1.3. SIDA – a publicização da esfera íntima na discussão sobre a sexualidade

Um último aspecto que consideramos de grande relevo para o entendimento da forma como se posicionaram os diferentes agentes, públicos e privados, no domínio da luta contra a SIDA, tem a ver com a sua associação a um tema muito particular das sociedades ocidentais – o domínio da sexualidade.

Foro tradicionalmente da esfera íntima privada, a sexualidade é catapultada, com o aparecimento da SIDA, para a arena da discussão pública. É também por essa razão que alguns autores tendem a considerar o impacto da SIDA nas políticas sociais como um bom indicador dos valores sociais relacionados com a sexualidade e com o sancionamento moral dos comportamentos sexuais nas sociedades respectivas (Freeman, 1986). Sendo este um domínio que o Estado nunca assumiu como domínio da sua intervenção, logo, para o qual não estava preparado, nem em termos de instrumentos

de acção, nem em termos de discursos de legitimação da acção, o protagonismo dos actores não estatais acabou por ter mais espaço para se afirmar.

As relações políticas neste campo são, nesse sentido, de fulcral importância, uma vez que é nele que se levantam algumas questões fortes relativas a liberdades civis e a conflitos de valores na definição de políticas de acção. Os discursos à volta da SIDA são discursos extremamente politizados, que colocam em causa a moral conservadora heterossexual e o complexo de ocultações da sexualidade, colocando na agenda de discussão pública temas como a aceitação da diferença de orientações sexuais, a sexualidade em geral como dimensão constitutiva da vida dos indivíduos, entre outros. Estes são temas para quais o Estado, e em boa medida, também a maior parte da sociedade civil, não estavam preparados. A forma como este tipo de questões são incorporadas nos discursos dos agentes públicos e privados, e a forma como se traduzem nas políticas sociais, representam um domínio de análise extremamente pertinente.

Ou seja, quando pensamos num domínio tão particular de intervenção como o domínio do complexo VIH/SIDA, temos que ter em linha de conta que estamos a trabalhar num espaço extremamente complexo, em relação ao qual a acção do Terceiro Sector e os arranjos institucionais entre este e o Estado ultrapassam a simples provisão de serviços sociais. Mais do que isso, estamos a falar de um campo de relações fortemente politizadas, onde se discutem questões de fundo sobre liberdades, sobre a igualdade, sobre direitos e sobre comportamentos, logo, um espaço onde a definição e implementação de políticas sociais aparece na sequência de processos carregados de significados sociais e políticos. São essas especificidades que tornam este domínio tão interessante na perspectiva da análise das mesclas entre público e privado que no seu interior se desenvolvem – além de nos permitirem testar velhas questões sobre a participação da sociedade civil na gestão do bem-estar colectivo, permitem-nos testar a capacidade relativa do Estado e do Terceiro Sector para incorporarem e negociarem desafios radicalmente novos.

2. TRAÇOS GERAIS DA EVOLUÇÃO DA EPIDEMIA DA SIDA EM PORTUGAL

Christine Panchaud e Sandro Cattacin desenvolveram um trabalho exaustivo de análise comparativa em 12 países da Europa Ocidental, procurando aí sistematizar os principais traços das respostas organizacionais, públicas e privadas, à epidemia do VIH/SIDA durante a sua primeira década. Recolhendo informação sobre um conjunto de campos considerados relevantes (prevenção, apoio médico e psicossocial, controle e políticas de coordenação, e investigação científica), os autores avançaram com uma tipologia de políticas no campo da SIDA. No seu trabalho incluem também Portugal (Panchaud e Cattacin, 1997).

Segundo os mesmos autores, as respostas portuguesas ao VIH/SIDA durante a década de 80 e início da década de 90 configuram, para o nosso país, um perfil caracterizado por uma política de prevenção moralizante, uma abordagem medicalizada e pouco integrada sob um ponto de vista compreensivo, com uma distribuição territorial da rede de serviços heterogénea e débil para as periferias, com um forte controle do Estado sobre os mecanismos de gestão da doença e, finalmente, com um quadro de investigação incompleto e uma fraca capacidade de concretização de medidas concretas por parte dos actores públicos (idem, ibidem).

Reservando-nos o direito de reclamar alguma cautela quanto a generalizações estatísticas ambiciosas, sobretudo quando analisamos a qualidade do material empírico que lhes está na base, sobreleva deste trabalho a necessidade de procurarmos identificar o perfil dos impactos que a SIDA teve no contexto nacional particular que tomamos como referência para o nosso trabalho.

Data de 1987 o diploma do governo português que institui um centro para a vigilância epidemiológica da SIDA em Portugal⁶. A partir dessa data, é definido o Instituto Nacional Dr. Ricardo Jorge como laboratório central de referência no âmbito da SIDA, ficando responsável, através do seu Centro de Vigilância Epidemiológica para as Doenças Transmissíveis (CVEDT), pelo controle da evolução da doença em Portugal.

⁶ Despacho, Ministro da Saúde, in DR nº116, II Série, 21 de Maio de 1987

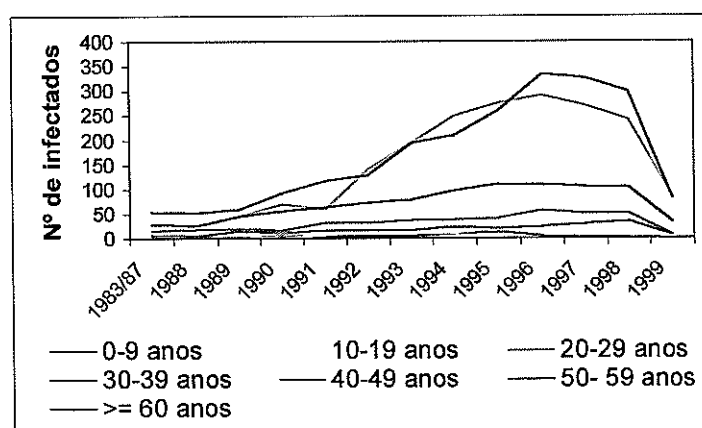
O sistema de controle epidemiológico que o CVEDT desenvolve assenta nas informações recolhidas após a notificação do diagnóstico da doença pelos médicos respectivos, notificação essa que, por um lado, não tem carácter obrigatório e que, por outro, ocorre com um desfasamento temporal acentuado em relação à data do diagnóstico. Este é um quadro que concorre para um cenário epidemiológico que tem uma fiabilidade desconhecida, sabendo-se que descreve, quando muito, a melhor hipótese de evolução da epidemia em Portugal. Só em 1990 é definida a obrigatoriedade da notificação da doença à Direcção-Geral de Saúde⁷, mas apenas nos casos de óbito, o que continuará a ser insuficiente para o controle epidemiológico rigoroso.

O primeiro caso de SIDA oficialmente registado em Portugal data de 1983, tendo vindo a registar-se, desde então, um crescimento quase exponencial no número de infectados, número que em Junho de 1999 era de 6020 casos⁸. Sem ser uma doença com traços epidemiológicos particulares que distingam a sua evolução no nosso país daquela que se regista nos restantes países europeus, é genericamente uma doença cuja evolução segue determinadas dinâmicas cujos traços em Portugal importará conhecer.

Um primeiro traço tem a ver com a baixa média etária da maioria dos indivíduos afectados. Conforme podemos observar no gráfico 1, os escalões etários mais afectados são os de adultos jovens e no auge das suas vidas activas.

Gráfico 1

Evolução do número de infectados em Portugal segundo o escalão etário e o ano de diagnóstico, entre 01/01/1983 e 30/06/1999



Fonte: CVEDT, Julho de 1999

⁷ Despacho, Director Geral dos Cuidados de Saúde Primários, in DR nº108, II Série, 11 de Maio de 1990

⁸ Fonte: Centro de Vigilância Epidemiológica das Doenças Transmissíveis do Instituto Nacional de Saúde, Julho de 1999

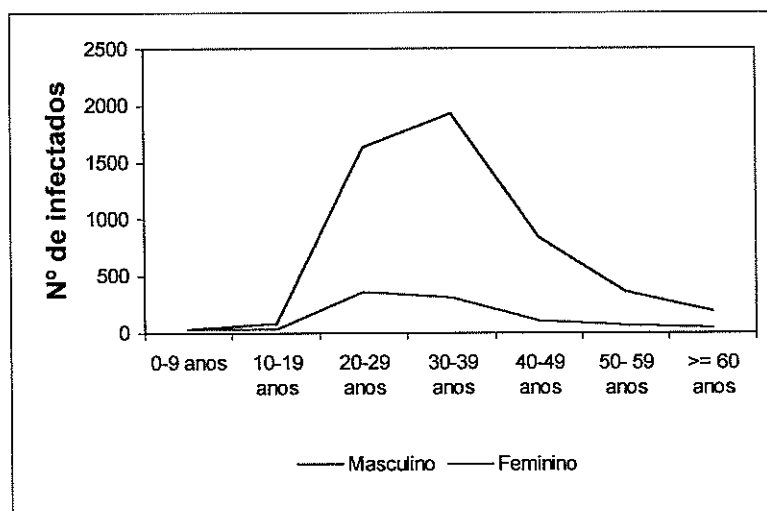
Intimamente associado às formas preferenciais de transmissão do vírus (via sexual e por partilha de instrumentos de administração endovenosa de drogas), verificamos como traço característico da evolução da SIDA a sua especial incidência nas camadas mais jovens, com claro relevo para os indivíduos no escalão 20-29 anos e 30-39 anos, representando respectivamente 33% e 37% do total de infectados desde 1983. São, além disso, os escalões onde se verificam as curvas mais acentuadas de crescimento relativo.

Este primeiro traço da evolução da epidemia é especialmente importante na medida em que confronta com a doença e com a morte indivíduos que, por força do momento da vida em que se encontram, ainda não equacionam essas hipóteses como elementos constitutivos dos seus projectos. O tipo de reacções que uma doença terminal pode desencadear junto a uma população muito jovem será, sem dúvida, uma característica marcante da SIDA e do tipo de mobilização cívica que à sua volta se desenvolve, facto que é acentuado pelas próprias especificidades da sua evolução enquanto doença.

Uma segunda característica da epidemiologia da SIDA em Portugal tem a ver com o facto de afectar maioritariamente indivíduos do sexo masculino, independentemente do seu escalão etário, conforme poderemos observar no gráfico 2.

Gráfico 2

Evolução do número de infectados em Portugal segundo o sexo e o escalão etário, entre 01/01/1983 e 30/06/1999



Fonte: CVEDT, Julho de 1999

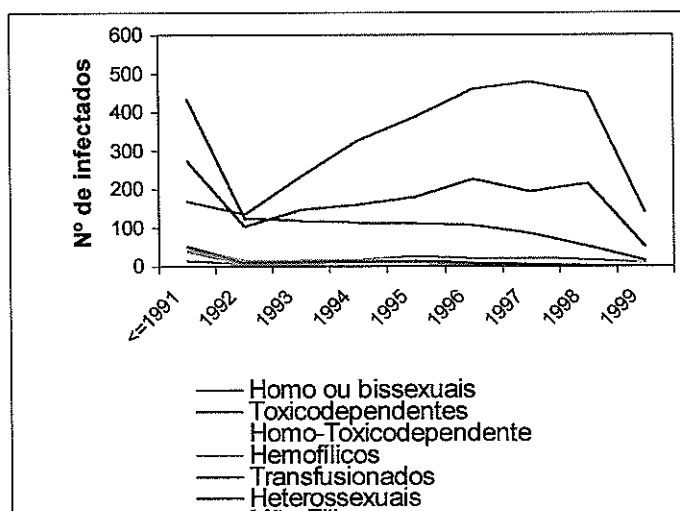
Os dados oficialmente registados pelo CVEDT indicam uma prevalência muito superior nos homens em relação às mulheres, diferença que atinge nos escalões etários mais afectados valores como 82%/18% 87%/13%. Este dado torna-se relevante, sobretudo, quando o relacionamos com o cunho homofóbico que a SIDA assumiu desde o aparecimento dos primeiros casos, o que nos leva já para um terceiro traço da epidemia em Portugal, aquele que a relaciona com categorias epidemiológicas específicas.

O aparecimento da SIDA no nosso país, à semelhança do que aconteceu noutros países europeus e norte-americanos, foi associado a alguns grupos populacionais específicos, nomeadamente a homossexuais e transfusionados. Esse é, como já amplamente demonstrado, um aspecto importante da história da própria doença, nomeadamente no que diz respeito aos preconceitos e medos que desde o início a rodearam, bem como no que concerne o tipo de respostas desencadeadas.

Esta associação da SIDA sobretudo a homossexuais, sustentada nos primeiros anos da epidemia por uma maior prevalência nessa categoria populacional, sofre uma alteração radical a partir do início da década de 90. A partir dessa altura, e conforme poderemos observar pela análise do gráfico 3, as categorias mais afectadas passam a ser toxicodependentes e heterossexuais.

Gráfico 3

Evolução do número de infectados em Portugal segundo a categoria de transmissão e o ano de diagnóstico, entre 01/01/1983 e 30/06/1999



Fonte: CVEDT, Julho de 1999

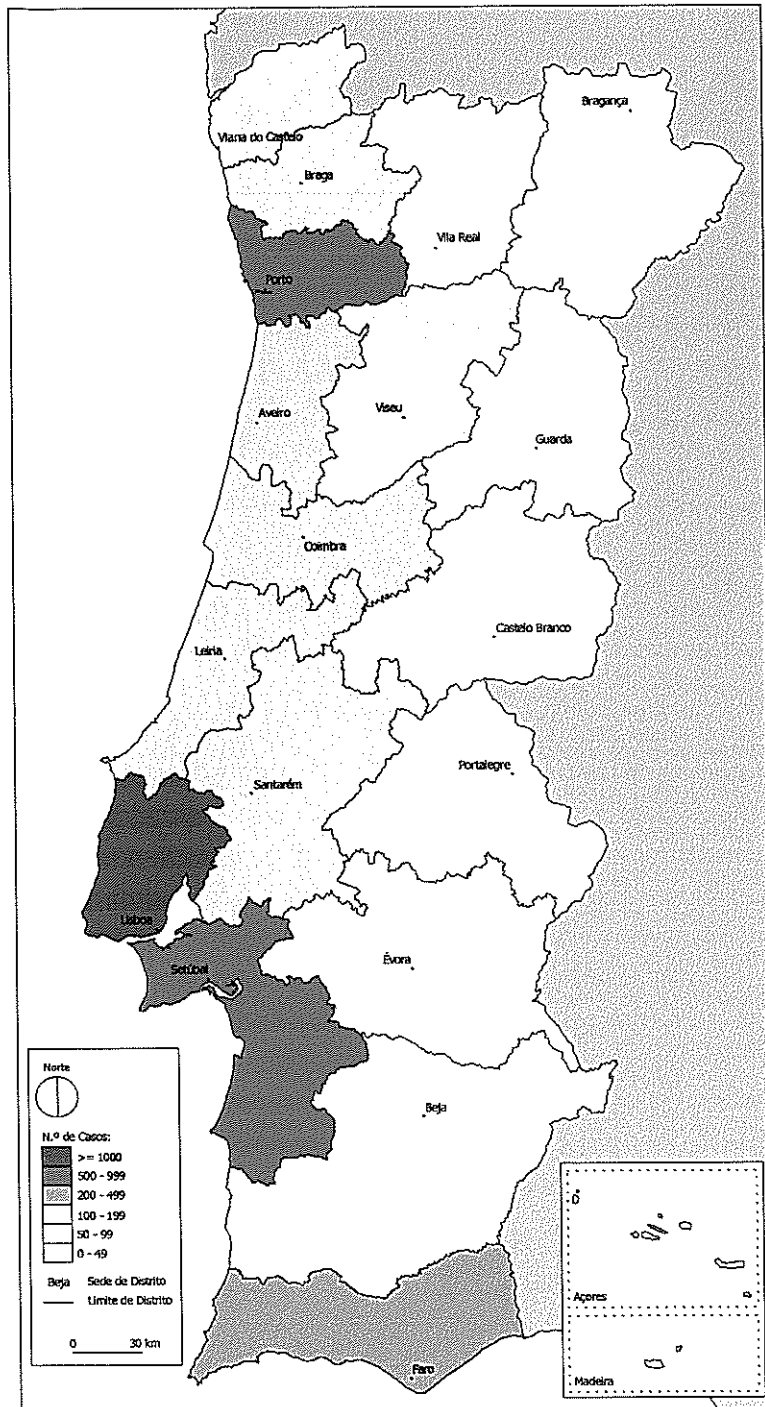
A observação do gráfico anterior permite-nos verificar aquelas que têm sido as grandes tendências epidemiológicas em termos de formas de transmissão, com uma curva descendente consolidada para os homossexuais desde o início da década de 90 e curvas ascendentes quer para heterossexuais, quer para toxicodependentes. A aparente queda no ano de 1999 não deve ser tida em linha de conta na análise, quer porque se refere apenas a metade do mesmo ano, quer porque previsivelmente afectada pelos atrasos na notificação da infecção.

Uma outra importante característica da epidemia da SIDA em Portugal tem a ver com a sua incidência especificamente urbana. O mapa na página seguinte dá-nos bem essa perspectiva.

Em Portugal, a zona de maior incidência do VIH é, sem margem para dúvidas, Lisboa, com um total de quase 50% dos casos registados. Logo a seguir à capital vêm dois grandes centros urbanos, Porto e Setúbal, com cerca de 17% e 13% respectivamente. Finalmente, mas com valores muito inferiores, aparecem Faro e Coimbra, com 4% e 2% dos casos respectivamente. Todos os outros distritos apresentam valores muito baixos, facto que em rigor deverá ser interpretado com alguma cautela, sobretudo se tivermos em conta a densidade populacional dessas zonas, necessariamente menor do que as dos primeiros distritos, e se tivermos em conta as suas previsíveis dificuldades com a notificação dos casos diagnosticados, nomeadamente devido à teia de ocultações e cumplicidades que rodeia uma doença fortemente estigmatizante do ponto de vista social, logo, mais actuante em meios pequenos e de maior interconhecimento.

Mapa 1

Distribuição acumulada dos casos de SIDA entre 1983 e 30 de Junho de 1999, por Distrito



Fonte: CVEDT, 1999

Carta Administrativa de Portugal (Atlas do Ambiente), escala 1:250.000, Direcção Geral do Ambiente, 1994

IGP
100 / Cartografia
Miguel Hogueira / 1999

Finalmente, e esse será o último traço da epidemiologia da SIDA em Portugal, trata-se de uma doença que, ao contrário do que se passa na maior parte dos países europeus, ainda não está considerada controlada. Segundo a OMS, e de acordo com os dados disponíveis em Dezembro de 1998, Portugal era, nessa data, o segundo país europeu em termos de incidência de casos de SIDA por milhão de habitantes, sendo suplantado apenas pela Espanha⁹. Essa posição de primeiro plano mantém-se nas categorias de transmissão *utilizadores de drogas por via endovenosa e heterossexuais*. Apenas no que diz respeito à categoria *homossexuai*” o padrão português iguala o dos restantes países europeus.¹⁰

Estes traços específicos da SIDA, quer na sua vertente clínica, quer na perspectiva dos seus impactos sociais, quer ainda na sua vertente epidemiológica serão fundamentais para percebermos o tipo de respostas públicas e privadas que se foram constituindo no nosso país, bem como os espaços para o desenvolvimento de arranjos institucionais para lidar com os desafios da nova epidemia. As hipóteses que a esse respeito colocamos, e que procuramos clarificar no capítulo seguinte, ganham sentido tomando como referência as particularidades de um fenómeno que confrontou todos os agente sociais com um conjunto radicalmente novo de desafios.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 5:

Epstein, Steven (1996) – *Impure Science. AIDS, activism and the politics of knowledge*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press

Freeman, Richard (1986) – *Governing the voluntary sector response to AIDS: a comparative study of the UK and Germany*”, texto policopiado

Lacerda, António Pais (1998) – *SIDA. Respostas ao Público*, Lisboa, Hugin

Panchaud, Christine & Cattacin, Sandro (1997) – “The contribution of non-profit organisations to the management of HIV/AIDS: a comparative study” in *Voluntas*, vol.8, nº3, 213-234

Schiller, Nina Glick; Crystal, Stephen & Lewellen, Denver (1994) – “Risky business: the cultural construction of AIDS risk groups” in *Social Science and Medicine*, vol.38, nº10, 1337-1346

Sears, Alan (1991) – “AIDS and the health of nations” in *Critical Sociology*, vol.18, nº2, 31-50

⁹ Fonte: European Centre for the Epidemiological Monitoring of AIDS, WHO, UNAIDS & EU Collaborating Centre on AIDS, Fourth Quarterly Report 1998

¹⁰ idem

CAPÍTULO 6 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA LUTA CONTRA A SIDA: ESPAÇOS PARA O TERCEIRO SECTOR

1. RESPOSTAS PÚBLICAS TARDIAS E INCOMPLETAS. RESENHA DA REACÇÃO INSTITUCIONAL DO ESTADO PORTUGUÊS AO COMPLEXO VIH/SIDA

Se quisermos analisar, de forma mais ou menos ordenada, as respostas públicas aos desafios da SIDA em Portugal, poderemos identificar três grandes momentos, correspondendo a três tipos de respostas e a três tipos de percepção da doença.

Apesar de o primeiro caso de SIDA no nosso país datar de 1983, e apesar de a doença ser alvo de discussão pública e política internacionalmente desde 1981-82, só em 1985 é conhecido o primeiro diploma oficial que versa especificamente esta temática. Referimo-nos, concretamente, ao diploma que institui o Grupo de Trabalho da SIDA, em Outubro de 1985, após comunicado sobre a doença em Setembro do mesmo ano. Trata-se de um grupo constituído *ad hoc*, por especialistas da área da saúde profissionalmente ligados à doença emergente, que procura funcionar como um grupo de reflexão e de consulta, aparecendo como o mecanismo que o Ministério da Saúde encontra para tranquilizar a opinião pública a respeito de uma doença repentina que surgia nos Estados Unidos e que prometia estender-se a todos os países. Não se traduz, no entanto, em políticas e em mecanismos de intervenção concretos¹.

Podemos considerar que a instituição do Grupo de Trabalho da SIDA inaugura o primeiro período de reacção do Estado português à nova epidemia, período esse que se prolongaria até ao início da década de 90. Estamos a falar de um período de 5 anos que ficou marcado, basicamente, pela inexistência de um plano de acção nacional face aos desafios da doença e pelo predomínio de preocupações de natureza exclusivamente sanitária, revelando a forte medicalização das orientações públicas na área da saúde. Durante esses 5 anos assistimos, sobretudo, à publicação de diplomas que procuram regulamentar a recolha e utilização de substâncias orgânicas como sangue e seus derivados, esperma e órgãos humanos, que procuram definir critérios de vigilância

¹ No anexo 1 podemos encontrar um esquema onde sistematizamos, por ordem cronológica, o conteúdo das principais decisões e regulamentos publicados pelo Estado português desde o aparecimento da SIDA, dispensando-se no texto principal a indicação exhaustiva das referências de todos os diplomas citados.

epidemiológica e que procuram definir as condições de trabalho apropriadas para evitar a infecção nos profissionais de saúde. Não é um período onde se reconheçam intervenções públicas de largo alcance ou com um pendor social.

Um segundo período de reacção pública à SIDA é inaugurado em 1990, ano em que é instituído um órgão público central, encarregue de conceber, coordenar e avaliar uma política nacional de luta contra a nova doença – a Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA. Chefiado por uma pessoa de renome na comunidade científica portuguesa,² o novo organismo público deveria procurar definir e coordenar, a partir de então, uma acção pública integrada e coerente que permitisse fazer face aos desafios que uma doença como a SIDA representava. Isso só se viria a verificar, no entanto, passados 3 anos. Nos 3 anos a seguir à instituição da CNLCS, o que se pôde observar foi um período de alguma organização interna, com sucessivas alterações da constituição do novo órgão e com acções de carácter pontual, evidenciando uma preocupação mais ou menos generalista com a prevenção junto à comunidade no seu todo. São, além disso, 3 anos profundamente marcados pelo problema das infecções em hemofílicos, as quais dão origem a contestações públicas por parte dos afectados e a respostas estatais urgentes, nomeadamente com a criação, em 1992, de um grupo de trabalho para o problema da transmissão do vírus aos hemofílicos e com a proliferação de regulamentos sobre o uso de produtos orgânicos humanos, com relevo para o sangue e seus derivados. Ou seja, trata-se de um período que, embora marcado pelo reconhecimento da necessidade de organizar uma resposta integrada e nacional a uma doença que representa uma ameaça à comunidade, continua dominado por questões de natureza essencialmente sanitária e reactiva.

Um terceiro período é, finalmente, inaugurado em 1993, ano em que é apresentado o Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, plano que viria a enquadrar, a partir daí, todas as medidas e prioridades no campo da prevenção, controle, assistência e investigação nesse domínio. São definidas como prioridades intervenções mais universalistas, como as que passam pela adopção de uma política de informação da população em geral, traduzida na multiplicação de campanhas de esclarecimento e sensibilização, mas também intervenções mais particulares, dirigidas a grupos

² A CNLCS é dirigida desde a sua instituição pela Profª Maria Odette Ferreira, cientista de reconhecido valor no domínio da investigação farmacêutica, que havia estado envolvida na equipa de cientistas que, sob orientação do Prof. Champalimaud, isolou o tipo 2 do VIH.

específicos, identificados como grupos de exposição mais vulnerável ao risco de infecção (entre estes, temos os toxicodependentes, os homossexuais, as prostitutas, as comunidades de imigrantes, entre outros).³ É nesta fase que assistimos à integração oficial no discurso da luta contra a SIDA das Organizações Não Governamentais, nomeadamente com a alteração da estrutura da CNLCS em 1994, definindo-se formalmente a ligação da Comissão às ONG's, por forma a promover a ligação à sociedade civil numa luta que, pelo menos discursivamente, se assume como envolvendo todos.

Este período pós-1993 é marcado, ainda, pelos ecos de toda a problemática em torno dos hemofílicos infectados, nomeadamente com a publicação de diplomas que, nesse ano, enquadram o pagamento de indemnizações a esses doentes por parte do Estado. Trata-se, na realidade, de um momento marcante na história da SIDA em Portugal, com o reconhecimento público da culpa do Estado e da força reivindicativa de um grupo organizado da sociedade civil portuguesa.

Em 1994, os Ministérios da Saúde e do Emprego e Segurança Social, conjuntamente, decidem canalizar 25% dos resultados líquidos do JOKER⁴ a projectos e acções integradas na luta contra a SIDA, sendo privilegiadas as áreas de investigação, de informação, prevenção e tratamento, e formação. Seria esta a fonte financeira que, em 1997, passaria a financiar o Programa CRIA – Conhecer, Responsabilizar, Informar e Agir, programa que a partir dessa data viria a funcionar como o regulamento do relacionamento financeiro da CNLCS com a maioria das acções públicas e privadas exteriores aos seus serviços directos. No ano a seguir, ou seja, em 1995, é constituído um grupo de trabalho que tem como atribuição específica a definição de esferas de competências no apoio a infectados e suas famílias nos sectores da saúde e da segurança social, fazendo-se referência explícita à acção das ONG's e à necessidade de existirem linhas de acção articuladas entre esses dois ministérios no apoio às acções que essas organizações desenvolvem.

Esta crescente visibilidade da intervenção das ONG's nos discursos oficiais da SIDA acabaria por ter a sua maior expressão em 1997, ano em que o Conselho de

³ Fonte: Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993.

⁴ O JOKER é um dos jogos legalmente enquadrados em Portugal, explorado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, e responsável pela canalização de cerca de 1 milhão de contos, anualmente, para acções no domínio da luta contra a SIDA (Fonte: Regulamento do Programa CRIA, 1998)

Ministros reconhece a que designa como *rede social*, o conjunto de formas de entreatajuda e de entidades que trabalham no domínio do apoio social aos afectados, entre as quais merecem destaque particular as ONG's. O mesmo diploma postula uma clara descentralização das intervenções e um maior envolvimento das estruturas públicas e privadas, quer ao nível local, quer ao nível regional, quer ao nível nacional. Esta descentralização viria a ganhar corpo no ano seguinte com a publicação do regulamento das Comissões Distritais de Luta Contra a SIDA, já previstas desde a criação da Comissão Nacional, mas só em 1998 com contornos mais concretos.

De uma maneira geral, o que marca o período pós-1993 em Portugal é, sobretudo, uma viragem para a dimensão social da SIDA, seja através do reconhecimento de situações particulares, como a dos reclusos em fase terminal que passam a ter a possibilidade de substituir as penas de reclusão por internamento hospitalar ou prisão domiciliária, seja através do refinamento dos instrumentos de assistência social públicos como, por exemplo, a instituição de condições mais favoráveis para a atribuição e cálculo de pensões de invalidez.

A análise feita por Christine Panchaud e Sandro Cattacin sobre o tipo de respostas organizacionais públicas à epidemia da SIDA, sobretudo durante a sua primeira década, revela, no geral, um panorama com algumas debilidades importantes, sem dúvida condicionantes cruciais para o tipo de acção que as próprias organizações da sociedade civil desenvolveram (Panchaud e Cattacin, 1997). As mesclas que se desenvolveram no nosso país no domínio da SIDA foram, sem dúvida, marcadas por um modelo de reacções públicas lentas e fragmentadas, tomadas muitas vezes em condições de emergência e não na sequência de um planeamento lógico, com medidas administrativas que não têm muitas vezes tradução em acções concretas, onde as campanhas de prevenção são caracterizadas por mensagens moralizantes, directas ou indirectas, onde as infraestruturas de apoio tendem a seguir lógicas de medicalização do VIH, onde não é dada nenhuma atenção especial aos aspectos psicossociais da SIDA, onde as campanhas não incluem, ou só muito tardiamente incluem, mensagens de solidariedade e de sensibilização para a não-discriminação, onde os mecanismos legais para a notificação e avaliação dos sistemas não estão desenvolvidos, onde a doença é gerida no quadro de serviços pré-existentes numa rede pública mínima e onde os agentes não lucrativos são vistos como aqueles que vão preencher muitos vazios para os quais os serviços públicos não estão preparados (idem, ibidem).

O documento oficial onde encontramos melhor sistematizada a orientação formal do Estado português em relação ao VIH/SIDA é, sem dúvida, o Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, conforme já referido, publicado em 1993 com o objectivo de enquadrar todas as acções nesse domínio.

Para facilitar a compreensão geral do alcance desse documento, sugere-se a leitura do quadro seguinte. Aí se sistematizam as principais orientações que o Plano encerra face à intervenção no complexo VIH/SIDA e que descreverão, genericamente, o conteúdo e o alcance das respostas públicas neste domínio.

Quadro 3

Conteúdos mais relevantes do Plano Nacional de Luta Contra a SIDA português

Definição da competência da CNLCS	Funcionar como a estrutura pública que coordena a gestão dos problemas colocados pelo VIH
Eixos orientadores da acção da CNLCS no domínio da luta contra a SIDA	<ul style="list-style-type: none"> • Informação e formação • Combate à discriminação • Apoio humano • Apoio à investigação
Estrutura da CNLCS	<p>Comissão: compreende um Coordenador e um representante de cada um dos seguintes organismos públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Português do Sangue • Direcção-Geral da Saúde • Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência • Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge <p>Direcção Executiva: coordenada pela Coordenadora da Comissão e constituída por 11 elementos, cada um responsável por uma das seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bioestatística • Assuntos Jurisdicionais • Ligação ao Ministério da Educação • Toxicodependência • Grupos Específicos • Saúde Pública

	<ul style="list-style-type: none"> • Juventude • Ligação às ONG's⁵ • Epidemiologia • Segurança Social • Avaliação Comportamental <p><u>Grupo de Trabalho Clínico:</u> coordenado pela Coordenadora da Comissão e constituído por clínicos assistentes de doentes de SIDA nos hospitais centrais; estes são nomeados pela Ministra da Saúde por proposta da Coordenadora da Comissão</p> <p><u>Conselho Consultivo</u></p> <p><u>Comissões Distritais</u></p>
<p>Objectivos do Plano</p>	<p><u>Objectivo Geral:</u> coordenação a nível nacional de todas as acções no campo da SIDA</p> <p><u>Objectivos Específicos:</u> coordenar e fomentar acções em domínios particulares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informação • Vigilância Epidemiológica • Formação de Recursos Humanos • Promoção da Saúde • Assistência Médica • Apoio Laboratorial • Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
<p>Prioridades da CNLCS</p>	<p><u>Adopção de uma política de informação:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização da população em geral • Intervenção junto a grupos específicos (toxicodepend.; homo-bissexuais; portadores do VIH e doentes; indivs. prostituídos e seus clientes; hemofílicos; imigrantes e indivs. em meio laboral) • Boletim informativo • Contactos com a comunicação social • Centro de documentação <p><u>Juventude</u></p>

⁵ Este elemento não estava previsto como integrante da Direcção Executiva no Plano apresentado e aprovado em 1993, tendo sido posteriormente integrado em 1994.

	<p><u>Adopção de uma política de prevenção</u></p> <p><u>Epidemiologia</u></p> <p><u>Apoio aos doentes</u> <u>Aspectos ético-legais</u></p> <p><u>Gestão dos cuidados de saúde</u></p> <p><u>Investigação</u></p> <p><u>Educação</u></p> <p><u>Accões de proximidade</u></p> <p><u>Coordenação de recursos</u></p> <p><u>Avaliação</u></p> <p><u>Formação</u></p> <p><u>Aconselhamento</u></p> <p><u>Descentralização da acção</u></p> <p><u>Cooperação internacional</u></p>
--	---

Ainda que possa ser considerado um plano abrangente nos princípios, o que trabalhos como o de Panchaud e Cattacin demonstram é que só o é, de facto, a esse nível. O panorama de actuação pública no domínio da SIDA, demonstram os mesmos autores, no caso português, raramente conseguiu traduzir em medidas concretas as decisões administrativas, configurando o tal quadro, já referido, de fragmentação (idem, ibidem).

Da análise do quadro acima relevam, no entanto, outros traços importantes das respostas públicas à SIDA no nosso país: o carácter marcadamente centralizador da actuação do órgão público responsável pela coordenação das acções; o carácter ainda mais centralizador da figura do Coordenador desse órgão; a orientação dominante para a medicalização das intervenções, patente quer na constituição da Comissão, quer nas áreas eleitas como prioritárias.

No que diz respeito especificamente às ONG's e ao seu papel no campo da luta contra a SIDA, é de salientar, conforme já terá sido referido, o seu reconhecimento tardio, visível nomeadamente na sua não inclusão original no Plano Nacional enquanto área de gestão da Direcção Executiva. De qualquer forma, desde a sua constituição que a CNLCS vem assumindo publicamente um discurso de crescente valorização da acção dessas organizações, visível por exemplo na forma como se auto-apresenta na sua página na INTERNET:

“É preciso, assim, apelar à mobilização de toda a sociedade, com base nos valores da solidariedade e da responsabilidade, devendo a colaboração entre o Estado e a sociedade civil ser uma constante. O Plano Nacional de Luta Contra a SIDA obedece aos princípios básicos da descentralização, flexibilidade e necessidade de participação efectiva de entidades não governamentais, e representa um desafio para a Saúde Pública portuguesa.”

Fonte: site da CNLCS; <http://www.ciberbit.pt/sj/SIDA.htm>

Essa valorização, no entanto, tem vindo a ser acompanhada de uma cada vez maior directividade por parte da Comissão. Essa directividade está bem patente no quadro do programa que a partir de 1997 passou a definir as relações de apoio entre a CNLCS e as ONG's. O programa a que nos referimos é o já mencionado Programa CRIA que, se assume claramente a importância do fomento das acções desenvolvidas pela sociedade civil formal, por outro lado define claramente as áreas em que essa acção é bem-vinda, estipulando de forma muito precisa os domínios em que a Comissão está disponível para a cooperação. Esses domínios são: acções de intervenção nas comunidades; formação de recursos humanos; estudos epidemiológicos; estudos comportamentais; investigação biomédica; melhoria dos cuidados de saúde e humanização dos serviços⁶. De salientar que, no texto do Programa CRIA, há a preocupação da CNLCS ressaltar a possibilidade de

⁶ Fonte: Regulamento do Programa CRIA 1997.

“... a importância estratégica de algumas áreas abrangidas pelo Programa CRIA poder motivar iniciativas da parte da CNLCS, cabendo a execução das mesmas a entidades que a tal se habilitem ou que venham a ser estimuladas para o efeito.”

Fonte: Regulamento do Programa CRIA 1997, p.6

Ou seja, o tipo de relação que a CNLCS procura fomentar com as ONG's assume claramente os contornos de uma relação de aquisição de serviços, numa lógica de alívio das estruturas estatais centrais, mas mantendo para essas a prerrogativa de os definir. Esta orientação centralista e directiva do órgão público que gere as políticas de intervenção do domínio da SIDA será, certamente, um aspecto importante a ter em conta na análise das dinâmicas do próprio Terceiro Sector.

2. AS ORIENTAÇÕES E VONTADES POLÍTICAS, OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O ALCANCE DAS INTERVENÇÕES. HIPÓTESES DE TRABALHO PARA O TERCEIRO SECTOR NO DOMÍNIO DA SIDA

O conjunto de traços que caracterizam a SIDA e o conjunto de desafios que colocou quer ao Estado, quer à sociedade civil, em Portugal, e lembrando que o objecto do nosso trabalho é, desde o início, a reflexão crítica sobre o tipo de mesclas público/privado que se vão desenvolvendo e sobre as implicações da participação da sociedade civil, sob a forma de Terceiro Sector, na gestão do bem-estar colectivo e na emergência e consolidação de uma esfera pública não estatal, chegamos ao momento em que todos os elementos que fomos equacionando se operacionalizam em hipóteses teóricas capazes de conduzir a observação do objecto empírico eleito.

A convicção geral de que partimos em relação a um domínio de intervenção tão particular, pelas razões já expostas, como o do complexo VIH/SIDA, é a de que ele nos permite testar, em simultâneo, velhas e novas questões sobre a participação do Terceiro Sector na provisão de bem-estar social e sobre a qualidade das mesclas institucionais que é possível esperar se desenvolvam no nosso país.

2.1. Velhas questões que se reproduzem e actualizam ...

O processo de criação de uma sociedade civil secundária por iniciativa do Estado, tão característico de sociedades semi-periféricas como a portuguesa, coloca, como já vimos em capítulo anterior, um conjunto de riscos à afirmação do Terceiro Sector no nosso país, riscos que se acredita são largamente reproduzidos no domínio do complexo VIH/SIDA.

O subdesenvolvimento das actividades de cuidado, em geral, da parte do Estado Providência português, a dificuldade da rede existente integrar as especificidades da SIDA e dos por ela afectados, o acumular de necessidades não satisfeitas, todos interagiram para uma orientação dominante nas políticas públicas neste domínio: o desinteresse do Estado em intervir directamente e isoladamente na construção de novos instrumentos de provisão de bem-estar. A SIDA, nomeadamente a partir do momento em que começa a ser objecto de um plano nacional de intervenção centralmente definido, surge numa altura em que o Estado português começa a assumir mais claramente a sua vocação de comprador de serviços, na tentativa de alívio do seu complexo e já sobrecarregado aparelho burocrático. No Plano Nacional de Luta Contra a SIDA é afirmado muito explicitamente que,

“É prioridade da CNLCS privilegiar o desempenho das ONG’s no âmbito das actividades concretas a desenvolver no campo da luta contra a SIDA.”

Fonte: Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, 128

Desde a sua publicação, aquilo a que se pôde assistir foi ao progressivo refinamento e alargamento dos instrumentos de apoio e incentivo financeiro ao desenvolvimento de serviços por parte da sociedade civil formal, inicialmente de uma forma menos regulamentada, a partir de 1997 com um formato normativo claro e abrangente.

Essa actuação fragmentada e propositadamente orientada para um papel de comprador de serviços por parte do Estado, favoreceu a multiplicação de organizações privadas não lucrativas à volta da nova doença, multiplicação essa que acontece sob a égide e influência do Estado, reproduzindo as velhas relações de dependência do

Terceiro Sector português refém, de um processo que emana do centro e não da iniciativa da própria sociedade civil. Este tipo de dinâmicas é de esperar que se traduza, em termos temporais, num ritmo mais acelerado de desenvolvimento do Terceiro Sector nos períodos de maior incentivo por parte do Estado. Além disso, é de esperar que aconteça nas áreas e domínios eleitos como espaços de intervenção prioritária pelo Estado e que assuma, primordialmente, a configuração de prestação de serviços.

Este processo de criação de respostas ao nível da sociedade civil formal por iniciativa do Estado irá reflectir-se no domínio da SIDA de duas formas.

Em primeiro lugar, irá propiciar a inclusão da doença nas actividades de organizações já existentes e cuja orientação original e prioritária não a contemplava. Digamos que a multiplicação de incentivos favorecerá a apropriação, até certo ponto oportunista, da SIDA por parte do Terceiro Sector. A esse respeito será especialmente interessante avaliar a forma como as organizações de influência cristã/católica se posicionam no novo campo de intervenção. Defendendo que são essas organizações aquelas que melhor traduzem os perigos que perpassam o Terceiro Sector português, a incorporação da SIDA nas suas actividades demonstrará bem a extrema influência que continuam a ter na sociedade civil portuguesa e a dificuldade que o Terceiro Sector reproduz na incorporação de orientações emancipadoras, de capacitação e diferenciação. A vocação claramente moralizante e assistencialista das organizações cristãs/católicas aparecerá como um paradoxo constitutivo das mesclas público/privado no campo da SIDA e fonte de alguns riscos na constituição de uma esfera pública não estatal.

Em segundo lugar, irá favorecer o desenvolvimento das respostas da sociedade civil formal em torno das questões eleitas como prioritárias pelas políticas estatais centrais, desincentivando a participação activa de actores não estatais na sua definição. Ou seja, não estaremos a falar da emergência de agentes autónomos capazes de participar e influenciar a definição e implementação de políticas de gestão da SIDA e dos problemas dela derivados, e sim de extensões dos organismos centrais que, selectivamente, disponibilizam

“(...) apoio técnico e financeiro ao trabalho desenvolvido pelas ONG's, sempre que enquadrado no âmbito das linhas gerais de orientação estabelecidas pelas políticas públicas.”

Este tipo de dinâmicas é especialmente actuante numa sociedade civil como a portuguesa, onde são bem conhecidas as suas dificuldades estruturais de organização e mobilização autónoma.

Defendendo-se que as mesclas de vanguarda são aquelas que assentam numa relação dinâmica e sadia entre parceiros amadurecidos e autónomos, num quadro político que revela a vontade de submeter o desenvolvimento do Terceiro Sector a lógicas de desinvestimento social e que reflecte as dificuldades endémicas do próprio Terceiro Sector para se levar a sério, é de esperar que os arranjos institucionais no domínio da SIDA traduzam algumas das vulnerabilidades que o projecto de constituição de uma esfera pública não estatal enfrenta em Portugal.

Essas vulnerabilidades de que falamos acabam por se materializar nas próprias dinâmicas de desenvolvimento organizacional dos agentes do Terceiro Sector, configurando perfis que acabam por acentuar e fortalecer as suas próprias limitações, nomeadamente com o domínio de lógicas assistencialistas e selectivas, especialmente actuantes nos domínios da acção social tradicional (apoio domiciliário e residencial), com metodologias de intervenção centralizadas e orientadas sobretudo para os profissionais, com uma clara dependência dos financiamentos estatais e com uma lógica de intervenção topo-base.

2.2. ... Novas questões que se levantam.

Estas velhas questões que se colocam ao Terceiro Sector português, no entanto, andam de mãos dadas com um conjunto radicalmente novo de hipóteses, essas sim as que mais directamente emergem das especificidades de um domínio de acção tão particular como o complexo VIH/SIDA.

Em primeiro lugar, a SIDA configura um domínio de intervenção novo quer para o Estado, quer para o Terceiro Sector, nunca se tendo chegado a pôr verdadeiramente a questão das parcerias institucionais entre as duas esferas num plano de devolução. Na realidade, o que esteve em causa na SIDA foi a própria criação de respostas de origem para uma situação radicalmente nova, assumindo-se desde o início que essa teria que ser uma criação conjunta, isto sobretudo se tivermos em causa o conjunto de especificidades que caracterizam a própria doença. As respostas à SIDA

foram entendidas, desde a origem, como intrinsecamente complexas e necessariamente plurais, o que à partida colide com a vocação universalista do Estado. Num cenário como esse, a participação do Terceiro Sector não aparece no quadro de respostas públicas já consolidadas e sim ao lado ou mesmo antes delas. O desenvolvimento simultâneo de respostas públicas e privadas, e a assunção por parte de todos os agentes de que nenhum actor está isoladamente preparado para lidar com os problemas que a SIDA coloca, permitem perspectivar uma base radicalmente diferente para a negociação e a articulação entre agentes públicos e privados, uma negociação em que nenhum domina o outro.

Em segundo lugar, a SIDA pode ser considerada a primeira grande epidemia da sociedade global. Mais do que a geografia da sua epidemiologia, o que está em causa nesta afirmação é o carácter global das próprias respostas que a seu respeito se foram desenvolvendo. O activismo das grandes agências não governamentais internacionais, nomeadamente aquelas ligadas a minorias fortemente organizadas no Ocidente, como é o caso das organizações de homossexuais, deu o mote para muitas das respostas locais à SIDA, respostas essas que ganham visibilidade acrescida não só por mérito próprio, mas também pela facilidade da transmissão de informação na era global. O tipo de actividades que estas organizações desenvolvem encerram, muitas vezes, uma concepção radicalmente diferente da participação colectiva, assente em valores como a liberdade, a emancipação e a diferença⁷, utilizando frequentemente abordagens inovadoras, perfeitamente conscientes da importância da cobertura e da visibilidade mediática, logo, orientadas para o seu máximo aproveitamento. São exemplo dessas abordagens, as campanhas-espectáculo que organizam em diferentes capitais europeias, com paradas e acções extremamente mediáticas. Este tipo de activismo levanta questões e estratégias novas que, certamente, influenciam e inspiram outras iniciativas.

A mediatização da SIDA permitirá às organizações do Terceiro Sector portuguesas o desenvolvimento de estratégias de actuação inovadoras, em especial no que diz respeito à descoberta de mecanismos de mobilização de recursos que não passem exclusivamente pelo Estado. A acontecer, isso permitirá conceber um processo de desenvolvimento autónomo para algumas organizações do Terceiro Sector português, o que poderá muito bem significar um novo tipo de activismo ao qual o Estado não

⁷ O expoente máximo deste tipo de organizações será a ACT-UP, organização de origem norte-americana mas que rapidamente se expandiu para o contexto europeu através da abertura de inúmeras delegações.

estava habituado, um activismo muito mais ligado às bases dos movimentos associativos e muito menos interessado no cumprimento das prioridades centralmente definidas.

O facto de a SIDA se ter afirmado desde o início como um campo fortemente politizado, onde se discutem questões novas, a maior parte das quais em colisão com a vocação universalista, heterossexual e vigilante do Estado, contribui para a definição de um espaço onde os agentes não governamentais se podem assumir como os melhores porta-vozes dessas novas questões, logo, como vozes a ouvir e com capacidade de influenciar os próprios processos de decisão política.

Se isso, à partida, poderá ser interpretado como sinal positivo na construção de mesclas progressistas, a realidade é que encerra igualmente alguns riscos não negligenciáveis. Sem dúvida que a afirmação autónoma e auto-sustentada do Terceiro Sector representa um factor de potenciação dessas mesclas. A sua consolidação, no entanto, pressupõe a identificação de uma vontade igualmente sustentada de que eles aconteçam, isto tanto da parte do Estado como da parte do Terceiro Sector. Num país com uma tradição estatal assistencialista e, em boa medida, autocrática, essa vontade política pode ter alguma dificuldade em afirmar-se. Assim como, da parte das ONG's, e para contrariar essa tradição estatal, será de esperar que as energias se canalizem mais para o conflito do que para a cooperação com o Estado.

Sintetizando, poderíamos reduzir as hipóteses até agora colocadas a duas proposições centrais. Em primeiro lugar, os processos envolvidos na construção de *welfare mixes* à volta do complexo VIH/SIDA permitem identificar a reprodução das grandes fragilidades do Terceiro Sector português em geral, nomeadamente no que diz respeito à sua dependência face ao Estado e no que diz respeito ao relevo, no seu interior, de ideologias assistencialistas e geradoras de dependências para os cidadãos abrangidos pelas suas actividades. Em segundo lugar, e em contraponto à primeira, a defesa de que é possível identificar no campo da SIDA, e dado o seu carácter especialmente controverso, novas formas de cooperação entre actores públicos e privados, as quais traduzem experiências que podem levar à gestão renovada de algumas das principais questões que se colocam ao Estado Providência português. Essas novas experiências, no entanto, ao surgirem numa sociedade civil formal pouco amadurecida e pouco habituada a ser autónoma, podem implicar dificuldades de acerto

entre actores públicos e privados, nomeadamente quando as discussões se deslocam para a distribuição relativa do poder de influenciar as decisões sobre políticas concretas.

O que se defende é que será possível demonstrar como alguns elementos centrais no desenvolvimento organizacional das diferentes ONG's podem representar factores de constrangimento ou limitação, ou pelo contrário, de potenciação e alargamento das mesclas público/privado no domínio da SIDA.

Num contexto fortemente marcado pela ausência de respostas públicas e pelo acumular de necessidades não satisfeitas entre os infectados com o VIH, será mais frequente que as ONG's se assumam como prestadoras de serviços. Isso não significa, porém, que as suas actividades se centrem exclusivamente nessa prestação, podendo incorporar igualmente acções de pressão e contestação, de defesa e conquista de direitos ou de informação. As ONG's na área da SIDA poderão ser protagonistas de novas experiências de gestão partilhada do bem-estar colectivo, precisamente na medida em que conseguem prestar serviços sem que isso signifique necessariamente o reforço de lógicas assistencialistas. Pelo contrário, essa prestação pode ser fortemente politizada e usada como base de reivindicação e contestação das directivas centrais estatais e como espaço de manifestação de grupos e temas normalmente excluídos da agenda de discussão pública e política.

Num contexto fortemente mediatizado, onde a SIDA adquire contornos políticos muito fortes, sobretudo na perspectiva de algumas minorias organizadas e com grande capacidade de mobilização de recursos, as ONG's aparecerão como o mecanismo mais adequado para a sua expressão. No caso português, a SIDA poderá demonstrar como as ONG's podem ser agentes de peso na definição de políticas quando são escolhidas como a forma de manifestação e corporização dos interesses de grupos minoritários.

Nesse sentido, a conclusão pela dependência face ao Estado, nomeadamente no que diz respeito à dimensão financeira das ONG's, não basta para pôr em causa a sua capacidade de afirmação autónoma e participação credível no debate político. A escolha estratégica das ONG's por alguns grupos enquanto plataformas de reivindicação poderá servir, pelo contrário, para acentuar ligações com o Estado que se percebem como um dever deste último, sendo a dependência não um constrangimento e sim a expressão de um objectivo.

A história da SIDA, no entanto, potencia a descoberta de estratégias alternativas para a sustentação organizacional, como o recurso à mediatização e exposição pública. As ONG's portuguesas no campo da SIDA constituem experiências inovadoras a esse respeito, permitindo identificar possibilidades alternativas para o Terceiro Sector, que não passam exclusivamente pelo Estado. O carácter reivindicativo e a força relativa dos agentes privados não lucrativos passam muito pela sua capacidade de inovação organizacional, nomeadamente ao nível da descoberta de formas alternativas de financiamento e gestão organizacional.

Dadas as especificidades do Terceiro Sector português, porém, será de conceber a coexistência lado a lado, no domínio da SIDA, de ONG's radicalmente diferentes em termos do seu desenvolvimento organizacional. A forte pressão para a prestação de serviços por parte das políticas centrais, a disponibilização de recursos para o efeito e o acumular de necessidades junto a grupos populacionais particularmente desprovidos de recursos, não só materiais como também simbólicos, tornam a SIDA um campo especialmente apetecível para organizações com tradição de acção social caridosa e assistencialista, muitas vezes de raiz religiosa, que introduzem neste campo de acção práticas de actuação mais sintonizadas com as filosofias promovidas pelas políticas centrais, comprometendo, dessa forma, a capacidade reivindicativa das organizações que desenvolvem mecanismos alternativos de provisão e de reivindicação. O campo da SIDA demonstra, igualmente, como o Terceiro Sector pode ser o agente principal da sua própria atomização e enfraquecimento.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 6:

Panchaud, Christine & Cattacin, Sandro (1997) – “The contribution of non-profit organisations to the management of HIV/AIDS: a comparative study” in *Voluntas*, vol.8, nº3, 213-234

**PARTE IV – ARRANJOS INSTITUCIONAIS
NA LUTA CONTRA A SIDA: RESPOSTAS DO
TERCEIRO SECTOR**

CAPÍTULO 7 – VIH/SIDA: TRAÇOS DE RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS NO TERCEIRO SECTOR PORTUGUÊS

A investigação em torno da observação das dinâmicas organizacionais que marcam o Terceiro Sector português no domínio da SIDA, e a análise dessas dinâmicas na perspectiva da avaliação da qualidade dos processos que geram, desenrolou-se oscilando permanentemente entre um registo fundamental e um registo exploratório. Estamos a trabalhar com um quadro analítico ainda em construção, e com um objecto empírico largamente desconhecido, razão pela qual esteve mais vezes envolvida uma abordagem exploratória e menos uma abordagem confirmatória.

Foi nesse sentido que se optou por estratégias metodológicas de tipo extensivo, reconhecendo que o principal contributo que um projecto como este pode deixar tem a ver, precisamente, com o lançamento de pistas para análise fundamental.

Optando por uma abordagem extensiva, e estando em causa a análise de dinâmicas de desenvolvimento organizacional, lançou-se mão, enquanto técnica central, de um instrumento de recolha padronizada de informação, o inquérito por questionário.

O instrumento construído, cujo conteúdo se remete para anexo¹, foi administrado a dirigentes associativos e estruturou-se segundo dois grandes eixos de objectivação: por um lado, pretendia recolher informação quantificável sobre as características organizacionais das ONG's ligadas ao complexo VIH/SIDA; por outro lado, pretendia registar algumas representações e percepções sobre questões centrais directamente ligadas à doença ou aos significados das acções desenvolvidas.

Ao lado do inquérito por questionário, apareceu uma forte componente de análise documental. Novamente, porque o que esteve em causa foi sempre uma análise sobre dinâmicas organizacionais, e porque os documentos são sempre momentos de registo da história das organizações, foi assumido como central na investigação o seu tratamento. De acordo com os objectivos assumidos, foi dado especial realce à análise de alguns documentos em particular, documentos cuja listagem se apresenta em anexo².

¹ Ver inquérito por questionário no anexo 2.

² Ver lista de documentos solicitados às ONG's no anexo 3.

Igualmente importante, ao longo do trabalho de campo, foi a observação directa dos agentes em interacção e dos espaços em análise. A esse respeito, será de salientar que não se tratou de uma observação estruturada e sim de um exercício que decorre da proximidade da investigadora ao campo empírico. Foi essa proximidade, aliás, que permitiu um constante vaivém “dentro e fora”, privilegiando-se o conhecimento não só a partir do exterior, mas também o conhecimento dos efeitos que essa observação pode ter para o interior. No fundo, reactualiza-se, aqui, o projecto do que se pretende uma ciência próxima e comunicante.

O trabalho de observação de objectos sociais e humanos, porém, é sempre um trabalho difícil e de resultados limitados. Não porque o conjunto de procedimentos em si mesmos seja especialmente complexo ou fisicamente exigente, e sim porque, enquanto objectos sociais e humanos, não são objectos inertes disponíveis para observação. Pelo contrário, a grande dificuldade da Sociologia (e simultaneamente a sua riqueza maior) deriva precisamente do papel activo que os seus objectos podem ter, e frequentemente têm, ao longo do processo de observação.

O trabalho de observação empírica que se desenvolveu nesta investigação, a propósito das ONG's portuguesas envolvidas directa ou indirectamente no domínio do complexo VIH/SIDA, espelha bem o carácter constitutivo da observação empírica em Sociologia. Quando desenvolveram o mesmo tipo de análise na Argentina, Gabriela Biagini e Maria del Carmen Sanchez afirmaram, a propósito do seu trabalho de campo, que *“Al igual que cualquier otro tipo de institución, las ONG's no son proclives a dejarse mirar por alguien al que se le desconocen sus intenciones e intereses...”* (Biagini e Sanchez, 1995: 94). O trabalho de campo que se conduziu no caso português pode chamar a si o mesmo tipo de comentário.

O objecto de análise desta investigação compreende o conjunto ONG's portuguesas recenseadas como organizações directa ou indirectamente envolvidas com o complexo VIH/SIDA.

Depois de um cuidadoso trabalho exploratório para reconhecimento do terreno, foram recenseadas 34 ONG's passíveis de enquadramento nessa designação. Esse recenseamento foi feito cruzando informação de fontes diversas, das quais se destacam:

- o directório da Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA (disponível *on-line* no site da CNLCS e publicado em todos os números da revista *ContraSIDA*, também da responsabilidade da CNLCS);

- o directório europeu da NAM – National AIDS Manual, directório publicado anualmente, onde se sistematizam informações sobre todas as organizações europeias a actuar no domínio da SIDA;

- documentos diversos das próprias ONG's, onde se encontram referências a parcerias e contactos de outras ONG's.

Entre as 34 ONG's recenseadas, e depois de contacto inicial de apresentação do projecto (contacto feito por via postal e telefonicamente), vieram a verificar-se 3 baixas, das quais uma por recusa peremptória de inclusão no estudo, uma por impossibilidade total de concretizar o contacto e outra por motivo de suspensão temporária das actividades da organização. Por essa razão, acabariam por ser efectivamente observadas 31 ONG's.

A observação das 31 ONG's decorreu sem sobressaltos merecedores de relevo, tendo sido accionadas, como previsto, as técnicas de inquérito por questionário aos dirigentes associativos e a análise documental.

Em termos de material usado para análise, os dados com que se trabalhou têm origem nas seguintes fontes:

- inquérito por questionário (realizado com sucesso junto às 31 ONG's);

- documentos diversos recolhidos junto às ONG's inquiridas; a esse respeito, convirá discriminar já a relação de documentos efectivamente obtidos para análise; essa relação pode ser analisada no quadro 4 na página seguinte, permitindo a sua observação constatar que continuam a existir algumas dificuldades na realização de análise empírica quando são accionadas as técnicas de observação mais tradicionais. Bastará, para isso, confrontar o número de ONG's observadas (31) com o número de ONG's que disponibilizaram os documentos solicitados. Revelando, eventualmente, a reprodução de uma cultura de restrição de acesso a documentos escritos, tanto mais curiosa quanto os documentos são, na maior parte dos casos, documentos de acesso público, as ONG's observadas mantiveram durante todo o trabalho de campo uma atitude de total abertura

à transmissão oral de informação, mas de retraimento mais ou menos generalizado face à disponibilização de informação em documentos escritos.

Quadro 4

Relação do retorno nos documentos solicitados às ONG's

Documentos	ONG's
Estatutos	16
Regulamento interno	7
Regulamento de delegações	2
Plano de actividades de 1999	17
Relatório de actividades de 1998	15
Folhas de salários	4
Relatório de contas de 1998	11
Organigrama	8
Brochuras – 20 ONG's	20
Boletins informativos	Todas que os têm
Sites na NET	Todas que os têm

A análise evoluiu segundo uma lógica de medição dos dados em bruto e sua posterior recomposição em indicadores, estes definidos de acordo com as estratégias assumidas pelo modelo de análise adoptado. O objectivo foi, desde o início, promover, simultaneamente, o isolamento de algumas dinâmicas características do Terceiro Sector português no domínio da SIDA e a análise da cada ONG, individualmente considerada, com vista à identificação de dinâmicas ainda mais particulares, detectáveis apenas a um nível de análise micro.

No primeiro dos dois capítulos de apresentação de resultados, o grande objectivo que se assume passa, sobretudo, pela descrição genérica daquilo que podemos considerar as respostas organizacionais da sociedade civil formal portuguesa à epidemia do VIH/SIDA.

Retendo o conjunto de dinâmicas que já foram sendo avançadas em capítulos anteriores e retomando os principais eixos teóricos que desde o início orientaram esta investigação, procura-se, neste capítulo, delinear alguns padrões distintos de reacção e resposta das ONG's portuguesas num domínio de acção tão particular como aquele que vem sendo assumido como nosso objecto de estudo. Caminhando do geral para o particular, tentaremos ir refinando progressivamente *clusters* de ONG's, com contornos mais ou menos claros, que nos possam indiciar os grandes perfis de respostas

organizacionais que é possível encontrar no nosso país. Esse é um exercício que permitirá, num segundo momento, analisar o tipo de mesclas público/privado associadas a cada um dos padrões organizacionais identificados. Dessa forma será possível, em simultâneo, sustentar ou não a pretensão de que na base de mesclas progressistas estão padrões de desenvolvimento organizacional das ONG's igualmente progressistas, bem como testar todo o conjunto de novas e velhas questões que se foram levantando acerca das reais potencialidades do Terceiro Sector português para assumir um papel de relevo na reforma do Estado Providência.

1. TRAÇOS GERAIS DE UMA RESPOSTA TARDIA E FRAGMENTADA

Se quiséssemos, em duas ou três linhas, sintetizar os grande traços distintivos das respostas da sociedade civil formal portuguesa à epidemia da SIDA, poderíamos avançar com os seguintes itens:

- reprodução das suas grandes debilidades estruturais, já demonstradas em outros domínios de actuação, nomeadamente em termos da abrangência territorial das respostas e dos seus tempos;
- fraca adesão a respostas com um elevado grau de exigência em termos de especialização e profissionalização;
- predomínio do figurino de prestação de serviços, com tradução jurídica na figura de IPSS's, como veículo de eleição para relacionamento com o Estado;
- forte atomização, traduzida numa enorme dificuldade de actuação em rede.

1.1. Respostas débeis no espaço e no tempo

Quando começamos a definir os contornos das respostas da sociedade civil formal portuguesa à epidemia da SIDA, somos capazes de nelas identificar, em primeiro lugar, aquilo que podemos considerar a reprodução de algumas das suas debilidades estruturais.

Antes de mais, e observando a distribuição territorial dessas respostas, conseguimos perceber como se mantêm, no domínio da SIDA, as grandes

heterogeneidades geográficas que marcam o nosso país. Dentro delas ressaltam a forte concentração de ONG's na capital, a fraca expressão em zonas de grande incidência da doença (como é o caso de toda a faixa litoral) e a quase total depressão do resto do país, nomeadamente do interior.

Quadro 5

Distribuição das ONG's segundo o concelho onde se localizam as sedes

Concelho	Nº de ONG's	%
Amadora	3	9,7
Braga	2	6,5
Cascais	2	6,5
Coimbra	1	3,2
Faro	1	3,2
Lisboa	17	54,8
Loures	1	3,2
Porto	2	6,5
Torres Vedras	1	3,2
Vila Franca de Xira	1	3,2
Total	31	100,0

O quadro anterior, construído com base na informação recolhida sobre as 31 ONG's observadas, permite-nos certamente concluir pela debilidade da cobertura geográfica do território português que as ONG's asseguram, debilidade tanto mais significativa quanto reproduz, não a compensando, a debilidade da própria rede pública de serviços neste domínio³.

Repare-se que, das 31 ONG's observadas, mais de metade (54,8%) localiza-se no concelho de Lisboa. Quando a unidade geográfica é alargada, sendo considerada não apenas a área concelhia e sim toda a área de influência da capital (que grosseiramente poderíamos fazer corresponder à Área Metropolitana de Lisboa), essa percentagem eleva-se para cerca de 80%.

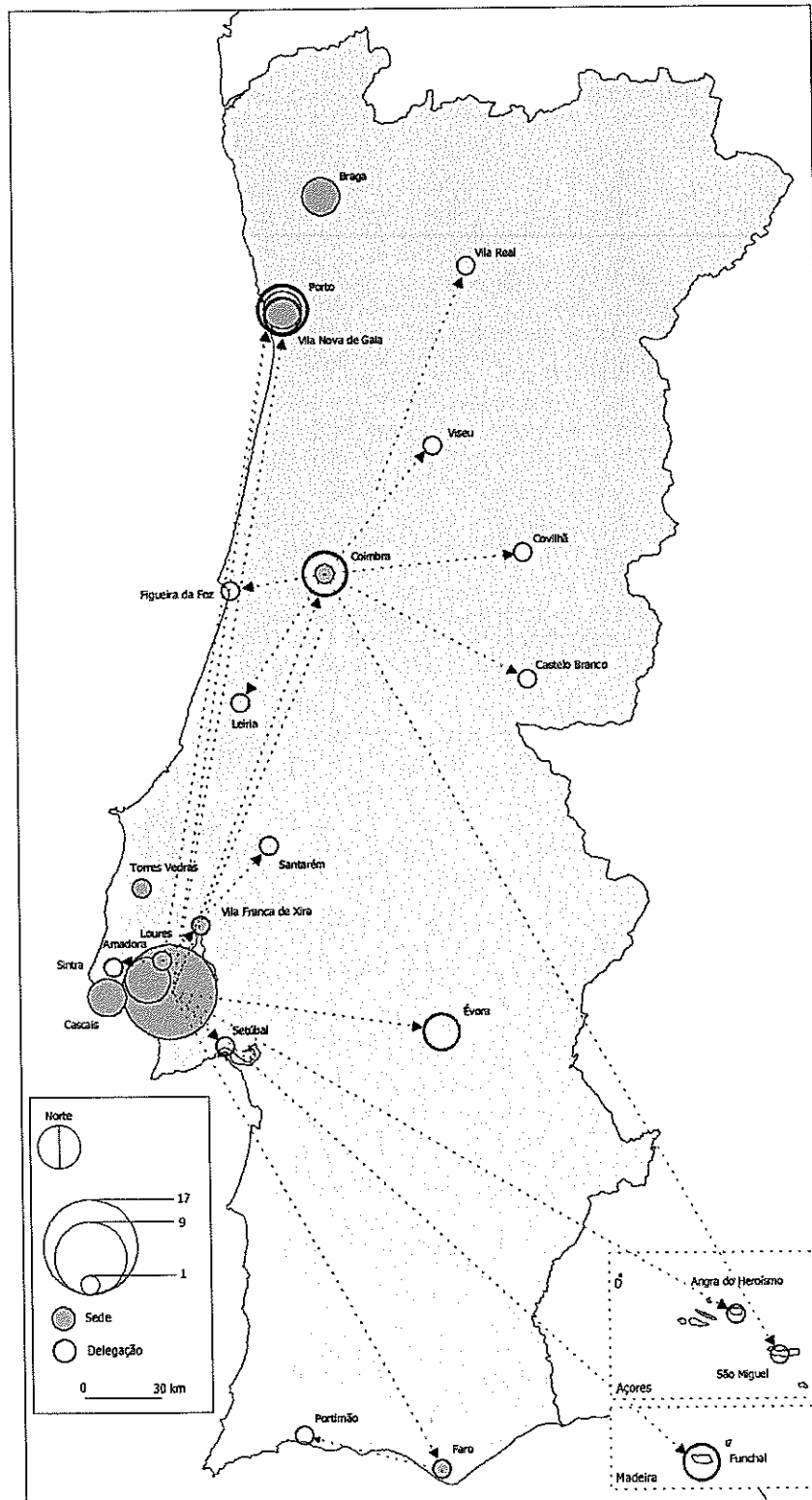
Quando se entra em linha de consideração com a rede de delegações das ONG's, para aquelas que as têm (10 ONG's), a mancha geográfica alarga-se, mas mesmo assim não se afastando de um quadro geral de heterogeneidade acentuada.

O mapa que se apresenta na página seguinte dá-nos bem essa imagem.

³ Segundo dados fornecidos pela própria CNLCS, disponíveis para consulta no seu site na Internet (<http://www.cnlcsida.com/>),

Mapa 2

Distribuição geográfica das 31 ONG's observadas (sedes e delegações)



Fonte: Carta Administrativa de Portugal (Atlas do Ambiente), escala 1:250,000, Direcção Geral do Ambiente, 1994

ELSP
SDU / Cartografia
Miguel Hogueira / 1999

Repare-se, em primeiro lugar, que a grande capacidade de criação de respostas ao nível da sociedade civil está, como já se afirmou, concentrada em torno de Lisboa, sendo daí igualmente que emanam as delegações para outros pontos do país. Em segundo lugar, note-se a debilidade de regiões como o Porto, Setúbal ou Faro, concelhos onde se registam taxas de prevalência muito significativas e que, em termos de respostas organizacionais por parte da sociedade civil, apresentam uma clara falta de dinamismo, traduzido num número muito reduzido de ONG's de origem local (2, 0 e 1, respectivamente).

Ainda a propósito do mesmo mapa, alguma cautela se impõe na leitura da rede de delegações das ONG's observadas. Essa cautela tem a ver, sobretudo, com a ilusão que a aparente abrangência dessa rede sugere, com representações em quase todas as capitais de distrito de uma ou mais ONG's. Na realidade, essa abrangência só pode ser considerada efectiva se a ela corresponder uma igualmente efectiva rede de serviços.

Como teremos ocasião de comprovar mais à frente, esta rede aparentemente abrangente não o é em termos efectivos. A distribuição das actividades desenvolvidas pelas ONG's no domínio da SIDA demonstrará como a quase totalidade das delegações não desenvolve actividades efectivas de prestação de serviços, limitando-se muitas vezes a funcionar como uma extensão administrativa da sede central.

Aquilo que consideramos a reprodução, no domínio da SIDA, das debilidades estruturais da sociedade civil formal portuguesa não se esgota, no entanto, no seu padrão de distribuição geográfica. Um outro indicador dessa reprodução é aquele que se define a partir da análise do tempo das respostas.

Quando procuramos sistematizar, agrupando em intervalos com sentido, os tempos das respostas organizacionais à SIDA, e medindo esses tempos através da data de criação das próprias organizações, para as 31 ONG's observadas podemos construir o quadro que se segue.

Quadro 6

Distribuição das ONG's segundo o ano de fundação

Intervalos para o ano de fundação da ONG	Nº de ONG's	%
≤ 1983	6	19,4
1983 - 1991	10	32,2
≥ 1991	15	48,4
Total	31	100,0

Os intervalos de tempo considerados correspondem, conforme se deixou claro em capítulos anteriores, aos intervalos que definem os grandes momentos de resposta à SIDA no nosso país, nomeadamente considerando a data do seu aparecimento e o calendário das respostas dos actores públicos:

- antes de 1983 (ou seja, antes do aparecimento da SIDA em Portugal)
- entre 1983 e 1991 (ou seja, entre o aparecimento da SIDA e o aparecimento de um órgão público formal de resposta, a CNLCS)
- depois de 1991 (ou seja, depois da formalização das respostas públicas)

Note-se que, para as ONG's cuja fundação se reporta a ano anterior a 1983, aquilo que temos são organizações cuja fundação nada teve a ver com a problemática da SIDA, na medida em que são fundadas antes do seu aparecimento em Portugal, sendo eventualmente para estas que mais claramente se colocará a questão da incorporação oportunista da SIDA. Entre as ONG's que surgem após o despontar da epidemia (1983), constatamos que o grande período da sua multiplicação acontece após 1991, ou seja, após a formalização das respostas públicas à SIDA. Essa é, aliás, uma leitura que ganha mais significado quando cruzada com a abrangência da actuação das ONG's em relação à doença.

Quadro 7

Distribuição das ONG's segundo o ano de criação e o domínio de intervenção

Intervalo para o ano de fundação da ONG	Domínio de intervenção da ONG		Total
	Só acções relacionadas com a SIDA	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	
≤ 1983	0	6	6
1983 - 1991	2	8	10
≥ 1991	8	7	15
Total	10	21	31

Note-se que, de facto, as ONG's que mais especificamente se centram em torno da problemática da SIDA têm o seu período alto de proliferação após 1991, sugerindo a manutenção das dinâmicas já afloradas teoricamente e que têm a ver com um processo de criação de uma sociedade civil secundária, a reboque do próprio Estado e, em todo o caso, após a sua manifestação.

Sendo esta questão uma questão especialmente importante nesta investigação, certamente merecerá reflexão mais cuidada. Por agora, no entanto, fica claro um primeiro indício do carácter tardio das respostas da sociedade civil formal portuguesa à epidemia da SIDA. Esse indício é, aliás, sustentado pela observação do tempo das respostas medido através da data da primeira acção das ONG's no campo da SIDA. O que se verificou foi que, das 31 ONG's observadas, 22 têm a sua primeira acção no campo da SIDA após 1990, ou seja, após a criação da CNLCS.

Em suma, num primeiro exercício de análise, fica a sugestão de que se corrobora o que outros investigadores já tinham afirmado para Portugal, ou seja, que o perfil de respostas organizacionais à SIDA por parte do Terceiro Sector é, no nosso país, tardio e de iniciativa primordialmente pública, podendo indiciar esse carácter tardio das respostas a reprodução de uma das características estruturais da sociedade civil portuguesa – a sua dependência em relação às respostas dos actores públicos e a sua dificuldade de mobilização autónoma e imediata.

1.2. Respostas com baixo grau de especialização e profissionalização

Um segundo traço que caracteriza as respostas das ONG's portuguesas à epidemia da SIDA tem a ver com a sua fraca adesão a actividades com um grau elevado de exigência em termos de especialização e profissionalização.

Quadro 8

Contagem absoluta e relativa das ONG's que declaram cada tipo de actividade

	Actividade	Nº de ONG's	% do total de ONG's
Baixo grau de exigência em termos de especialização e profissionalização dos serviços	Acolhimento e apoio psicossocial	24	77,4
	Aconselhamento e apoio a familiares de doentes	25	80,6
	Acções de prevenção em meio escolar	24	77,4
	Acções de prevenção para jovens	25	80,6
	Acções de prevenção para a comunidade	22	71,0
	Informação dos doentes sobre recursos disponíveis	27	87,1
	Campanhas anti-discriminação	22	71,0
Elevado grau de exigência em termos de especialização dos serviços e mobilização de recursos	Teste de seropositividade	0	0,00
	Rastreio do VIH junto a grupos específicos	5	16,1
	Centro de dia	7	22,6
	Unidades residenciais	9	29,0
	Linha telefónica	2	6,50
	Seminários e congressos	7	22,6
	Estudos epidemiológicos	6	19,4

Sem estar em causa, pelo menos neste momento, avaliar a necessidade ou a pertinência de cada uma das actividades levadas a cabo pelas ONG's, a observação do quadro acima dá-nos bem a ideia da discrepância que existe entre o volume de actividades que exigem um elevado grau de profissionalização e as que não o exigem. Trata-se de uma leitura que pode ser especialmente importante na perspectiva da avaliação do papel que as ONG's podem efectivamente ter na provisão de bem-estar social. Dito de outra forma, a fraca adesão a actividades que exigem maior profissionalização e maior mobilização de recursos pode ser entendida, num primeiro momento, como sinal de alguma dificuldade das ONG's desenvolverem serviços mais complexos, comprometendo a sua credibilidade enquanto reais agentes de provisão de bem-estar.

Trabalhando com maior refinamento o conjunto de actividades que as ONG's portuguesas asseguram no domínio da SIDA, e classificando-as de acordo com a tipologia que Biagini e Sanchez utilizaram no seu trabalho de caracterização do mesmo tipo de ONG's na Argentina (Biagini e Sanchez, 1995), a qual por seu lado havia sido já adaptada da proposta de Thompson (1990), e acrescentando-lhe mais uma categoria (a assistência social e económica), podemos classificá-las segundo o seguinte elenco de categorias:

- 1 Actividades de assistência
 - 1.1 assistência médica e psicológica
 - 1.2 auto-ajuda e cooperação
 - 1.3 assistência social e económica
- 2 Actividades de reivindicação e acção
- 3 Actividades de investigação
- 4 Actividades de promoção, prevenção e desenvolvimento comunitário

Em relação às actividades de assistência, será nesta categoria que se incluem todos os serviços directos prestados aos infectados pelo VIH ou doentes de SIDA. Atendendo à natureza desses serviços, podemos dividir a assistência prestada em três grandes grupos, sendo a distribuição de serviços pelas ONG's a que se pode ver no quadro da página seguinte.

O primeiro grupo, dizendo respeito à assistência médica e psicológica, implica um tipo de intervenção que tanto pode ser altamente especializada, se entrarmos no campo do cuidado de saúde propriamente dito e, especificamente, no campo do teste da seropositividade, ou muito genérica, se entrarmos no campo do apoio psicossocial. Conforme foi possível constatar pela observação directa dos discursos dos dirigentes inquiridos, o entendimento que muitos fazem do apoio psicológico é pouco profissional, sendo assemelhado, muitas vezes, à palavra de conforto que qualquer voluntário, mesmo sem formação, pode dar.

O segundo grupo compreende um conjunto de serviços que se dirigem ao próprio infectado ou suas famílias e que procuram integrar o sujeito no quadro da

informação disponível que ele poderá reverter em favor da sua situação particular. De salientar que, apesar da aparente adesão a estas actividades, de resto coerentes com o que se esperaria deste tipo de organizações, em muito poucas se verificou a sua tradução em serviços concretos e para o efeito organizados.

O terceiro grupo, finalmente, compreende os serviços de assistência social propriamente ditos, indo de encontro à acção social tal como genericamente a entendemos e tomando como alvo prioritário situações de declarada carência de recursos básicos.

Quadro 9

Totais absolutos e relativos de ONG's por actividades de assistência

Tipo de assistência	Actividades	Nº de ONG's	% do total de ONG's
Assistência médica e psicológica	Teste de seropositividade	0	0,0
	Rastreio junto a grupos específicos	5	16,1
	Acolhimento e apoio psicossocial	24	77,4
Actividades de auto-ajuda e cooperação	Grupos de auto-ajuda para seropositivos	13	41,9
	Linha telefónica de informação e ajuda	2	6,50
	Aconselhamento e apoio a familiares de infectados e doentes	25	80,6
	Informação sobre testes clínicos de substâncias terapêuticas	10	32,3
	Informação dos doentes sobre terapias disponíveis	20	64,5
	Aconselhamento dos doentes sobre tratamentos a utilizar	19	61,3
	Informação dos doentes sobre legislação	18	58,1
	Informação dos doentes sobre recursos disponíveis	27	87,1
Assistência social e económica	Serviço de apoio domiciliário	13	41,9
	Centro de dia para seropositivos e doentes	7	22,6
	Unidades residenciais	9	29,0

Conforme retemos da observação do quadro acima, actualiza-se a conclusão inicial da menor adesão das ONG's a serviços especializados ou que exigem grande mobilização de recursos, o que pode ser tido como indicador de déficite a esses níveis. Além disso, e tomando especificamente para análise o segundo grupo de actividades,

releva uma maior adesão a serviços topo-base, ou seja, serviços onde está envolvida sobretudo a transmissão de informação num figurino de prestação e não tanto uma atitude de capacitação⁴ dos sujeitos. Quanto aos serviços de assistência social e económica, estes são aqueles que têm menor expressão, muito provavelmente porque são aqueles que exigem estruturas físicas e profissionais com algum peso.

Em relação a este último grupo de actividades, entende-se que são meritórias de uma leitura ainda mais refinada, precisamente porque será nos domínios que contemplam onde se sentem as maiores carências ou, pelo menos, onde se concentrarão os indivíduos mais destituídos.

Quadro 10

Distribuição dos serviços de assistência social e económica por concelho

Concelho	Apoio domiciliário	Centro de dia	Unidade residencial
Amadora	2	0	0
Braga	1	0	1
Cascais	1	1	1
Coimbra	1	0	0
Faro	1	1	1
Lisboa	7	4	4
Loures	0	0	1
Porto	0	1	0
Torres Vedras	0	0	1
Vila Franca de Xira	0	0	0
Total	13	7	9

Se quisermos tornar a leitura do quadro 10 mais imediata, identificando a mancha geográfica a que corresponde a cobertura de serviços de assistência económica e social que o Terceiro Sector oferece, poderemos observar o mapa na página seguinte.

Repare-se como é heterogénea essa distribuição, com uma macrocefalia claríssima da região de Lisboa, com uma clara depressão de todo o interior do país e, de um modo muito particular, com uma flagrante debilidade de serviços naquela que é a segunda zona de maior incidência de casos de SIDA, o Porto.

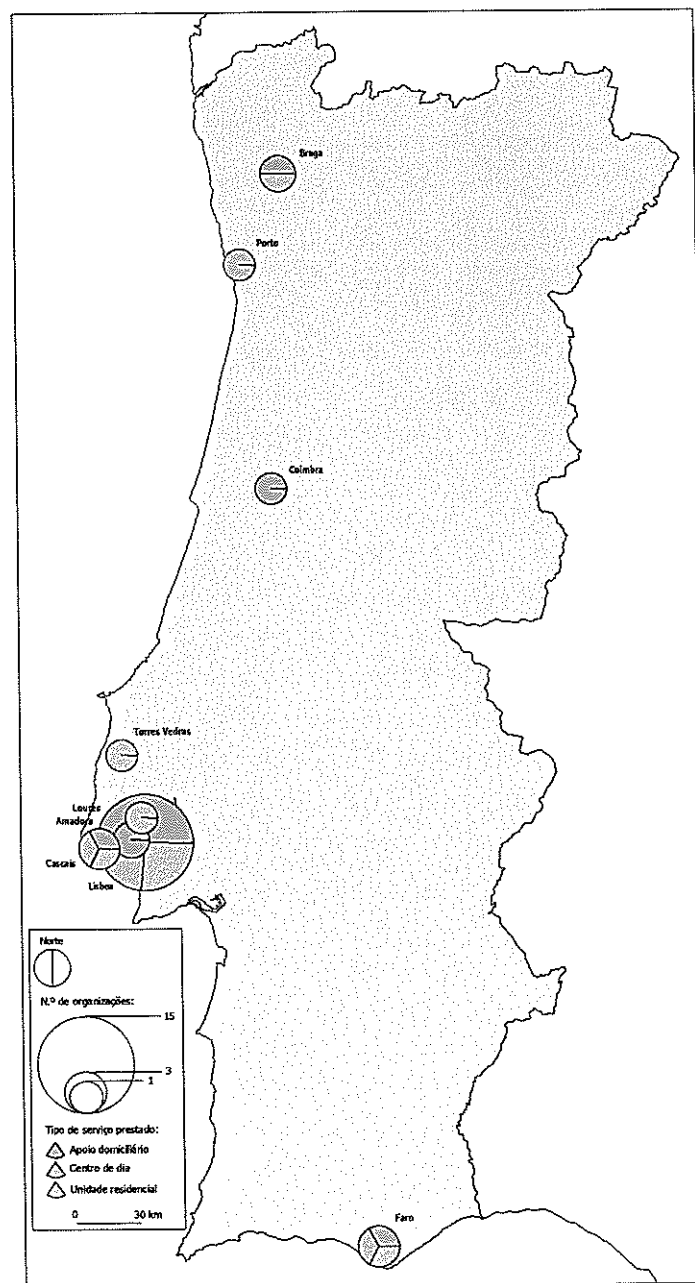
Este tipo de distribuição de serviços é especialmente significativa na medida em que, por um lado, segue de perto a distribuição de serviços da rede pública, reproduzindo as mesmas debilidades, logo, não a compensando e, por outro lado,

⁴ Na procura da melhor tradução de tudo o que contém o termo *empowerment*, optou-se pelo termo “capacitação”, pretendendo significar a incorporação de meios num sujeito que se torna capaz de agir.

porque revela uma hiper-concentração de recursos em Lisboa, permitindo equacionar a influência da proximidade às fontes de recursos financeiros enquanto factor indutor do desenvolvimento de serviços.

Mapa 3

Distribuição geográfica dos serviços de assistência social e económica assegurados pelas 31 ONG's observadas



Fonte: Carta Administrativa de Portugal (Atlas do Ambiente), escala 1:250.000, Direcção Geral do Ambiente, 1994

INEP
201 / Cartografia
Regist. N.º 1292 / 1999

Em relação às actividades de acção e reivindicação, esta categoria pretende abarcar aquelas acções que as ONG's desenvolvem dirigidas directamente à reivindicação de direitos, de comportamentos, de deveres, entre outras. São, no fundo, as actividades que mais claramente poderão designar esforços no sentido da discussão sobre o *status quo* e que melhor traduzirão o empenho organizacional na afirmação na arena de discussão política.

Quadro 11

Totais absolutos e relativos de ONG's por actividades de acção e reivindicação

Actividades	Nº de ONG's	% do total de ONG's
Campanhas e acções de combate à discriminação	22	70,97
Apresentação de pedidos políticos a grupos parlamentares	9	29,03

Quando muitas das questões que se colocam na agenda da discussão sobre a SIDA remetem para direitos cívicos e liberdades individuais, esperar-se-ia que assumisse alguma centralidade, na nossa análise, o tipo de envolvimento das ONG's em acções de reivindicação, contestação e defesa de direitos.

Essa centralidade, no entanto, não é compatível com um instrumento padronizado de recolha como aquele que se privilegiou, o inquérito por questionário. Será por essa razão que, neste capítulo de apresentação geral de traços organizacionais, ficaremos pela descrição de categorias tão genéricas como aquelas que se apresentam no quadro 11. Na medida em que este atributo será central para análise dos tipos de relacionamentos que as diferentes ONG's estabelecem com os poderes instituídos (e, dentro destes, com o Estado), será alvo de tratamento individualizado num espaço posterior do relatório.

No que diz respeito às actividades de investigação, o mais importante a salientar é, precisamente, a quase total ausência de actividade neste campo.

Quadro 12

Totais absolutos e relativos de ONG's por actividades de investigação

Actividades	Nº de ONG's	% do total de ONG's
Investigação biomédica	0	0,0
Estudos epidemiológicos	6	19,35
Estudos comportamentais	10	32,25

Em relação à investigação biomédica, o domínio onde reside a maior parte das esperanças dos indivíduos afectados e que, em países como os Estados Unidos ou a Inglaterra, é campo de acesa e empenhada participação de muitas ONG's⁵, em Portugal não lhes confere qualquer expressão, o que acaba por confirmar o quadro institucional de protagonismo dos órgãos públicos nessa esfera.

As referências a outros tipos de investigação, nomeadamente de natureza epidemiológica e comportamental, têm uma expressão que, apesar de tudo, é interessante, aparecendo normalmente associados a projectos de intervenção junto a grupos populacionais específicos onde, adicionalmente, se observam comportamentos e traços epidemiológicos. Não existe, no entanto, nenhuma ONG que assuma a investigação enquanto actividade central.

Finalmente, e no que diz respeito às acções de promoção, prevenção e desenvolvimento comunitário, é nesta última categoria que incluímos todo um conjunto de actividades que têm como objectivo a intervenção anterior à infecção com vista à sua prevenção, junto a grupos populacionais gerais ou específicos, a formação dos indivíduos que intervêm no campo da SIDA e a discussão pública das questões que a SIDA coloca.

⁵ Sobre este tema, são já referências obrigatórias trabalhos como o de Steve Epstein (1996). No seu trabalho, Epstein procura analisar as complexas relações entre o activismo dos movimentos cívicos ligados à SIDA e os poderes científicos estabelecidos, com discussão detalhada sobre os processos políticos e simbólicos envolvidos nessas relações de luta pela credibilidade científica e pela definição de objectivos científicos no campo da investigação biomédica.

Quadro 13

Totais absolutos e relativos de ONG's por actividades de promoção, prevenção e desenvolvimento comunitário

	Actividades	Nº de ONG's	% do total de ONG's
Prevenção	Acções de prevenção em meio laboral	13	41,9
	Acções de prevenção em meio escolar	24	77,4
	Acções de prevenção com minorias étnicas	13	41,9
	Acções de prevenção com toxicodependentes	14	45,2
	Acções de prevenção com homossexuais	11	35,5
	Acções de prevenção com prostituídos	12	38,7
	Acções de prevenção com populações prisionais	10	32,3
	Acções de prevenção para jovens	25	80,6
	Acções de prevenção para turistas	4	12,9
	Acções de prevenção para a comunidade em geral	22	71,0
Formação	Acções de formação para profissionais de saúde	13	41,9
	Acções de formação para professores/educadores	16	51,6
	Acções de formação para pais	13	41,9
	Acções de formação para minorias étnicas	10	32,3
	Acções de formação de formadores para a SIDA	13	41,9
Discussão Pública	Seminários e congressos para profissionais de saúde	7	22,6
	Seminários e congressos para educadores	7	22,6
	Seminários e congressos para a população em geral	13	41,9

Ainda que possamos identificar uma maior expressão das actividades de resposta uniforme e mais generalista, não deixa de ser significativa a forte orientação das ONG's para o trabalho de prevenção junto a grupos populacionais específicos particularmente destituídos de recursos sociais e culturais, normalmente envolvidos em complexos processos de vulnerabilização e exclusão social. De salientar, igualmente, o investimento interessante que as ONG's parecem fazer em formação. Se este é um traço que nos remete para a hipótese de isso ter a ver com estratégias de maximização de recursos exteriores disponíveis, a realidade é que parece configurar aquilo que poderemos considerar os campos prioritários de intervenção das ONG's portuguesas na área da SIDA.

1.3. A opção pela figura jurídica IPSS

Um terceiro traço genérico das respostas das ONG's portuguesas no campo da SIDA tem a ver com a sua opção clara pelo figurino jurídico de IPSS.

Quadro 14

Distribuição das ONG's segundo a sua figura jurídica

Figura Jurídica	Nº de ONG's	%
IPSS	25	80,6
Outra (várias)	6	19,4
Total	31	100,0

Uma leitura desta orientação maioritária para a figura de IPSS é aquela que nos leva a equacionar a influência que os próprios incentivos estatais têm na definição dos objectivos das ONG's. No domínio da SIDA, a orientação dos actores públicos tem sido a de atribuir cada vez mais à sociedade civil formal a responsabilidade pela prestação de serviços de assistência social e económica, sob orientação e patrocínio financeiro do Estado. O formato institucional de prestação de serviços aparece, nesse sentido, como o mais adequado para ir de encontro às prioridades definidas centralmente pelas políticas estatais. IPSS é, de facto, a figura jurídica que mais facilmente permite às ONG's o relacionamento com o Estado, sobretudo na perspectiva da obtenção de financiamentos.

Uma outra consequência da opção pela figura de IPSS é aquela que deriva da sujeição a um conjunto de dispositivos normativos bem definidos, que regulamentam este tipo de instituições. A análise do principal diploma que contém a regulamentação legal em causa, o Decreto-Lei nº119/83 de 25 de Fevereiro, permite-nos isolar alguns pontos pertinentes. Em primeiro lugar, estamos a falar de um diploma que surge com o intuito de proceder à revisão da legislação até então em vigor, aprovada em 1979. Em segundo lugar, estamos a falar de uma revisão que, como o próprio texto do diploma refere, acontece graças ao contributo das uniões representativas das instituições (e aqui devemos ler, sobretudo, graças ao contributo da União das IPSS's) e graças à ponderação das condições específicas que caracterizam as instituições de expressão religiosa. Em terceiro lugar, finalmente, estamos a falar de um diploma que pretende alargar o reconhecimento do estatuto de IPSS a instituições que não apenas as que actuavam na área da segurança social, embora prosseguissem, igualmente, objectivos de solidariedade social.

Destes três pontos ficam claras algumas tendências ou algumas vontades políticas. Por um lado, fica clara a vontade de alargamento do âmbito de intervenção destas instituições, favorecendo a devolução de serviços em outras áreas que não exclusivamente a da segurança social. Nessas áreas se inclui, por exemplo, a saúde. Por outro lado, fica clara a manutenção da influência da tradição católica na definição do modelo de funcionamento destas instituições e das áreas em que devem intervir. Finalmente, fica claro o privilégio, ao longo de todo o texto legal, de um figurino de prestação de serviços como o mais adequado às IPSS's⁶.

Esta orientação maioritária para a figura de IPSS pode ser entendida, precisamente, como indicador de uma orientação institucional prioritária para a prestação de serviços e, mais do que isso, para a prestação de serviços na sequência de acordos com o Estado e através dos seus financiamentos.

Identifica-se um reconhecimento público, expresso nos discursos oficiais das autoridades públicas com responsabilidades no domínio da SIDA, de que o panorama português é de clara insuficiência no que diz respeito à satisfação das necessidades de assistência social e económica dos afectados pela doença, nomeadamente quando estão em causa grupos populacionais especialmente vulneráveis do ponto de vista da inserção social. Esta orientação maioritária para a prestação de serviços pode ser entendida como a resposta organizacional mais adequada para actuação num campo de grandes carências em termos de serviços de assistência, corroborando o que inicialmente se previa ser o formato institucional eleito pelas ONG's portuguesas num domínio fortemente marcado pela ausência de respostas públicas adequadas.

A opção pela figura de IPSS, e de acordo com as normas legais em vigor, tem ainda outro tipo de consequências. Referimo-nos, concretamente, às pressões para a profissionalização e, sobretudo, para a burocratização que o Decreto-Lei referido encerra. Desde a sua constituição até à sua gestão quotidiana, uma organização que se assumia legalmente como IPSS fica obrigada a um conjunto de trâmites processuais que se aproximam dos trâmites burocráticos, podendo a tutela do Estado exercer-se também na verificação do cumprimento desses trâmites.

⁶ A este propósito terá algum sentido indicar que, quando inquiridos sobre os objectivos institucionais das organizações que dirigiam, os nossos inquiridos declararam maioritariamente (60,72%) a prestação de serviços, sendo que categorias como defesa de direitos ou pressão e *lobby* recolheram escolhas perfeitamente residuais (7,14% cada).

1.4. Atomização na acção não concertada

Um último traço genérico das respostas organizacionais à SIDA no nosso país, e que gostaríamos de reter neste primeiro momento de apresentação de resultados, tem a ver com a clara dificuldade de construção de redes entre as ONG's portuguesas, com as conhecidas consequências que isso tem em termos de atomização e fragmentação das suas acções.

Reconhecendo diferentes níveis de articulação em rede, especialmente característicos da intervenção no domínio da SIDA, reteve-se para análise a distinção entre redes internacionais e redes nacionais.

É curioso verificar que cerca de metade das ONG's observadas declara estar integrada em pelo menos uma rede de ONG's internacional, facto que à partida poderia sugerir a corroboração do carácter global da epidemia, não só em termos de alastramento, mas também em termos de respostas. Isso, no entanto, não corresponde à realidade, uma vez que a análise nominal das redes internacionais em causa evidencia a sua não relação directa com a problemática da SIDA. Pelo contrário, falamos de redes que têm existência, na maior parte dos casos, anterior à SIDA e, sobretudo, que se cingem às áreas de intervenção específicas que definem as próprias ONG's que as referem⁷.

Não que isso tenha menor significado do que a participação em redes ligadas à SIDA. No entanto, estando em causa a análise das respostas a essa epidemia, e sendo conhecido o impacto transnacional de muitas das respostas de ONG's de outros países, não deixa de ser sinal de pouca vitalidade a não participação em redes directamente ligadas a esse tema. Das ONG's observadas, apenas 2 estão realmente integradas em redes de ONG's directamente ligadas à SIDA⁸.

Quando a análise é feita a partir do estabelecimento de parcerias com ONG's estrangeiras, remetendo-nos para relações com um menor grau de formalização e, sobretudo, de duração, verificamos que aumenta quer o número de ONG's com este tipo de relações, quer o número de relações directamente associadas à problemática da

⁷ A esse respeito podemos dar alguns exemplos de redes internacionais apontadas: *Associação Internacional para o Planeamento da Família; Federação Internacional da Hemofilia; Federação Europeia para o Desaparecimento da Prostituição; Rede Europeia Anti-Pobreza*, entre outras. Repare-se que se tratam de redes que poderão tocar a questão da SIDA, mas que o fazem de forma indirecta.

⁸ Referimo-nos concretamente à rede *European Council of AIDS Service Organisations*.

SIDA. Na realidade, das 19 ONG's que afirmam ter parcerias com ONG's estrangeiras, 8 têm-nas com outras ONG's que actuam especificamente no domínio da SIDA (como, por exemplo, a *ACT-UP Paris* ou o *Comité Cidadão Anti-SIDA de Barcelona*). As restantes parcerias declaradas acontecem, sobretudo, nas áreas de actuação específicas de cada ONG, desde a homossexualidade até à hemofilia, passando pela toxicod dependência, pela prostituição ou pelo planeamento familiar.

Surpreendentemente, este quadro que, ainda assim, poderíamos considerar de relativa expressão de um padrão mais ou menos denso de relações das ONG's com o exterior, não é verificado quando o espaço de análise se restringe ao espaço nacional.

Das 31 ONG's observadas, apenas 9 declaram estar integradas em redes nacionais, sendo que uma análise de pormenor à identidade dessas redes revela que nenhuma está directamente relacionada com a SIDA, sendo-lhe inclusive anteriores.

Num plano de menor formalização das relações, implícito na figura da parceria, verificamos que sobe o número de relações entre ONG's nacionais, com 22 ONG's a declararem afirmativamente essa situação.

Se procurarmos, no entanto, restringir essa análise às relações entre as próprias ONG's observadas, ou seja, às relações entre ONG's envolvidas no domínio da SIDA, esse número reduz-se. Apenas 13 ONG's declaram parcerias com pelo menos uma das restantes ONG's observadas, sendo de registar que só em 3 casos se verifica o reconhecimento das parcerias pelos dois parceiros.

O quadro seguinte, retendo apenas a identificação numérica das ONG's observadas, dá-nos o apuramento dessas relações inter-ONG's e sugere uma densidade de relações que não é tão elevada quanto se poderia acreditar possível. Partindo do princípio que quanto mais densas essas relações, mais preenchida estaria a nossa grelha, facilmente concluiremos pela debilidade da acção concertada das ONG's no domínio da SIDA.

Quadro 15

Apuramento dos cruzamentos entre ONG's em termos de parcerias declaradas

Nº de ONG	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	
1																																
2																																
3																																
4																																
5																																
6																																
7																																
8																																
9																																
10																																
11																																
12																																
13																																
14																																
15																																
16																																
17																																
18																																
19																																
20																																
21																																
22																																
23																																
24																																
25																																
26																																
27																																
28																																
29																																
30																																
31																																

O que parece ganhar mais relevo, a partir da observação da grelha é, precisamente, a sua atomização, com algum destaque para 3 ou 4 ONG's que parecem funcionar como pólos aglutinadores de parcerias institucionais.

Esta primeira análise genérica parece começar a dar corpo a algumas das hipóteses que se avançaram a propósito do que poderiam ser as respostas da sociedade civil formal portuguesa à epidemia da SIDA, indo de encontro às conclusões que outros autores já haviam apresentado⁹. Referimo-nos, concretamente, a um padrão de resposta tardio e fragmentado, com alguma dificuldade de adesão a actividades com um grau elevado de exigência em termos de especialização e profissionalização, com debilidades

⁹ Como é o caso do já várias vezes citado trabalho de caracterização das respostas organizacionais à epidemia do VIH/SIDA desenvolvido por Panchaud e Cattacin (1997)

territoriais muito acentuadas e com um carácter fortemente atomizado e pouco concertado.

O seu interesse, no entanto, tem a ver com o facto de servir como ponto de partida para análises mais refinadas onde se identifiquem, nomeadamente, padrões de desenvolvimento organizacional distintos dentro de um quadro que pode não ser tão homogéneo como as descrições generalistas tendem a fazer crer.

Relembrando aquele que é o objectivo central de toda a investigação, o propósito da observação das ONG's no domínio da SIDA tem a ver com a necessidade de testar até que ponto é possível encontrar *welfare mixes* com alcances distintos, fazendo-os derivar de padrões de desenvolvimento organizacional igualmente distintos. A concretização desse objectivo obriga-nos a progredir segundo uma linha de articulação cuidadosa, que vá definindo com rigor crescente *clusters* de organizações, até isolar perfis-tipo de desenvolvimento organizacional. Só após esse desenho poderemos testar a sua efectiva relação com o tipo de *welfare mixes* que se construíram no domínio da SIDA em Portugal.

Antes do próximo ponto, e procurando repetir esse exercício sempre que se justifique uma síntese de conteúdos, podemos encontrar uma tabela onde se sistematizam as principais características das ONG's observadas, nomeadamente aquelas que têm mais directamente a ver com o que acabamos de discutir.

Tabela 1 – Características das Organizações Não Governamentais Observadas

Nº	Nome	Ano de fundação	Localização (concelho)	Delegações	Fundador(es)	Âmbito de intervenção	Importância da SIDA na origem
1	Grupo de Trabalho Homossexual do PSR	1991	Lisboa	sim	Militantes do partido homossexuais	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
2	Procais	1997	Lisboa	não	Médicos, psicólogos, sociólogos e enfermeiros do Grupo de Trabalho da SIDA	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
3	Projecto Solidariedade Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1989	Lisboa	não	SIDA	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
4	Fundação Portuguesa a Comunidade Contra a SIDA	1993	Lisboa	sim	Grupo de pessoas profissionalmente ligadas à SIDA	Só acções directas ou indirectamente relacionadas com a SIDA	Decisiva
5	Ass. Portuguesa dos Hemofílicos	1976	Lisboa	não	Familiares de hemofílicos	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
6	Fund. Port. Para o Estudo, Prevenção e Tratamento da Toxicod dependência	1986	Cascais	não	Santa Casa da Misericórdia de Cascais	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
7	Opus Gay Associação	1997	Lisboa	sim	Homossexuais	S/informação	S/informação
8	Desafio Jovem – Teen Challenge Portugal	1981	Loures	sim	Pastor protestante	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
9	Sanitae	1994	Lisboa	não	Médicos	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Importante mas não decisiva
10	Liga Portuguesa Contra a SIDA	1990	Lisboa	não	Médico ligado à SIDA	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
11	Movimento de Apoio à Problemática da SIDA	1992	Faro	sim	Enfermeiro ligado a um Centro de Apoio à Toxicod dependência	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Decisiva
12	Centro de Apoio à Juventude e à Infância de Vila Franca de Xira	1992	VF Xira	não	Professora do liceu	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
13	Ass. de Direitos e Deveres dos Positivos e Portadores do Vírus da SIDA	S/inf.	Torres Vedras	não	Utentes do Patriarcho	S/informação	Decisiva
14	Centro S. Martinho de Lima	1989	Lisboa	não	Padre	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Decisiva
15	Ass. para o Planeamento da Família	1967	Lisboa	sim	S/informação	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
16	Santa Casa da Misericórdia da Amadora	1986	Amadora	não	Grupo de cidadãos cristãos	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante

17	Associação jovens Promotores da Amadora Saudável	1993	Amadora	não	Técnicos que trabalhavam com populações de imigrantes	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Decisiva
18	Grupo de Apoio e Desafio à SIDA	1995	Cascais	não	Pessoas ligadas a seropositivos	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
19	Sol	1992	Lisboa	não	S/informação	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
20	Abraço	1992	Lisboa	sim	Médicos e amigos de seropositivos	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
21	Ass. de Beneficência Casas de S Vicente de Paulo	1930	Lisboa	sim	Padre	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
22	Positivo	1993	Lisboa	sim	Seropositivo	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
23	ADUS – Ass. de Defesa dos Utentes de Sangue	1989	Lisboa	não	Pessoas antes ligadas à APH	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Decisiva
24	O Ninho	1967	Lisboa	não	Jurista ligada ao movimento feminista em Portugal	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
25	Ilga Portugal	1996	Lisboa	não	Homossexuais	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Importante mas não decisiva
26	Ass. Cultural Moinho da Juventude	1987	Amadora	não	Moradores do bairro do Alto da Cova da Moura	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
27	GRJAS – Centro de Respostas integradas de Apoio à SIDA	1997	Braga	não	Proposta do GRSS de Braga à Paróquia de S. Lázaro	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
28	Filos	1996	Porto	não	Padre	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
29	Liga Portuguesa de Profilaxia Social	1924	Porto	não	Médicos	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	Nada importante
30	Brilhar – Ass. Portuguesa de Seropositivos	1998	Braga	não	Seropositivos	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva
31	Novo Olhar	1994	Coimbra	sim	Pessoas ligadas ao projecto STOP SIDA (da CNLCS)	Só acções relacionadas com a SIDA	Decisiva

2. PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL DAS ONG'S LIGADAS AO COMPLEXO VIH/SIDA

Será conveniente iniciar este ponto alertando para as limitações de qualquer exercício de análise que pretenda identificar padrões de comportamento distintos, tomando como campo de referência um conjunto limitado de unidades de observação. Como sabemos, sendo essa uma das bases da lógica estatística, as regularidades sustentam-se pela repetição frequente. Quando o nosso universo se limita a 31 unidades, este esforço para identificação de padrões (neste caso de desenvolvimento organizacional) deverá prosseguir com todas as cautelas que se impõem.

É nesse sentido que procuraremos avançar segundo um raciocínio polietápico, em vez de optar por uma análise global de correlações. Progredindo com base nos eixos teóricos e analíticos já defendidos em capítulos anteriores, seguiremos no sentido da progressiva clarificação de padrões de desenvolvimento distintos para as ONG's observadas.

2.1. Padrões de relacionamento com a SIDA – um indicador de concentração organizacional

Já foi largamente defendida a convicção de que o campo particular de actuação que tomamos como referência (o complexo VIH/SIDA) encerra algumas especificidades constitutivas do tipo de mobilização e activismo cívico que gera, intimamente ligadas a traços da própria doença, mas também a dinâmicas culturais, sociais e políticas *sui generis*, justificando-se, nesse sentido, a distinção das ONG's quanto ao tipo de relação que mantêm com o próprio tema.

Repare-se que, pelo menos por enquanto, não está em causa a análise directa da ideologia do posicionamento no terreno da SIDA por parte de cada organização. O que se procura medir, concretamente, é o grau de concentração das ONG's e das suas actividades à volta da SIDA, este aferido a partir da importância que a SIDA teve no aparecimento da organização e a partir da abrangência do domínio de intervenção da mesma.

Obviamente que, dadas as especificidades dos desafios que a SIDA coloca, graus de concentração em torno da SIDA distintos poderão ter correlação com ideologias de posicionamento no terreno igualmente distintas. Essa análise ficará, no entanto, para um momento posterior.

Por enquanto, e feita uma primeira análise de correlação, é possível isolar alguns padrões institucionais distintos.

Começando por cruzar o período de tempo que corresponde à fundação das organizações com a importância que a SIDA teve nessa fundação, verificamos que se definem de forma mais ou menos nítida dois padrões distintos:

- a organização que surge antes de 1983, ou seja, antes do aparecimento da SIDA, logo, para a qual a SIDA pouco ou nada influenciou a sua fundação; teremos aqui organizações que integram, num momento posterior à sua criação, a problemática da SIDA, facto que é significativo na perspectiva de que a sua identidade organizacional preexiste à SIDA, podendo não ser por esta influenciada;

- a organização que surge intimamente associada à SIDA, sendo a doença determinante para a sua fundação; esta será uma organização que tem o seu período forte de multiplicação após 1991, ou seja, após a formalização das respostas dos actores públicos.

Quadro 16

Distribuição das ONG's segundo o ano de criação, por grau de importância da SIDA no seu aparecimento

Intervalo para o ano de fundação da ONG	Importância da SIDA na fundação da ONG			Total
	Nada importante	Importante mas não decisiva	Decisiva	
≤ 1983	5	1	0	6
1983 - 1991	5	0	5	10
≥ 1991	1	2	11	14
Total	11	3	16	30

Obs. Para a análise das variáveis em causa, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total de ONG's é 30

Refinando o quadro descrito, e fazendo o cruzamento a partir da abrangência das actividades desenvolvidas no âmbito das organizações, os padrões atrás sugeridos ganham contornos ainda mais claros.

Quadro 17

Distribuição das ONG's segundo o ano de criação e o domínio de intervenção

Intervalo para o ano de fundação da ONG	Domínio de intervenção da ONG		Total
	Só acções relacionadas com a SIDA	Outras acções além das relacionadas com a SIDA	
≤ 1983	0	6	6
1983 - 1991	2	8	10
≥ 1991	8	7	15
Total	10	21	31

Ou seja, ganha corpo uma grande distinção entre o conjunto de organizações recenseadas como interventoras no domínio da SIDA em Portugal. De um lado teremos as organizações mais antigas, nomeadamente anteriores a 1991 ou mesmo anteriores a 1983, com uma relação mais distante com a SIDA, na medida em que surgem não forçosamente a ela associadas e mantêm outras actividades para além daquelas que com ela directamente se relacionam. Do outro lado teremos as organizações mais recentes, mais intimamente relacionadas com a SIDA, porque centradas exclusivamente em actividades com ela relacionadas e porque criadas especificamente para a ela responder.

Num exercício mais complexo que faça interagir todas estas variáveis, acrescentando-lhes informação relativa a variáveis como as populações-alvo, a data da primeira acção no campo da SIDA e a raiz institucional, obteremos um quadro mais refinado ainda, onde se isolam 5 grandes perfis organizacionais na relação com a SIDA.

Quadro 18

Distribuição das ONG's segundo os perfis de relação organizacional com a SIDA

Perfil	Nº de ONG's	% ONG's
Organizações de seropositivos e doentes de SIDA	8	25,8
Organizações de intervenção junto a grupos sociais destituídos	7	22,6
Organizações de grupos de identidade	5	16,1
Organizações de intervenção comunitária genérica	3	9,7
Organizações de raiz religiosa	8	25,8
Total	31	100,0

Organizações de seropositivos e doentes de SIDA

Estas serão, naturalmente, as organizações mais especificamente centradas em torno da problemática da SIDA, pautando a abrangência das suas actividades pela exclusiva relação com a doença. Para todas elas, a SIDA teve um papel decisivo na criação da organização, assumindo como populações-alvo seropositivos e doentes de SIDA. Ainda em relação à sua origem, são organizações que surgem, invariavelmente, após 1990, por iniciativa de seropositivos ou de indivíduos indirectamente ligados à doença (amigos de doentes e seus médicos).

Organizações de intervenção junto a grupos populacionais destituídos

Nesta categoria vamos encontrar um conjunto de organizações que, não estando directamente ou exclusivamente ligadas à problemática da SIDA, a assumem como central nas suas actividades e mesmo na sua fundação. Essa centralidade está intimamente associada às características das populações a que se dirigem, populações marcadas por fenómenos de vulnerabilização e exclusão social muito acentuados, que as tornam especialmente expostas ao risco de infecção pelo VIH. Aqui se incluem organizações de intervenção junto a toxicodependentes, a prostitutas, a imigrantes, entre outros. Em relação à sua origem têm um momento forte de criação após 1990, embora com rigor surjam após 1983. A sua primeira acção directamente ligada à SIDA tende, no entanto, a ser posterior a 1990. A sua criação acontece, sobretudo, por iniciativa de técnicos profissionalmente ligados às mesmas temáticas, normalmente enquadrados em serviços públicos.

Organizações de grupos de identidade

Aquilo que optamos por designar como grupos de identidade pretende abarcar o conjunto de grupos populacionais específicos que, ainda que possam ser alvo de processos de estigmatização social, são-no a um nível sobretudo simbólico, não implicando essa estigmatização uma situação de destituição material tão marcada como a das populações na categoria anterior. Bem pelo contrário, tratam-se de grupos populacionais que possuem os recursos necessários para se organizarem em torno de uma estrutura formal que possam utilizar como plataforma de representação dos seus

interesses de grupo. Estas são organizações, precisamente, que se definem em torno da identidade dos próprios indivíduos-alvo das acções e não da necessidade de sobre eles intervir. Neste grupo vamos encontrar organizações cuja fundação, não estando directamente ligada à SIDA, foi por ela largamente influenciada, na medida em que falamos de grupos populacionais especialmente atingidos pela doença, aqui se incluindo homossexuais, hemofílicos e utentes de sangue em geral. Estas são organizações que surgem por iniciativa de indivíduos directamente envolvidos nas questões que definem os objectivos das mesmas (homossexuais e hemofílicos).

Organizações de intervenção comunitária genérica

Estas são as organizações de intervenção mais indiferenciada no domínio da SIDA, estando a sua fundação pouco ou nada ligada à emergência da doença. São organizações que surgem antes de 1990, apesar de só realizarem a sua primeira acção nesse domínio após essa data. Envolvem um conjunto vasto de actividades, não necessariamente relacionadas com a SIDA, procurando atingir, sobretudo, grandes grupos populacionais indiferenciados, como jovens ou a comunidade em geral. No campo da SIDA privilegiam as actividades de prevenção da doença, sobretudo pela disseminação de informação na comunidade.

Organizações de raiz religiosa

Este último tipo de organizações agrega aquelas que, como o próprio nome indica, estão ligadas a instituições de cariz religioso, normalmente instituições da Igreja Católica. Dentro destas incluem-se duas situações opostas: organizações que surgem especificamente para responder aos desafios da SIDA e organizações cuja criação nada tem a ver com a doença. Todas elas, no entanto, têm a sua primeira acção no domínio da SIDA após 1990. As populações a que se dirigem são, maioritariamente, grupos destituídos ou marginalizados ou, então, seropositivos e doentes de SIDA em situação de precariedade social e económica. São organizações que envolvem, na sua fundação e na sua gestão diárias, indivíduos ligados à igreja (padres) e que envolvem um número alargado de técnicos na concretização das suas actividades.

O interesse deste tipo de classificação tem a ver, como já se afirmou, com a possibilidade de distinguir as ONG's quanto ao seu posicionamento no campo de intervenção em análise, permitindo identificar já alguns traços particulares desse posicionamento.

Em primeiro lugar, fica definitivamente claro o carácter tardio das respostas organizacionais à SIDA no nosso país, carácter esse que acaba por ser comum a todos os perfis antes identificados, sugerindo com força crescente a incapacidade da sociedade civil para se antecipar às respostas dos actores públicos, não compensando o carácter tardio destas últimas.

Em segundo lugar, fica claro o carácter transfronteiriço da SIDA, determinando a sua incorporação em organizações com perfis muito distintos. É isso que torna, aliás, este campo de análise tão interessante, na medida em que permite o confronto entre respostas diferentes dentro do próprio Terceiro Sector, alicerçadas em bases institucionais e organizacionais igualmente diferentes.

Em terceiro lugar, fica clara a reprodução de um dos traços característicos da sociedade civil formal em Portugal, reprodução especialmente interessante quando acontece num campo de actuação como a SIDA – a força das organizações de origem religiosa dentro do Terceiro Sector.

Trabalhando com base nestes cinco figurinos institucionais, importará clarificar a hipótese da existência de diferenças significativas entre si (e, em alguns casos, dentro de si) no que diz respeito aos modelos de desenvolvimento e funcionamento organizacional adoptados.

2.2. A dimensão organizacional

A análise da dimensão organizacional das ONG's revelou-se mais complexa do que inicialmente se julgaria, sobretudo porque a fiabilidade dos indicadores utilizados não é conhecida, existindo razões para acreditar que poderá ser reduzida.

Se quisermos aferir essa dimensão pelo volume humano que cada ONG representa, poderemos utilizar como indicadores o número de associados, o número de voluntários e o número de profissionais remunerados.

Em relação ao número de associados, este é um indicador que nos confronta com a pequena dimensão da maior parte das ONG's.

Quadro 19

Distribuição das ONG's segundo intervalos para o número de associados

Intervalo para o número de associados	Nº de ONG's	%	% acum
≤ 50	3	11,1	11,1
50-100	8	29,6	40,7
100-200	5	18,5	59,3
200-500	6	22,2	81,5
500-1000	4	14,8	96,3
≥ 1000	1	3,7	100,0
Total	30	100,0	-

Obs. Para a análise desta variável, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total de ONG's é 30

Repare-se que 81% das ONG's têm menos de 500 associados, sendo que metade destas tem menos de 100. Esta pequena dimensão das ONG's em termos de associados é importante sob uma dupla perspectiva. Por um lado, retira representatividade às ONG's, sendo de acreditar que o seu reconhecimento enquanto interlocutores será tanto maior quanto maior for o número de indivíduos que representam. Por outro lado, o número de associados terá uma correlação directa com a capacidade de autonomia financeira das ONG's, sendo de prever que a pequena dimensão, em termos de associados, esteja correlacionada com a sua menor autonomia financeira. Quando analisarmos as fontes de financiamento das ONG's, teremos ocasião de testar este tipo de correlação.

Quando a análise da dimensão das ONG's é feita a partir do número de voluntários, a fiabilidade do indicador decresce. Isto tem a ver, por um lado, com a ausência de registos concretos sobre esses voluntários, obrigando-nos a trabalhar com o que é apenas declarado. Por outro lado, essa menor fiabilidade tem a ver com a confusão frequente entre o que é o voluntário e o que é o sócio. Em muitos dos inquéritos se registaram observações como "*são x voluntários, mas na prática, a colaborar são y*", sendo que *y* é invariavelmente menor que *x*. Com estas ressalvas, os dados apurados para o número de voluntários são os que se apresentam no quadro seguinte.

Quadro 20

Distribuição das ONG's segundo intervalos para o número de voluntários

Intervalo para o número de voluntários	Nº de ONG's	%	% acum
≤ 10	7	23,3	23,3
10-50	16	53,3	76,6
50-100	5	16,7	93,3
100-200	2	6,7	100,0
Total	30	100,0	-

Obs. Para a análise da variável, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total de ONG's é 30

Num país com as baixas taxas de mobilização que se conhece para a prática de voluntariado, não deixa de ser significativo que cerca de metade das ONG's declare trabalhar com 10 a 50 voluntários. Esta aparente facilidade de mobilização de voluntariado pode ter a ver, por um lado, com o próprio tema de intervenção das organizações, ou seja, pode ter a ver com o carácter mediatizado da SIDA, ou pode, sendo esta uma hipótese a manter em aberto, resultar de uma inflação da realidade num contexto de inquirição onde, por muito vigilante que seja o entrevistador, nunca é possível anular completamente o efeito de projecção de uma realidade desejável por parte de quem responde.

Finalmente, quando a análise é deslocada para o número de profissionais envolvidos nas actividades das ONG's, e trabalhando por agora com números absolutos, independentemente da sua distribuição por categorias profissionais, o quadro observado apresenta alguma diversidade de situações.

Quadro 21

Distribuição das ONG's segundo intervalos para o número de profissionais remunerados

Intervalo para o número de profissionais remunerados	Nº de ONG's	%	% acum
0	5	16,7	16,7
1-5	6	20,0	36,7
5-10	6	20,0	56,7
10-20	6	20,0	76,7
20-50	6	20,0	96,7
≥ 50	1	3,3	100,0
Total	30	100,0	-

Obs. Para a análise da variável, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total de ONG's é 30

De acordo com os dados do quadro 21, poderemos identificar uma variedade grande quanto ao número de profissionais remunerados, o que estará seguramente relacionado, quer com a natureza das actividades desenvolvidas pelas diferentes organizações, quer com os objectivos institucionais assumidos.

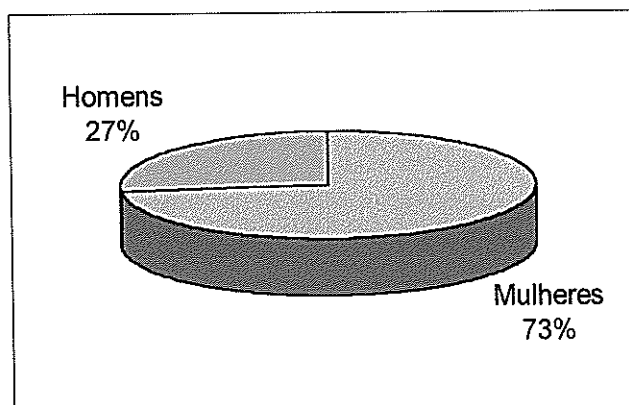
Ainda a propósito do volume de profissionais remunerados, um ponto de reflexão importante é aquele que deixa cair as diferenças entre ONG's, privilegiando uma análise ao nível do sector. No fundo, o que se pretende conhecer é qual a dimensão desse sector, no domínio da SIDA, em termos de criação de emprego e, mais do que isso, que tipo de emprego cria.

Em relação ao volume total de emprego, e trabalhando apenas com a informação que pode ser considerada válida para análise, verifica-se que as 31 ONG's observadas representam, pelo menos, 385 postos de trabalho, valor que não deixa de ser significativo se pensarmos na dimensão média das empresas privadas no nosso país.

Significativa é, igualmente, a distribuição desses postos de trabalho pelos dois sexos, com uma clara supremacia do sexo feminino. Este é um dado que vai de encontro a outros trabalhos sobre o Terceiro Sector português, dos quais se salienta, frequentemente, a forte feminização do sector, nomeadamente em termos do emprego criado.

Gráfico 4

Distribuição do volume de postos de trabalho por sexo dos trabalhadores

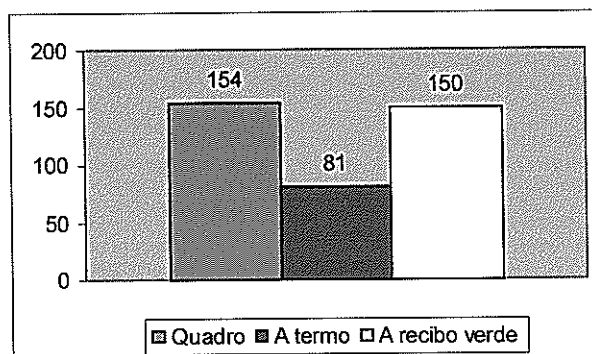


Esta feminização poderá ter leituras distintas e, até certo ponto, opostas. Ela poderá ser um reflexo da fragilidade da mão-de-obra feminina, remunerada a níveis

inferiores aos dos homens e, nesse sentido, mais *empregável* por um sector que pratica uma política salarial de baixos valores. Ela poderá ser, ainda, reflexo da divisão social do trabalho, que continua a atribuir às mulheres as funções do cuidar. Ou, finalmente, poderá significar uma estratégia organizacional de base ideológica que procura fomentar a inserção do grupo populacional mais afectado pelo desemprego.

Gráfico 5

Distribuição do volume total de postos de trabalho segundo o vínculo contratual

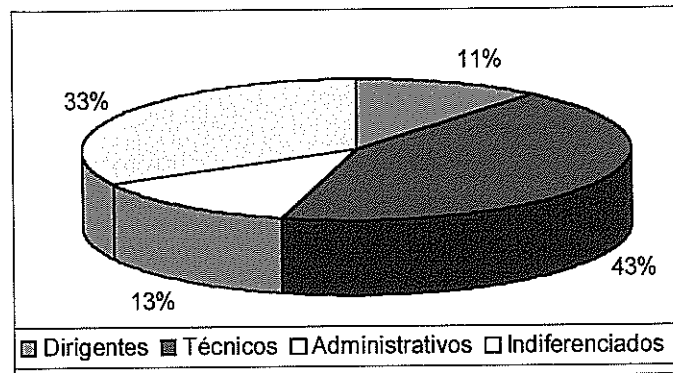


No que diz respeito ao tipo de vínculo contratual que domina nestas ONG's, e conforme observamos no gráfico 5, a distribuição é mais ou menos idêntica para as categorias consideradas.

Com valores mais ou menos semelhantes, aparecem-nos os trabalhadores do quadro e os trabalhadores a recibo verde. Esta distribuição é bem elucidativa do que é característico do Terceiro Sector em Portugal no campo da SIDA e que consiste, grosso modo, em assegurar a estabilidade a um conjunto de funcionários cruciais para a sobrevivência organizacional, normalmente administrativos, e em recorrer à figura da prestação de serviços para o desenvolvimento de projectos que têm normalmente uma duração limitada no tempo. É igualmente significativo o número de funcionários com contratos a termo. Se adicionarmos a estes os que trabalham com recibo verde, e interpretarmos essas condições como indicadores de precariedade laboral, então seremos obrigados a concluir que a qualidade do emprego que o Terceiro Sector cria na área da SIDA é de alguma precariedade. No entanto, essa interpretação pode ser abusiva na medida em que, sobretudo para o caso dos recibos verdes, o trabalho desenvolvido nestas organizações funciona, para os sujeitos em causa, como um complemento à sua actividade profissional principal.

Gráfico 6

Distribuição dos postos de trabalho por categorias profissionais



Sem dúvida que as categorias com maior expressão são os técnicos e os indiferenciados, facto que estará intimamente ligado ao tipo de actividades que as ONG's desenvolvem. Esta elevada proporção de técnicos no conjunto de profissionais remunerados que as ONG's envolvem tem significados importantes, nomeadamente em termos de uma orientação organizacional dominante para os profissionais. De salientar, ainda, o valor moderado para a categoria dos dirigentes, indiciando que a figura dominante para esta categoria será a do voluntariado.

Uma outra forma de medir a dimensão das organizações é aquela que utiliza como indicador de dimensão os recursos materiais disponíveis e utilizados. A esse nível foi-nos possível caracterizar dois tipos de recursos: os equipamentos da organização e os instrumentos de gestão utilizados.

Em relação aos equipamentos que as ONG's possuem, o quadro identificado é de relativa homogeneidade, com um grau muito considerável de cumprimento nos itens considerados.

Quadro 22

Distribuição das ONG's segundo os equipamentos que possuem

Equipamentos	Nº de ONG's que têm	Nº de ONG's que não têm	Total
Computador	29	1	30
Retroprojector	20	10	30
Fax	28	2	30
Telefone	29	1	30
Fotocopiadora	24	6	30
Projector de slides	16	14	30
Viatura	13	17	30
Televisão	29	1	30
Vídeo	24	6	30
Câmara de filmar	13	17	30
DataShow	2	28	30

Obs. Para a análise dos equipamentos, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total de ONG's é sistematicamente 30

Sendo de salientar que a satisfação das necessidades das ONG's em termos de equipamentos disponíveis só pode ser medida, realmente, pelo confronto com o tipo de actividades desenvolvidas, fica para primeira análise um quadro muito positivo a esse respeito.

No que diz respeito aos instrumentos de gestão organizacional, e para os itens observados, verificou-se, novamente, um quadro de relativa homogeneidade.

Quadro 23

Distribuição das ONG's segundo os instrumentos de gestão

Instrumentos de gestão	Nº de ONG's que têm	Nº de ONG's que não têm	Total
Contabilidade organizada	29	1	30
Serviços informatizados	24	6	30
Acções de marketing	14	16	30
Total	31	100,0	-

Obs. Para a análise dos instrumentos de gestão, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total de ONG's é sistematicamente 30

Mais uma vez se verifica um grau de desenvolvimento organizacional relativamente satisfatório. A realização de acções de marketing apresenta, como seria de esperar, uma frequência menor, sendo no entanto muito significativa a sua utilização em quase metade das ONG's. Esse valor indicará, eventualmente, uma orientação

estratégica, em termos organizacionais, mais voltada para o exterior e para a mediação enquanto mecanismo de afirmação.

Um outro mecanismo utilizado para medir a dimensão ou o tamanho das organizações é a quantificação do volume de recursos financeiros que movimentam.

Este é um indicador clássico e normalmente de difícil acesso. Mesmo considerando que os relatórios anuais de contas das organizações são documentos de consulta pública para os associados e objecto de discussão em assembleia geral, persiste alguma resistência quanto à sua cedência para análise científica, o que significa um número especialmente elevado de unidades inválidas para observação neste indicador. Mesmo assim, foi possível o acesso aos relatórios de contas de 11 ONG's.

No que diz respeito à dimensão financeira das ONG's, esta medida pelo volume de despesas anuais em escudos, somos confrontados com um quadro de elevada disparidade, coexistindo situações de pequena ou pequeníssima dimensão com organizações de grande volume. Analise-se, para esse efeito, os volumes de despesas anuais para as 11 ONG's válidas.

Quadro 24

Volume anual de despesas das ONG's, em escudos

Nº da ONG	Volume anual de despesas
3	75.579.750
4	65.768.200
5	20.103.115
7	489.731
10	15.546.540
11	301.664.297
14	35.830.540
15	30.660.547
20 ^a	248.238.162
25 ^a	4.226.503
29	11.581.174

^a Trabalhou-se, sempre que possível, com os relatórios de contas referentes ao ano de 1998, o último disponível. Nos casos em que esse ano não estava disponível trabalhou-se com 1997.

Note-se que encontramos organizações que movimentam volumes financeiros anuais muito reduzidos (como a 7 ou, não tão reduzidos, a 25, a 29 ou a 10),

organizações com volumes médios (entre 20.000 e 75.000 contos) e organizações que movimentam volumes muito consideráveis (como a 20 ou a 11).

Quadro 25

Volume anual de receitas das ONG's, em escudos

Nº da ONG	Volume anual de receitas
3	17.235.765
4	29.794.463
5	16.958.117
7	134.890
10	16.485.070
11	322.656.829
14	36.428.070
15	-
20 ^a	244.777.465
25 ^a	3.218.024
29	12.626.846

^a Trabalhou-se, sempre que possível, com os relatórios de contas referentes ao ano de 1998, o último disponível. Nos casos em que esse ano não estava disponível trabalhou-se com 1997.

A estrutura de receitas das mesmas ONG's segue, grosso modo, o mesmo padrão de distribuição identificado para as despesas. No entanto, duas situações distintas ressaltam. Por um lado, as organizações com menor volume de movimentos são aquelas que apresentam um saldo negativo ou, na melhor das hipóteses, nulo. Por outro lado, as organizações com maior volume de movimentos apresentam saldos anuais francamente positivos, apresentando, nesse sentido, lucro.

2.3. O tipo organizativo estrutural

A análise do tipo estrutural das ONG's pretende privilegiar, conforme se explicitou no modelo de análise construído, a observação dos mecanismos de coordenação das actividades dentro de cada organização, medindo a sua maior ou menor centralização em indivíduos ou corpos directivos centrais e a sua maior ou menor abertura a modalidades de participação alargada e horizontal nos processos de tomada de decisão.

Numa análise mais geral podemos verificar que predomina um modelo organizativo topo-base, com uma forte centralização das decisões no órgão directivo e com o recurso a uma coordenação muito directiva das actividades.

Quadro 26

Distribuição das ONG's segundo os modelos de coordenação de actividades e os mecanismos de controle accionados

Quem coordena as actividades	Nº de ONG's	Mecanismos de controle das actividades	Nº de ONG's
1. Os membros da direcção	17	1. Supervisão directa	16
2. Profissionais contratados para o efeito	5	2. Definição de procedimentos e delegação em profissionais	8
3. Membros da ONG definidos pela direcção	6	3. Avaliação de relatórios periódicos	4
4. Membros eleitos pelo próprio grupo de trabalho	3	4. Delegação nos sujeitos envolvidos nas actividades	2
Total	31		30

Obs. Para a análise dos mecanismos de controle das actividades, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total nessa coluna é igual a 30

Note-se que, para ambos os indicadores, as respostas mais frequentes oscilam entre um modelo carismático fortemente centralizado na direcção e um modelo hierárquico assente em profissionais e em procedimentos standardizados. O cruzamento das duas variáveis confirma essa afirmação, verificando-se que, de entre todas as combinações de resposta possíveis, nenhuma ONG faz uma combinação que possa ser encaixada num modelo de organização base-topo¹⁰. Em 23 ONG's, podemos mesmo afirmar que o perfil de respostas configura modelos claros topo-base, com o predomínio da supervisão directa das acções por parte e sob coordenação directa dos membros das direcções.

Quando o enfoque de análise é deslocado para práticas concretas de coordenação e controle, verificamos que a clareza do quadro acima apresentado se dissolve, dando lugar a um mosaico mais complexo onde coexistem práticas de grande centralismo e autocracia com práticas de grande descentralização e participação alargada.

¹⁰ O mapa de apuramento do cruzamento entre as duas variáveis é apresentado no anexo 4.

Quadro 27

Distribuição das ONG's segundo a frequência de ocorrência de cada uma das situações enunciadas

Situações	Sempre	Frequentemente	As vezes	Raramente	Nunca	Total
A direcção reúne para tomar decisões	13	15	2	0	0	30
Os responsáveis pelas actividades participam nas reuniões de direcção	13	6	6	2	3	30
A direcção define os projectos a desenvolver pela ONG	20	5	0	3	2	30
O presidente pode tomar decisões sem reunir a direcção	2	2	9	6	11	30
Elementos estranhos à direcção apresentam propostas de actividades	5	8	11	5	1	30
Organizam-se encontros abertos a todos os membros da organização	7	11	9	2	1	30

Obs. Para a análise das variáveis, 1 ONG não forneceu informação, razão pela qual o total é sistematicamente 30

Esta aparente contradição tem a ver, provavelmente, com o carácter flexível destas organizações que, pela ausência de uma forte sedimentação à volta de práticas e mecanismos rotinizados de gestão organizacional, conseguem fazer coexistir práticas aparentemente mutuamente exclusivas.

A análise do tipo estrutural das organizações pode, ainda, ser feita a partir da observação dos fluxos organizacionais que caracterizam as relações das ONG's com as suas delegações.

Entre as 10 ONG's que se organizam com delegações, é possível encontrar duas grandes modalidades de relacionamento entre a sede e as filiais: em 6 casos, as delegações mantêm órgãos dirigentes autónomos, em 4 não os têm. Esta distinção não parece, no entanto, obedecer a opções de natureza organizacional, uma vez que, quando analisamos especificamente os diferentes espaços de autonomia e de dependência face à sede das diferentes delegações, verificamos não existirem padrões distintos para os dois perfis iniciais.

Assim, verifica-se que a existência de órgãos locais autónomos não significa autonomia financeira. Das ONG's que têm os primeiros, metade não possui a segunda. O mesmo se pode dizer a respeito da autonomia para desenvolver actividades sem conhecimento prévio da sede. Novamente entre as ONG's cujas delegações têm órgãos

autónomos, verificamos que metade não tem autonomia para desenvolver actividades sem prévio conhecimento da sede respectiva.

De facto, e em termos gerais, verifica-se que os grandes momentos de previsão e avaliação são aqueles que passam, invariavelmente, pelas direcções centrais (planos de actividades, orçamentos anuais e relatórios de actividades). Em contrapartida, os espaços de maior autonomia para as delegações são aqueles que têm a ver com os recursos humanos e com as relações com diferentes organizações, permitindo-nos concluir que a grande ligação das delegações às respectivas sedes passa, sobretudo, pela gestão financeira e burocrática das actividades.

Trabalhando especificamente o órgão directivo das organizações, e começando pela análise da dimensão média dos órgãos de direcção das ONG's observadas, podemos dizer que ela se situa à volta dos 5 membros.

Quadro 28

Distribuição das ONG's segundo a dimensão do seu órgão directivo

Nº de membros na direcção da ONG	Nº de ONG's	%
0	1	3,22
1	3	9,68
3	3	9,68
5	13	41,94
6	4	12,9
7	4	12,9
9	3	9,68
Total	31	100,0

Do quadro 28 parece ser especialmente importante referir a opção de algumas ONG's pela reduzida dimensão das suas direcções (22,58% tem 3 ou menos membros) e a opção contrária de outras (35,48% tem 6 ou mais membros). As situações que mais claramente poderiam indiciar um poder autocrático, centralizado na figura de uma pessoa, são em número reduzido e contemplam as 3 ONG's com apenas 1 membro na direcção.

Uma questão especialmente importante para a identificação dos processos políticos que ocorrem dentro das organizações tem a ver com a centralidade da figura do presidente da direcção. Um importante indicador da existência de processos

democráticos e de dinâmicas vibrantes em termos de participação é, sem dúvida, o índice de rotação da presidência. O pressuposto aqui em causa tem a ver com a tendência para a emergência de processos autocráticos em ambientes onde se dá a cristalização do poder à volta de um líder particular.

A análise do índice de rotação da presidência das organizações confrontou-nos com um cenário de baixa rotação, com uma percentagem muito significativa de organizações onde nunca existiu outro presidente (40%), sendo que aquelas que apresentam uma maior rotação são precisamente aquelas que têm um maior tempo de vida, logo, aquelas onde a rotação se imporá quanto mais não seja por razões de natureza biológica, inerentes ao envelhecimento dos seus membros. Mesmo assim, e para as organizações mais antigas, o tempo de permanência do actual presidente ronda, em média, 35% do tempo de vida da organização.

Esta tendência para a cristalização da posição da presidência pode ter significados muitos diversos, todos eles com implicações simbólicas e políticas. Por um lado, pode estar associada à forte identificação da organização com o seu fundador (o que é o caso da maior parte das ONG's que nunca tiveram outro presidente que não o actual, sendo este o seu fundador). Por outro lado, pode estar associada à identificação da organização com um indivíduo cuja actuação é especialmente importante para a vida da organização. Ou, ainda, pode estar associada a uma fraca dinâmica interna de discussão e oposição, cristalizada à volta de grupos que dominam o funcionamento da organização e que o homogeneízam, eliminando movimentos discordantes. De qualquer forma, serão sempre cenários de grande cristalização em torno de uma pessoa ou de um pequeno grupo de pessoas, contrariando aquilo que se entende como um funcionamento arejado e dinâmico.

Outro indicador importante para a caracterização dos órgãos directivos das ONG's tem a ver com a caracterização sociográfica dos seus membros.

Contrariando algumas teses de feminização do voluntariado e de masculinização das posições de direcção, verificamos uma distribuição sexual equitativa, para todos os cargos, nos membros das direcções das ONG's.

Já no que diz respeito à distribuição etária dos sujeitos, e apesar dos intervalos etários dilatados que vão desde os 23 até aos 66 anos, verificamos que a média etária dos membros das direcções das ONG's é relativamente elevada, rondando os 44,05 anos

para a presidência, os 43,67 para a vice-presidência, e valores semelhantes para os restantes cargos.

Quadro 29

Proporção de indivíduos com habilitações escolares superiores, por cargo ocupado na direcção das ONG's

Cargo ocupado	% de indivíduos com ensino superior
Presidente	78,6
Vice-presidente	83,3
Tesoureiro	63,6
Secretário	59,1
Outros cargos	65,2

O quadro 29 dá-nos uma panorâmica geral do que pode ser considerado o nível médio de habilitações escolares dos membros das direcções das ONG's, observando-se um claro predomínio das habilitações de nível superior.

Em relação ao regime de permanência dos indivíduos no órgão directivo das ONG's, e conforme se pode ler no quadro 30, conclui-se que predomina, para todos os cargos, um regime de voluntariado.

Quadro 30

Proporção de indivíduos em regime de voluntariado, por cargo ocupado na direcção das ONG's

Cargo ocupado	% de indivíduos em regime de voluntariado
Presidente	70,0
Vice-presidente	88,0
Tesoureiro	91,3
Secretário	100,0
Outros cargos	84,0

A leitura deste tipo de dados tem que ser especialmente cautelosa, reclamando uma série de cruzamentos adicionais. Esta orientação maioritária para o voluntariado pode muito bem ter dois significados, até certo ponto opostos. Pode, por um lado, significar pouca maturidade organizacional, com um baixo grau de profissionalização das tarefas de gestão e coordenação organizacional. Ou pode, pelo contrário, significar

uma identificação desinteressada com uma área particular de intervenção social, onde a realização se consegue pela forte identidade do serviço prestado e não pelo lucro material pessoal que dele possa advir.

Um último traço que nos interessou conhecer a propósito dos membros das direcções das ONG's foi a sua distribuição por áreas profissionais. A esse respeito, e largamente de acordo com o que se esperava, verifica-se um forte predomínio de profissionais de saúde e da área psicossocial, no fundo os domínios de intervenção prioritários no que diz respeito à problemática da SIDA. De registar um peso igualmente significativo de profissionais ligados ao ensino nos seus diferentes níveis e ao ministério religioso.

Quadro 31

Número de indivíduos em cargos directivos por grupo profissional*

Grupo profissional	Nº de indivíduos
Médicos e enfermeiros	18
Profissionais da área psicossocial	17
Padres e pastores	5
Professores	17
Gestores e advogados	9
Técnicos de áreas diversas	15
Outros	6

* Retém-se apenas a profissão dos primeiros 5 membros dos órgãos directivos.

2.4. Perfis de orientação organizacional para os utilizadores

Em rigor, a análise das modalidades de relacionamento e orientação das ONG's face aos seus utilizadores implica uma abordagem de cariz mais intensivo e qualitativo, abordagem que assumidamente não se privilegiou ao longo da pesquisa.

No inquérito administrado, optou-se pelo modelo de questão que confronta o inquirido com cenários mutuamente exclusivos e que solicita a opção por um. A partir de uma análise combinatória das opções de cada inquirido podem-se, definir perfis de orientação na matéria em análise.

Combinando as possibilidades de resposta às três questões desse tipo que se incluíram no nosso inquérito (questões do grupo F1)¹¹, definiram-se os seguintes perfis:

¹¹ Consultar o inquérito no anexo 2.

- 1 – Orientação pura para os utilizadores (resposta A-B-B)
- 2 – Orientação tendencial para os utilizadores (combinações B-B-B; A-A-B; A-B-A)
- 3 – Orientação tendencial para os profissionais (combinações A-A-A; B-B-A; B-A-B)
- 4 – Orientação pura para os profissionais (resposta B-A-A)

Repare-se que o que estava em causa em todos os cenários apresentados era a descrição das modalidades de funcionamento das organizações em termos da participação dos destinatários das acções desenvolvidas na concepção e concretização das mesmas.

Quadro 32

Distribuição das ONG's segundo o seu perfil de orientação para os utilizadores

Perfil de orientação dominante	Nº de ONG's	%
Orientação pura para os utilizadores	1	3,6
Orientação tendencial para os utilizadores	9	32,1
Orientação tendencial para os profissionais	13	46,4
Orientação pura para os profissionais	5	17,9
Total	28	100

Obs. Para a análise das 3 variáveis originais, 3 ONG's não forneceram informação válida, razão pela qual o total é igual a 28.

Conforme se pode observar no quadro anterior, predominam as orientações híbridas, quer num sentido quer no outro, com uma expressão maior da orientação para os profissionais. Ainda que a validade deste tipo de análise possa ser questionada, na medida em que é necessariamente limitada pelas opções metodológicas assumidas, a informação disponível permite-nos identificar um dado importante para percebermos o posicionamento das ONG's no domínio da SIDA e para questionarmos as suas efectivas intervenções no sentido da capacitação dos sujeitos afectados e da participação democrática dos mesmos.

A orientação para os utilizadores foi ainda medida através da observação da presença de seropositivos, voluntários ou remunerados, nas organizações e nas actividades que desenvolvem. A esse respeito verifica-se a existência de seropositivos

num número razoável de ONG's (16), embora em menor número se a figura for a da remuneração (9 ONG's).

De realçar, e apesar das dificuldades em medir uma variável como essa em contexto de inquirição, que a presença de seropositivos nas direcções das ONG's é muito débil. Das ONG's observadas, e considerando exclusivamente a figura dos seus presidentes, em apenas 4 ONG's os indivíduos em causa são efectivamente seropositivos.

2.5. As dinâmicas de voluntariado

Todas as ONG's observadas têm voluntários a colaborar com regularidade nas suas actividades, sendo no entanto variável a sua importância efectiva para a concretização das mesmas.

No que diz respeito ao número declarado de voluntários que cada organização tem, a distribuição é relativamente heterogénea, conforme poderemos ler a partir do quadro 33, quadro já apresentado no início deste capítulo.

Quadro 33

Distribuição das ONG's segundo o número de voluntários

Intervalos para o nº de voluntários	Nº de ONG's	%
até 10	8	26,67
entre 10 e 50	16	53,33
entre 50 e 100	4	13,33
mais de 100	2	6,67
Total	31	100,0

Obs. Para a análise do número de voluntários, uma ONG não forneceu informação, razão pela qual o total é igual a 30

Apesar do intervalo dilatado de variação que podemos observar para o número de voluntários, não deixa de ser interessante concluir que estas são organizações onde a prática de voluntariado adquire uma expressão numérica interessante, sobretudo se pensarmos que a sociedade portuguesa é tradicionalmente apresentada como uma sociedade onde são baixas as taxas de participação associativa e voluntária. Este carácter atractivo das ONG's ligadas à SIDA parece, no entanto, ter mais a ver com a própria mediatização da doença do que com estratégias organizacionais concretas. De

facto, verifica-se que, para a quase totalidade das ONG's, o recrutamento de voluntários aparece como uma prática informal, não obedecendo a estratégias pensadas e traduzidas em planos de acção concretos. Na realidade, apenas 2 ONG's declararam organizar campanhas especificamente concebidas para a angariação de voluntários.

Em aparente contradição com a ausência de estratégias pró-activas face ao recrutamento de voluntários, está a declaração quase unânime de recurso a processos de selecção e avaliação de potenciais voluntários antes da sua aceitação efectiva enquanto tal. Este é um indicador interessante de maturidade organizacional, embora possa ter consequências em termos do desenvolvimento de alguma selectividade face ao exterior. A selecção de candidatos a voluntários traduz-se, na maioria das vezes, em entrevistas com um responsável da organização, sendo o principal motivo de recusa de candidatos a desadequação dos respectivos perfis pessoais aos objectivos e orientações da organização.

Pela análise das práticas de voluntariado identificadas como mais frequentes ou mais adequadas para descrever cada realidade organizacional, conseguimos introduzir distinções importantes ao nível dos verdadeiros significados que o voluntariado tem nas organizações, identificando por essa via alguns padrões interessantes de vivência organizacional do voluntariado.

Um primeiro quadro é a aquele que resulta da composição de um indicador de vivência de voluntariado a partir das experiências de rotação de voluntários, de conciliação de interesses e da coordenação do trabalho voluntário. Cruzando e compondo as respostas para as três variáveis consideradas, é possível isolar quatro perfis de vivência de voluntariado.

Quadro 34

Distribuição das ONG's segundo o perfil de vivência com o voluntariado

Perfil de vivência com o voluntariado	Nº de ONG's	%
Dificuldade elevada	5	17,86
Dificuldade	8	28,57
Facilidade	6	21,43
Facilidade elevada	9	32,14
Total	28	100,0

Obs. Para a análise das 3 variáveis originais, 3 ONG's não forneceram informação válida, razão pela qual o total é igual a 28.

Em termos da leitura de cada um dos padrões definidos, o seu significado é o seguinte:

- dificuldade elevada – diz respeito às ONG's que declaram ter taxas elevadas de rotação de voluntários, dificuldade na conciliação dos interesses dos voluntários com os interesses da organização e dificuldade na imposição das directivas da direcção aos voluntários;

- dificuldade – diz respeito às ONG's que declaram apenas duas das anteriores;

- facilidade – contempla as ONG's que declaram apenas uma das três situações possíveis;

- facilidade elevada – agrupa as ONG's que não têm altas taxas de rotação de voluntários, que não sentem dificuldade ao nível da conciliação de interesses e que não experimentam dificuldades ao nível da coordenação dos voluntários.

Dado o número limitado de unidades de observação, as validações estatísticas são especialmente difíceis de obter. No entanto, foi possível correlacionar estes perfis de vivência de voluntariado com outras práticas no mesmo domínio. Assim, por exemplo, verifica-se que a vivência com os voluntários tende a ser mais difícil quanto menor o número de voluntários que a organização possui. Da mesma maneira, as ONG's que experimentam como limitação às suas actividades o excesso de centralização dos voluntários nos seus próprios anseios pessoais são aquelas que declaram um padrão de vivência difícil com os mesmos.

De uma maneira geral, as ONG's assumem como central o papel dos voluntários no funcionamento da organização. Essa assunção tende a ser mais frequente, no entanto, quanto menos funcionários tem a organização. Adicionalmente, verificamos que quanto mais fácil o padrão de vivência com o voluntariado, mais frequentemente se reconhece o trabalho do voluntário como mais importante que o dos profissionais remunerados. Esta última associação torna-se especialmente visível quando cruzada com o número de funcionários remunerados da organização. Quanto menor esse número, mais forte essa associação.

Em termos das práticas declaradas, verificamos que não é assumida como frequente a existência de conflitos entre profissionais remunerados e voluntários. As únicas ONG's que o admitem têm, maioritariamente (4 em 5), uma vivência difícil com

o voluntariado, apesar de todas reconhecerem a sua centralidade no funcionamento da organização. Todas elas, no entanto, recusam que o voluntário seja mais importante que o profissional remunerado. A maioria das ONG's assume como importante garantir que a organização satisfaz as motivações dos voluntários.

Sensivelmente metade das ONG's (16) admite que sem voluntariado não existiria. Apesar de isso não estar estatisticamente correlacionado com o padrão de vivência de voluntariado da organização, é mais frequente entre as organizações com menor número de funcionários. Aliás, verifica-se que todas as ONG's que afirmaram que continuariam a existir mesmo sem voluntários negam o seu carácter essencial ou a sua maior importância face aos profissionais remunerados.

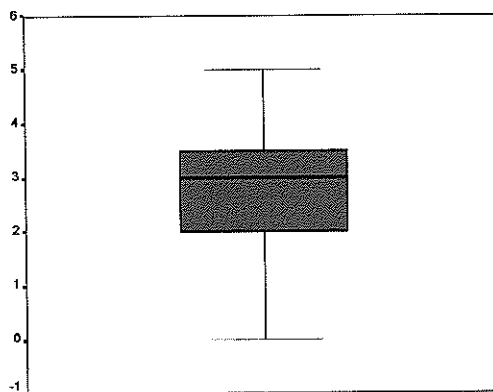
A maioria das ONG's, finalmente, admite que o trabalho dos voluntários é sobretudo de apoio aos técnicos sob a sua orientação (19 ONG's), situação que não se verifica sobretudo nas ONG's com poucos ou nenhuns funcionários remunerados.

Ainda que todo este elenco de variáveis fique fragilizado quando procuramos sustentar estatisticamente as associações, é possível compor os diferentes atributos, construindo um indicador de valorização do voluntariado. Assim, trabalhando com o conjunto de variáveis já analisadas individualmente, poderemos definir uma escala de valorização do voluntariado que vai de desvalorização máxima (0) a valorização máxima (5). As variáveis de origem são, lembrando:

- reconhecimento do carácter essencial do voluntariado para a organização;
- reconhecimento de maior importância do voluntariado face ao trabalho remunerado;
- reconhecimento da importância da satisfação das motivações individuais dos voluntários;
- reconhecimento de que a organização não existiria sem voluntários;
- recusa da atribuição aos voluntários de tarefas de apoio aos profissionais, sob a orientação destes.

Gráfico 7

Distribuição das ONG's segundo o grau de valorização do voluntariado



O indicador de valorização que se obtém, compondo estas variáveis, diz-nos que a distribuição que se desenha a seu respeito é sensivelmente normal, com uma tendência central marcada para a valorização moderada do voluntariado.

A leitura do gráfico anterior deve ser acompanhada, naturalmente, de informação relativa às principais estatísticas da distribuição, as quais nos comprovam estarmos perante uma distribuição relativamente homogénea, com clara concentração à volta dos valores médios e com pouca expressão de casos extremos (apenas 3 ONG's apresentam uma valorização máxima do voluntariado e apenas 1 uma desvalorização máxima).¹²

Novamente sem sustentação estatística satisfatória, verificamos que a valorização média do voluntariado está acima da média geral para as ONG's que experienciam um padrão de vivência fácil com os voluntários, estando abaixo desse valor para as que experimentam um padrão difícil (os valores médios de valorização do voluntariado são, respectivamente, 3,00 e 2,38).

¹² As principais estatísticas da distribuição são, para um intervalo de variação de 0 a 5, média igual a 2,71, com desvio-padrão igual a 1,33, moda e mediana iguais a 3,0 e percentis 25 e 75 iguais a 2,00 e 3,75, respectivamente.

2.6. Perfis organizacionais quanto às fontes de recursos

Terá ficado claro no modelo de análise adoptado nesta investigação que, a propósito das fontes financeiras das ONG's, o que nos interessava mais problematizar era, por um lado, o grau de dependência destas face ao Estado e, por outro, a sua capacidade para o desenvolvimento de modalidades autónomas e criativas de angariação de recursos financeiros. As duas questões estarão, naturalmente, articuladas.

A análise das fontes de financiamento das ONG's implica trabalhar com informação de natureza contabilística, não podendo satisfazer-se com a análise do que é declarado. Atendendo, porém, a que poucas ONG's disponibilizaram os seus planos financeiros e relatórios de contas, somos obrigados a trabalhar apenas com a informação recolhida com o inquérito, informação essa que nos possibilita apenas a identificação das principais fontes de financiamento das ONG's, sem a respectiva quantificação.

Trabalhando com a tipologia de fontes de financiamento definida no modelo de análise já discutido, o elenco de escolhas possíveis apresentadas aos inquiridos era a que se segue:

- quotas dos associados
- financiamentos e subsídios estatais
- rendimentos do património da organização
- vendas de produtos e serviços
- donativos de empresas
- donativos de particulares
- campanhas de angariação de fundos
- financiamentos e subsídios europeus/comunitários

Começando por sistematizar a informação relativa à que é declarada como a principal fonte de financiamento das ONG's, e agregando em categorias com significado o elenco de fontes possíveis, a distribuição obtida é a que se apresenta no quadro 35.

Quadro 35

Distribuição das ONG's segundo a sua principal fonte de financiamento

1ª fonte de financiamento	Nº de ONG's	%
Estado	18	58,1
A própria organização (quotas; património; vendas; campanhas)	8	25,8
Donativos (de empresas e de particulares)	4	12,9
Subsídios europeus comunitários	1	3,2
Total	31	100

No fundo, o que se pretende com esta agregação é fazer a distinção entre aquilo que poderemos considerar quatro tipos de posicionamentos organizacionais em termos financeiros:

- organizações dependentes do Estado
- organizações autónomas financeiramente
- organizações relativamente autónomas face ao Estado, mas dependentes de donativos de particulares
- organizações autónomas face ao Estado nacional, mas dependentes de órgãos políticos internacionais

Uma vez que uma das questões mais centrais para a nossa análise era a reflexão sobre os perfis de relacionamento das ONG's especificamente com o Estado, e feito o cruzamento com as informações declaradas para as 2ª e 3ª fontes de financiamento das organizações, cruzamento que pretendia testar o grau de consolidação da distribuição anterior, é possível chegar a uma classificação final como a que se apresenta de seguida:

- ONG's dependentes do Estado financeiramente – são ONG's para as quais o Estado funciona como a primeira fonte de financiamento; são observadas com este perfil 18 ONG's.
- ONG's moderadamente dependentes do Estado – são ONG's para as quais o Estado é a 2ª ou 3ª fonte de financiamento, não dependendo dele a sobrevivência da organização; são observadas com este perfil 4 ONG's.

- ONG's independentes do Estado – são ONG's cujas principais fontes de financiamento não passam pelo Estado, o que significa que mantêm um perfil de autonomia financeira face a este; são observadas com este perfil 8 ONG's.

Naturalmente que estes dados são extremamente significativos, revelando, como se previa, um peso considerável do Estado nas contas das ONG's, reforçando a nossa convicção de que elas reproduzem um figurino de grande dependência face aos incentivos e recursos públicos estatais.

Verifica-se, adicionalmente, que quase todas as organizações, num momento ou outro, beneficiaram de apoios financeiros do Estado. As únicas duas ONG's que declaram nunca terem recebido apoios do Estado são ONG's muito específicas que se organizam à volta de grupos homossexuais.

Quando refinamos a análise, procurando identificar especificamente a obtenção de apoios financeiros do Estado no quadro dos incentivos à acção no domínio da SIDA, verificamos que a maior parte das ONG's (23) já beneficiaram ou beneficiam actualmente de apoios financeiros da CNLCS. Aliás, e como já referido num dos primeiros pontos deste texto, das 22 ONG's cuja primeira acção no domínio da SIDA acontece após 1990, ou seja, após a criação da CNLCS, metade contou com o apoio dessa Comissão para a concretização da acção respectiva.

Curiosamente, e ao contrário do que se foi sugerindo noutra parte deste texto, não se verifica uma associação clara entre a autonomia financeira e o volume de associados. Na realidade, entre as ONG's dependentes do Estado, tanto encontramos organizações com elevado número de associados, como organizações com reduzido, repetindo-se a mesma observação para as ONG's autónomas financeiramente. Este tipo de observação indica-nos que a independência financeira terá mais a ver, por isso, com estratégias organizacionais específicas.

De qualquer forma, verifica-se, nas ONG's observadas, um padrão dominante de dependência financeira face ao Estado, ainda que, simultaneamente, se assinalem casos interessantes de autonomia financeira, muito provavelmente assentes em estratégias activas de procura de alternativas. As condições de participação destes dois grandes grupos de organizações na provisão de bem-estar social e nas mesclas público/privado que se constróem no domínio da SIDA são, sem dúvida, particulares. Importará analisar, nomeadamente, o tipo de actividades que cada um desenvolve e o

tipo de relações que fomenta, quer com os seus utilizadores, quer com o Estado, quer com as outras ONG's.

Mais uma vez, e procurando com isso oferecer uma leitura geral das dinâmicas organizacionais observadas, apresentamos uma tabela de síntese com a identificação nominal dos principais traços de cada organização.

Tabela 2 – Síntese de algumas dinâmicas organizacionais das ONG's observadas

Nº	Nome	Iª acção no campo da SIDA	Nº de associados	Nº de profissionais	Nº de voluntários	Dimensão da direcção	Directores remunerados	Seropositivos voluntários
1	Grupo de Trabalho Homossexual do PSR	1991	< 50	0	10 a 50	0	0	sim
2	Procais	1997	50 a 100	10 a 20	10 a 50	6	2	não
3	Projecto Solidariedade Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1989	Não tem associados	30 a 50	< 10	1	1	sim
4	Fundação Portuguesa a Comunidade Contra a SIDA	1993	Não tem associados	5 a 10	50 a 100	5	3	sim
5	Ass. Portuguesa dos Hemofílicos	1986	500 a 1000	1 a 5	< 10	5	0	sim
6	Fund. Port. Para o Estudo, Prevenção e Tratamento da Toxicod dependência	S/informação	50 a 100	10 a 20	< 10	1	1	não
7	Opus Gay Associação	1997	100 a 200	0	< 10	7	0	sim
8	Desafio Jovem – Teen Challenge Portugal	1990	50 a 100	30 a 50	50 a 100	9	3	sim
9	Sanitae	1995	50 a 100	0	10 a 50	3	0	não
10	Liga Portuguesa Contra a SIDA	1991	200 a 500	10 a 20	10 a 50	5	0	sim
11	Movimento de Apoio à Problemática da SIDA	1992	200 a 500	20 a 30	10 a 50	7	0	sim
12	Centro de Apoio à Juventude e à Infância de Vila Franca de Xira	1995	50 a 100	5 a 10	10 a 50	5	0	não
13	Ass. de Direitos e Deveres dos Positivos e Portadores do Vírus da SIDA	1987	< 50	0	S/informação	5	0	sim
14	Centro S. Martinho de Lima	1989	50 a 100	0	50 a 100	5	0	não
15	Ass. para o Planeamento da Família	1989	> 1000	20 a 30	100 a 200	9	0	S/informação
16	Santa Casa da Misericórdia da Amadora	1995	200 a 500	10 a 20	10 a 50	7	0	não
17	Associação Jovens Promotores da Amadora Saudável	1993	100 a 200	5 a 10	50 a 100	5	0	sim
18	GADS – Grupo de Apoio e Desafio à SIDA	1996	50 a 100	20 a 30	10 a 50	5	0	sim
19	Sol	1992	100 a 200	20 a 30	100 a 200	9	1	sim
20	Abraço	1992	500 a 1000	S/informação	50 a 100	3	3	sim

21	Ass. de Beneficência Casas de S. Vicente de Paulo	1994	50 a 100	> 50	10 a 50	6	1	não
22	Positivo	1994	< 50	1 a 5	10 a 50	6	1	sim
23	ADUS – Ass. de Defesa dos Utentes de Sangue	1990	200 a 500	1 a 5	< 10	7	1	sim
24	O Ninho	1989	200 a 500	10 a 20	10 a 50	6	0	não
25	Ilga Portugal	1997	500 a 1000	1 a 5	10 a 50	6	2	S/informação
26	Ass. Cultural Moimho da Juventude	1989	200 a 500	20 a 30	10 a 50	5	0	não
27	CRIAS – Centro de Respostas Integradas de Apoio à SIDA	1997	Não tem associados	1 a 5	< 10	5	0	não
28	Filos	1998	Não tem associados	5 a 10	10 a 50	1	0	sim
29	Liga Portuguesa de Profilaxia Social	1994	500 a 1000	10 a 20	< 10	5	0	não
30	Brilhar – Ass. Portuguesa de Seropositivos	1998	100 a 200	1 a 5	10 a 50	5	2	sim
31	Novo Olhar	1994	100 a 200	5 a 10	10 a 50	5	1	não

3. ACTORES PRIVADOS E ACTORES PÚBLICOS: A PERSPECTIVA DAS ONG'S

Ainda dentro deste capítulo de análise dos grandes traços de resposta organizacional ao VIH/SIDA pelo Terceiro Sector português, e porque é de arranjos institucionais que se fala neste trabalho, impõe-se a sistematização das leituras que as ONG's fazem desses arranjos e, sobretudo, da qualidade das respostas que os actores públicos portugueses têm desenvolvido no domínio de intervenção em causa.

Relembre-se que, uma das hipóteses centrais que se avançou tinha a ver, como já exaustivamente referido, com a natureza das relações entre ONG's e Estado, em Portugal, no domínio da acção contra a SIDA. Esse é o tipo de hipótese que, além de uma análise de cariz material, cujos contornos já se foram delineando neste capítulo, reclama uma análise sobre as representações que os envolvidos têm sobre essas relações. Se, nos capítulos 5 e 6, já foi ficando clara a orientação dominante entre os actores públicos portugueses face ao papel que as ONG's devem ter no campo da SIDA, neste momento a questão desloca-se para o lado das representações que as ONG's têm do que está envolvido nesses arranjos institucionais.

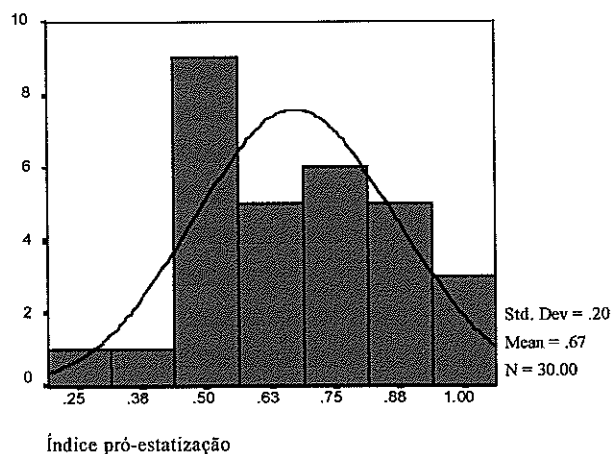
3.1. A prevalência da orientação pró-estatização na definição de espaços de actuação

Começando por observar a quem atribuem os inquiridos a responsabilidade de intervenção num conjunto de áreas de actuação ligadas à SIDA, e construindo a partir das respostas um índice pró-estatização¹³, verificamos que, no geral, predomina uma forte orientação pró-estatização, com um valor médio de 0,6719. A análise do intervalo interquartilico da respectiva distribuição revela-nos que 75% dos inquiridos produzem índices superiores a 0,54, sendo que 25% apresenta valores que são superiores a 0,84. Chega-se mesmo a registar 7 casos em que esse valor ultrapassa os 0,9, ou seja, se aproxima da orientação para a estatização total das intervenções no domínio da SIDA.

¹³ Este índice varia entre 0 e 1, significando 1 uma orientação totalmente favorável à estatização das intervenções na área da SIDA. O índice foi construído a partir das escolhas que os inquiridos fizeram entre Estado e ONG's enquanto principal responsável pela intervenção num conjunto de domínios (questão E1). O índice resulta do peso relativo de opções favoráveis ao Estado.

Gráfico 8

Distribuição do índice pró-estatização



O gráfico acima, com a distribuição dos valores obtidos no conjunto de unidades de observação para o índice pró-estatização, dá-nos, com toda a clareza, o quadro de orientação forte para a atribuição prioritária de responsabilidades pela intervenção ao Estado.

Esta forte atitude pró-estatização é especialmente significativa na medida em que revelará, eventualmente, uma cultura de cidadania fortemente sedimentada à volta da actuação do Estado, mesmo quando estão em causa intervenções que, à partida, servirão para o fiscalizar. Essa significância aumenta, além disso, quando verificamos que esta forte orientação pró-estatização anda de mãos dadas com uma forte valorização do voluntariado e com a sua relativamente forte presença nas organizações, realidades que teoricamente julgaríamos mutuamente exclusivas e que, no caso português, parecem coexistir de forma muito peculiar.

Optou-se, no entanto, por refinar mais a análise, distinguindo diferentes domínios de intervenção. Do elenco de áreas de intervenção apresentadas aos inquiridos, é possível fazer uma agregação nas seguintes categorias:

- intervenção no domínio da saúde;
- intervenção no domínio da prevenção;
- intervenção no domínio da defesa de direitos;
- intervenção no domínio do apoio social directo.

Em relação ao domínio da saúde, e traduzindo certamente aquilo que tem sido o quase total monopólio do Estado na prestação de cuidados de saúde e no controle e investigação epidemiológica e biomédica, o índice pró-estatização obtido foi igual a 0,9067, espelhando bem aquela que é a orientação dominante de atribuição de total responsabilidade ao Estado pela actuação no domínio da SIDA enquanto doença. 60% dos inquiridos apresentam, inclusive, um índice igual a 1,0.

No que diz respeito ao domínio da prevenção, a orientação pró-estatização é menor, mas apresenta uma cambiante interessante. Se para a prevenção da SIDA junto à população em geral, a orientação favorável ao Estado recolhe 64% das respostas, já para a prevenção junto a grupos específicos, essa orientação fica apenas pelos 33%. Esta cambiante traduz, no fundo, a reprodução das atribuições universalistas e indiferenciadas do Estado e das atribuições mais específicas das ONG's.

O domínio de intervenção ligado às questões de direitos seria, à partida, o domínio que se esperaria como o domínio de eleição para atribuição de responsabilidades às ONG's. Curiosamente, a distribuição de ONG's favoráveis ou não à responsabilização do Estado é equitativa.

Finalmente, no que diz respeito à intervenção no apoio social directo a seropositivos e doentes de SIDA, verificamos novamente uma esmagadora orientação pró-estatização (80,6%).

Será de registar, contudo, que esta forte orientação pró-estatização, mais ou menos comum a todos os domínios de intervenção, não deve ser confundida com anuência em relação ao que tem sido, de facto, a intervenção do Estado. De uma forma que se pode considerar mais ou menos constante, os inquiridos aproveitavam a questão para se pronunciarem sobre a qualidade das intervenções do Estado em cada item apresentado, ressaltando que se lhe atribuíam a responsabilidade pela intervenção, não lhe reconheciam eficácia na mesma. Observações como *“Mas ele [Estado] é incapaz de o fazer.”* (inquérito 26), *“As ONG's existem porque o Estado não é eficiente, nem consegue dar resposta às necessidades. O ideal seria as ONG's não terem de existir”* (inquérito 25) ou *“Mas como o Estado não tem capacidade cria parcerias com as ONG's”* (inquérito 17), acabam por ser bons exemplos daquilo que foi mais ou menos frequente observar: a profunda insatisfação pela performance do Estado nos diferentes domínios de actuação relacionados com a SIDA.

De registar, igualmente, que este atributo (orientação pró-estatização) estará longe do carácter purista que os números por vezes sugerem. Referimo-nos, concretamente, à dificuldade que os inquiridos muitas vezes sentiram em atribuir a responsabilidade pela intervenção a apenas um dos agentes (Estado ou ONG's). Frequentemente a resposta imediata era "*Ambos*", seguindo-se-lhe observações como "*O Estado deve ter mais peso no aspecto financeiro*" (inquérito 12), "*O Estado deve financiá-las [às ONG's]*" (inquérito 16) ou "*Pelo menos enquanto financiador [o Estado]*" (inquérito 26). Qualquer uma destas afirmações pretende acentuar o carácter dual e partilhado das responsabilidades pela intervenção nos diferentes domínios analisados, mas reflecte bem aquilo que parece ser a orientação central face ao Estado, ou seja, a de lhe ser atribuído, no mínimo, um papel de financiador.

Finalmente, e de uma forma muito menos refinada do que as dimensões de análise anteriores permitem, procurou-se identificar a representação geral que os inquiridos tinham sobre as responsabilidades relativas de cada instância de regulação social no apoio à actuação das ONG's. Pedindo-se que hierarquizassem Estado, Empresas e Sociedade Civil em ordem a essa responsabilidade, verificamos que fica definitivamente comprovada a orientação dominante para a responsabilização do Estado, com 25 ONG's a considerarem-no o primeiro responsável por esse apoio. Note-se que, na hierarquia de posições, a Sociedade Civil é precisamente aquela que é menos responsabilizada, oscilando entre a 2ª e a 3ª posição.

3.2. A avaliação negativa da qualidade da intervenção dos actores públicos

Uma forma de avaliar as representações dos dirigentes das ONG's sobre o Estado, foi solicitar aos inquiridos que o classificassem quanto à qualidade da sua intervenção concreta no domínio da SIDA.

Analisando os diferentes itens apresentados aos inquiridos, e sistematizando-os por ordem decrescente de classificação, obtivemos uma distribuição relativamente clara nos seus contornos, a qual nos permite concluir, facilmente, pelo domínio de um sentimento generalizado de insatisfação face ao que tem sido a intervenção do Estado no complexo VIH/SIDA.

Quadro 36

Avaliação média da actuação do Estado português no domínio da SIDA

Itens em avaliação	Classificação média	Valor mínimo observado	Valor máximo observado
Definição de um plano de luta contra a SIDA	2,62	1	4
Estabelecimento de parcerias com as ONG's	2,48	1	5
Fomento do envolvimento das ONG's na luta contra a SIDA	2,43	1	5
Esclarecimento da população para luta contra a discriminação dos infectados pelo VIH	2,33	1	4
Apoio financeiro às ONG's	2,31	1	5
Realização de acções de prevenção e informação	2,28	1	3
Criação de legislação específica	2,23	1	4
Apoio à investigação científica	2,17	1	4
Adequação dos serviços de saúde às especificidades do VIH	2,17	1	3

Obs. Os valores médios apresentados são obtidos a partir de uma escala que varia entre 1 e 5, significando 1 actuação totalmente desadequada e 5 totalmente adequada

A definição de um plano de luta contra a SIDA é, sem dúvida, o item melhor classificado, ainda que em termos absolutos obtenha uma classificação negativa. Cerca de 44% das ONG's dão a este item uma classificação claramente negativa, atribuindo-lhe a nota 2.

De salientar para os 2º e 3º itens que, apesar da nota média ser negativa em ambos os casos, reflectindo aquilo que pode ser considerada alguma insatisfação por parte das ONG's face à actuação do Estado a seu respeito, a variação observada é máxima, ou seja, contempla tanto ONG's que os classificam com a nota mínima como ONG's que os classificam com a nota máxima. Este é o tipo de situação que pode indiciar relações privilegiadas de algumas ONG's com o Estado. O mesmo tipo de comentário se impõe para o item referente ao apoio financeiro às ONG's.

No geral fica patente, sobretudo, uma avaliação muito negativa do que tem sido a actuação do Estado português no domínio da SIDA.

Curiosamente, quando o que está em causa é a avaliação da qualidade das relações que a própria ONG tem com o Estado, a classificação média sobe consideravelmente, situando-se, para a mesma escala, no valor 3,25. 75% das ONG's avaliam essa relação como razoável a boa, sendo que apenas 5 ONG's a avaliam como

má ou muito má. Este tipo de distribuição espelhará, certamente, histórias diferenciadas nas diferentes organizações.

A avaliação do organismo público que mais directamente representa as responsabilidades do Estado no domínio da SIDA (CNLCS) era, porém, o indicador mais importante na análise das representações dos dirigentes das ONG's observadas sobre a actuação concreta dos actores públicos, sendo que essa importância tem a ver com o facto de ser com essa Comissão que as ONG's se relacionam mais frequentemente.

Quando é pedido às ONG's que avaliem uma série de itens a propósito do funcionamento da CNLCS, retém-se que a avaliação geral não é muito favorável, com uma elevada concentração das respostas entre os valores 2 e 3 da escala apresentada. Esta previa 3 postos, sendo que 1 significava "está bem assim", 2 "precisa de melhorar" e 3 "está muito mal".

Quadro 37

Classificação média dos itens de avaliação da CNLCS por ordem decrescente de classificação

Itens em avaliação	Classificação média
Competência técnica e científica dos seus membros	1,29
Prioridades definidas para luta contra a SIDA	2,03
Transparência no seu funcionamento	2,11
Mecanismos de apoio às ONG's	2,14
Auscultação das ONG's antes de serem tomadas decisões	2,41

O item melhor avaliado é aquele que aborda directamente os membros da Comissão, com uma avaliação média de 1,29. Este item regista 15% de respostas que se orientam no sentido de que está bem assim. De notar, no entanto, que este é o ponto que regista maior percentagem de não respostas, com 10 ONG's a considerarem que não têm informação para sobre ele se pronunciarem. Esse valor tão elevado poderá ser parcialmente explicado pela excessiva personalização da avaliação que a questão implicava.

As prioridades definidas para a luta contra a SIDA são genericamente avaliadas como precisando de melhorar, com 22 ONG's a declararem essa resposta. Registe-se que 4 ONG's consideram que essas prioridades estão muito mal definidas.

A transparência no funcionamento da Comissão foi avaliada com uma nota média, ainda que as maiores concentrações se registem nas categorias "*precisa de melhorar*" (13 ONG's) e "*está muito mal*" (9 ONG's).

Como se esperava, as piores classificações foram obtidas para os itens que têm a ver directamente com as ONG's. Genericamente, os mecanismos de apoio às ONG's são avaliados como necessitando de melhorar (20 ONG's), sendo que a auscultação das ONG's antes da tomada de decisões obtém um classificação muito má, com 13 ONG's a afirmarem que "*está muito mal*" e 12 que "*precisa de melhorar*". Este é o tipo de resposta que poderá indiciar algumas dificuldades de relacionamento das ONG's com a CNLCS e uma reacção ao que parece ser entendido como um excesso de directividade dos poderes públicos.

Ou seja, o que nos parece ficar com mais clareza é um quadro de grande responsabilização do Estado face à intervenção no domínio da SIDA, que contrasta com uma claramente negativa avaliação da qualidade dessa intervenção. Sendo que essa é uma proposição que não causará grande surpresa, na medida em que acompanha aquilo que tem sido documentado como a tendência geral da população portuguesa, interessar-nos-á trabalhar com particular atenção na perspectiva da identificação de variações significantes que denunciem afastamentos desses padrões gerais. Nomeadamente quando o que está em causa é a possibilidade de emergência de mesclas institucionais progressistas, será credível supor que na sua base estão representações específicas sobre as atribuições de responsabilidade aos diferentes actores sociais e avaliações particulares da própria intervenção do Estado.

Do exercício da análise de sentido para as dinâmicas gerais observadas e para as correlações com modalidades de relacionamento com o Estado, na perspectiva da construção de arranjos institucionais na provisão de bem-estar, nos ocuparemos no capítulo seguinte.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 7:

Biagini, Gabriela e Sanchez, Maria del Carmen (1995)- *Actores sociales y SIDA. Nuevos movimientos sociales? Nuevos agentes de salud? Las organizaciones no gubernamentales en Argentina y el complejo VIH/SIDA*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Epstein, Steven (1996) – *Impure Science. AIDS, activism and the politics of knowledge*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press

Panchaud, Christine & Cattacin, Sandro (1997) – “The contribution of non-profit organisations to the management of HIV/AIDS: a comparative study” in *Voluntas*, vol.8, n°3, 213-234

Thompson, Andrés A. (1990) – *Terceiro Sector: desenvolvimento social sustentado*, Lisboa, Ed. Paz e Guerra e GIFE

CAPÍTULO 8 – ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL: *WELFARE MIXES* EM PORTUGAL NO DOMÍNIO DA LUTA CONTRA O VIH/SIDA

As questões que constituíram, desde o início, aquilo que podemos considerar o núcleo duro deste projecto de investigação, procuram abordar, basicamente, as condições, os contextos e as modalidades da participação do Terceiro Sector nos sistemas de bem-estar social. Partindo de algumas evidências ou proposições, entre as quais a crise do Estado Providência, a leitura dessa crise a partir das fracturas que o modelo encerra dentro de si e o reconhecimento da necessidade de assentar a sua reforma em novas formas de intervenção, formas que reabilitem a solidariedade e a responsabilidade colectiva e que se inscrevam num novo marco de emancipação, procurou-se fazer a análise das novas mesclas entre público e privado a partir da identificação de como é que elas se fazem, ou se estão fazendo, dos papeis que cada um dos intervenientes assume, ou está a assumir, e dos contextos em que acontecem.

Promovendo um debate que ganha corpo quando toma como referência as condições que lhe impõe uma sociedade como a portuguesa e que se materializa na análise de um conjunto de dinâmicas particulares ao nível de um sector de intervenção específico (o do complexo VIH/SIDA), procura-se, neste capítulo, dar sentido aos grandes traços das respostas organizacionais observadas às questões de política social em causa nesse domínio de intervenção.

Em primeiro lugar, tratar-se-á de demonstrar como nele se reproduzem traços de um Estado contratualizador, autoritário e selectivo. Reconhecendo que as mesclas público/privado podem assumir uma pluralidade de formas, pluralidade que em última análise nos confronta com uma dicotomia que opõe mesclas progressistas a mesclas conservadoras, trata-se de demonstrar como essas formas diferenciadas se associam a projectos políticos distintos e a vontades políticas radicalmente opostas. Assumindo que as mesclas conservadoras são aquelas que, ao serviço de lógicas de desinvestimento social, permitem a extensão de modalidades assistencialistas de prestação e de clientelização do cidadão, criando novas formas de dependência, especialmente preocupantes quando ao serviço de moralismos e autoritarismos ideológicos mais conservadores do que os que o próprio Estado promove, assumindo como mesclas

progressistas as que se colocam ao serviço de projectos de emancipação, passando esta pela abertura à partilha de poder e pelo reconhecimento da autonomia e da autoridade de todos os intervenientes para participarem nas decisões sobre questões de política social, tratar-se-á, em primeiro lugar, de demonstrar como estas últimas implicam não só um determinado tipo de Terceiro Sector, mas também um determinado tipo de Estado, tipo esse que dificilmente conseguimos identificar no domínio da SIDA, em Portugal.

Em segundo lugar, procurar-se-á demonstrar como se reproduzem, no domínio da SIDA, um conjunto de vulnerabilidades da sociedade civil portuguesa, vulnerabilidades que fazem eco do modelo estatal que vem sendo promovido nesse campo e que acentuam o carácter conservador das mesclas sociais que aí se vão ensaiando. As grandes dinâmicas organizacionais debatidas no capítulo anterior não são mais do que o reflexo dessas vulnerabilidades.

Em terceiro lugar, e procurando com isso reabilitar a crença nas virtualidades e na exequibilidade de mesclas progressistas, dar-se-á realce a algumas dinâmicas particulares que indiciam espaços para a emergência de modalidades de combinação entre actores públicos e privados radicalmente diferentes dos identificados como dominantes. Essas são dinâmicas que nos podem indicar alguns caminhos para a definição das modalidades e dos contextos em que podem e devem acontecer mesclas entre público e privado se as queremos ao serviço de um projecto de emancipação social.

O capítulo fechará, precisamente, com uma reflexão mais aprofundada sobre o conteúdo dessas mesclas progressistas e sobre as formas e os limites em que podem acontecer.

1. TRAÇOS DE UM ESTADO CONTRATUALIZADOR, SELECTIVO E AUTORITÁRIO

Quando falamos em mesclas público/privado, seja em que domínio de actuação for, falamos de arranjos institucionais mais ou menos complexos que combinam, segundo uma diversidade de modalidades, a acção de actores públicos e privados. Ou seja, quando falamos de mesclas público/privado, não podemos atribuir a responsabilidade da sua construção exclusivamente ao Terceiro Sector. Conforme já foi

afirmado noutro momento deste texto, a emergência de mesclas na provisão de bem-estar social acontece quando é ancorada numa vontade política sustentada de que isso de facto aconteça, sendo os contornos dos arranjos institucionais fortemente moldados pelo tipo de objectivos que os actores públicos assumem quando nelas se envolvem ou quando as promovem.

Esta breve introdução serve, sobretudo, para justificar a necessidade de perceber as mesclas público/privado, no domínio do complexo VIH/SIDA, a partir não só dos processos de desenvolvimento organizacional das ONG's que nesse campo se movimentam, mas igualmente a partir do posicionamento dos actores públicos em relação ao problema e, concretamente, em relação ao papel das ONG's na gestão do problema, em função do qual muitas vezes as segundas se definem.

O que procuraremos demonstrar é que, no campo da SIDA, o Estado português mantém uma atitude de aceitação do pluralismo institucional na gestão de um problema particular de política social, atitude fortemente marcada pelas especificidades da própria doença, mas traduz essa aceitação numa dinâmica de contratualização em relação à sociedade civil formal. A opção pela contratualização impede, por seu turno, a construção de um projecto de participação democrática do Terceiro Sector na gestão da doença, traduzindo-se num padrão selectivo e autoritário de relacionamento dos actores públicos com os actores privados.

Apesar de tardia¹, ou eventualmente porque tardia, a resposta do Estado português à epidemia da SIDA assumiu, desde a sua apresentação formal, a necessidade de um envolvimento alargado de um conjunto de actores diferenciados na gestão do novo problema. Claramente mal preparado para gerir uma doença com as especificidades da SIDA, começando no seu carácter viral/infeccioso, passando pelos meios preferenciais da sua propagação e indo até às suas características epidemiológicas em termos de grupos populacionais de transmissão, o Estado português exprime, sem grande dificuldade, a importância que terão na gestão da doença um conjunto de intervenientes que não apenas os actores públicos. Isso mesmo se lê no Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, quando se afirma como pressuposto,

¹ Conforme já se apresentou no capítulo 5, a criação de um órgão público central encarregue da definição e implementação de uma política nacional no campo da SIDA acontece, no nosso país, apenas em 1990, sendo o plano de intervenção respectivo de 1993, ou seja, quase uma década depois do aparecimento da doença em Portugal.

“Providenciar para que a política do Governo seja bem compreendida por todos, é condição essencial para o sucesso de uma política. Tal é ainda mais importante para o caso da SIDA. De um modo geral, todos os interessados (mass media, profissionais de saúde, indivíduos infectados, doentes, população em geral e outros grupos em particular) devem conhecer o problema em questão, os objectivos da Comissão Nacional, as prioridades e opções estabelecidas, os valores que norteiam a sua actuação e a importância do esforço colectivo necessário.”

Fonte: Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, p.18

Na linha do reconhecimento da importância do esforço colectivo na gestão da doença, ganha especial relevo a responsabilização da sociedade civil. Isso mesmo se afirma quando se defende,

“(...) há que descentralizar as actividades da CNLCS e proporcionar as condições para que a sociedade civil se organize, atribuindo-lhe responsabilidades, e em função delas, disponibilizando meios.”

Fonte: Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, p.19

Esse relevo é assumido, no entanto, na perspectiva do que tem sido a relação do Estado português com a sociedade civil portuguesa em geral, ou seja, na perspectiva do seu fomento a partir da acção dos actores públicos, fomento a acontecer nos moldes e segundo os critérios que o próprio Estado define. A defesa do equilíbrio entre instituições (públicas) e associações (privadas) abre um quadro de reconhecimento da acção dos agentes não governamentais no campo da SIDA, incorporando-os nas agendas políticas. Essa incorporação deverá traduzir-se, nomeadamente, em apoios financeiros. No entanto, é deixado bem claro que esses apoios se efectivam, apenas, nos casos em que as acções desenvolvidas forem complementares da acção das instituições do Estado.

“O movimento associativo pode assegurar algumas das funções que os poderes públicos não completam. (...) A multiplicação das associações [no entanto] (...) não é sempre uma garantia da sua pertinência e da sua

eficácia. Algumas têm um interesse indiscutível e devem ser apoiadas, se forem complementares da acção das instituições do Estado.”

Fonte: Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, pp.47 e 48

Ou seja, no domínio da SIDA, o Estado português assume de forma mais ou menos clara o perfil daquilo que no capítulo 2 designávamos por Estado contratualizador. O que parece estar em causa, no plano das intenções políticas, é o fomento de uma relação com a sociedade civil formal em que se reconhece o cenário do pluralismo institucional na gestão do bem-estar colectivo como o mais adequado para responder a problemas sociais complexos e particularmente exigentes, mas onde o papel dos intervenientes na relação se faz numa base claramente assimétrica, reservando-se os poderes públicos a exclusividade da definição de prioridades, de critérios e de modalidades de intervenção. Ou seja, o pluralismo institucional reduz-se à partilha de responsabilidades na prestação concreta de bens ou serviços, esta definida formalmente e segundo as vantagens comparativas de cada um dos sectores institucionais intervenientes, não incorporando a partilha na concepção e decisão das próprias políticas.

Este entendimento das relações entre actores públicos e privados segundo a figura da contratualização, ou se quisermos ser mais exactos num híbrido de contratualização e 3º pilar (na medida em que acaba por estar assumida uma clara vocação selectiva na apreciação dos agentes privados por parte dos actores públicos), terá, naturalmente, tradução concreta ao nível dos instrumentos de gestão das relações que os actores públicos desenvolvem e ao nível das práticas concretas de relacionamento com a sociedade civil formal.

No que diz respeito aos instrumentos desenvolvidos, e aqui a análise centra-se sobretudo ao nível da CNLCS, são claras duas opções, ambas características de modelos de relação contratual: a opção pela relação pagador/prestador, que centraliza no primeiro o poder de decisão, e a opção pelo modelo formal de relacionamento.

O instrumento de relacionamento, por excelência, da CNLCS com as organizações da sociedade civil, desenvolvido de uma forma crescentemente refinada

após um período de alguma indefinição e informalidade, é o Programa CRIA, criado em 1997 com o propósito claro de

“(...) prevenir e solucionar os problemas colocados pela SIDA, mediante (...) a participação efectiva da comunidade(...)”

Fonte: Regulamento do Programa CRIA1997, p.2

Deste programa constam um conjunto de princípios orientadores, importados do que é definido no próprio Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, sendo de destacar alguns itens em particular.

Em primeiro lugar, a implementação do programa assenta na canalização para a intervenção no campo da SIDA de recursos financeiros que não têm origem no orçamento geral do Estado. A base financeira do programa provém do jogo, mais concretamente dos apuramentos líquidos do JOKER, jogo explorado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, dos quais 25% são entregues ao Ministério da Saúde para distribuição por acções no domínio da SIDA, sob a coordenação e gestão da CNLCS. Este é um dado especialmente interessante se tivermos em linha de conta o carácter particularmente exigente da SIDA, em termos financeiros, sobre o orçamento dos governos. Só para termos uma ideia, as estimativas dos custos totais com os doentes infectados em 1998 apontavam para mais de 13 milhões de contos, só da parte do Ministério da Saúde, distribuídos entre terapias, ambulatório e internamento². Se a isto acrescentarmos as despesas de apoio social directo (desde subsídios pontuais até reformas por invalidez, passando pelo apoio domiciliário e residencial), conseguimos ter um quadro claro do peso financeiro que a SIDA representa para os governos. A estratégia financeira escolhida para o CRIA revela uma opção pela participação da sociedade civil não só ao nível da prestação concreta (pelo financiamento de actividades que proponha), mas também ao nível da provisão quase forçada de recursos financeiros (na medida em que eles dela provêm directamente sem que manifeste a sua vontade de que sejam conduzidos para esse fim).

Em segundo lugar, o programa contempla acções que são da iniciativa não só de agentes privados, mas também de instituições públicas. Ou seja, estamos a falar de uma estratégia original de aumentar os recursos dos próprios agentes públicos, que

² Fonte: Relatório de actividades da CNLCS, 1997

concorrem em circunstâncias de igualdade com os agentes privados na distribuição de verbas para acções de intervenção no domínio da SIDA.

Em terceiro lugar, o programa financia apenas acções que se integrem naquilo que é definido pela CNLCS como prioridade. Essa definição é muito clara e refina-se ao ponto de atribuir a cada área prioritária um peso percentual no total de verbas disponíveis (que em 1997 e 1998 terão rondado 1 milhão de contos anuais³). Acções não previstas como prioritárias não são passíveis de apoio financeiro no âmbito do CRIA.

Finalmente, a participação financeira da CNLCS só vai até 80% do investimento total dos projectos, assumindo-se que as entidades promotoras têm capacidade para um autofinanciamento mínimo de 20% ou, pelo menos, uma capacidade de angariação de outros apoios que não os da CNLCS.

Este instrumento particular de gestão das relações entre o órgão público central no domínio da SIDA e as ONG's portuguesas é um exemplo claro de como opera um Estado contratualizador, que centralmente define as áreas em que tem interesse investir, que escolhe selectivamente os parceiros a apoiar com base nas suas vantagens comparativas, que lhes paga para executarem determinados serviços, nos moldes e nas condições que centralmente define e impõe.

A opção por este modelo de relacionamento dos actores públicos com os actores privados tem, naturalmente, consequências ao nível dos significados políticos das relações entre Estado e ONG's. Referimo-nos, concretamente, à imposição de um modelo selectivo, que fomenta o sector privado apenas nas áreas e nos moldes que se entendem como prioritários e à emergência de um modelo autoritário da parte dos actores públicos, modelo escudado no monopólio dos recursos e da decisão sobre a sua atribuição.

A análise dos dossiers de candidatura das ONG's portuguesas aos programas CRIA97 e CRIA98, permite-nos clarificar algumas destas dinâmicas⁴.

³ Fonte: Regulamento do Programa CRIA98, CNLCS, 1998

⁴ A consulta aos dossiers concretizou-se durante o mês de Março de 2000 nas instalações da CNLCS, apesar de ter sido solicitada cerca de 4 meses antes. A atitude de retracção inicial à consulta do material em causa, consulta a acontecer para fins claramente científicos, e no âmbito de um projecto apoiado pela própria CNLCS, só ilustra a permanência de uma cultura de ocultação de informação ao nível das instituições públicas em Portugal, tanto mais grave quanto falamos de documentos que, em rigor, são documentos de consulta pública. Só depois da intervenção da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos foi o processo de consulta desbloqueado.

Uma candidatura ao programa CRIA prossegue segundo um conjunto de etapas de cariz burocrático que não a distinguem particularmente de outros procedimentos públicos, não sendo relevante fazer aqui a sua descrição. De relevar parece-nos o mecanismo de apreciação e decisão previsto e a sua tradução prática.

No regulamento do programa são detalhadamente descritos os procedimentos que as entidades financiadas devem seguir, quer durante a candidatura, quer durante a implementação dos projectos, se aprovados. A definição dos processos inerentes à apreciação das candidaturas não é, no entanto, tão clara. Apenas se indicam critérios de preferência (que acabam por funcionar como as referências que os diferentes agentes devem adoptar para investimento) e calendarizações das acções. Quem avalia e como avalia são dimensões que nunca chegam a ficar claras.

Mais significativa é, no entanto, a prática concreta adoptada. Depois de apresentadas e avaliadas, e nos casos em que aprovadas, a decisão sobre as candidaturas é remetida para as instituições promotoras sem qualquer informação que não seja a decisão final propriamente dita (aprovado/reprovado) e os cortes efectuados nos orçamentos propostos. Estes últimos são especialmente significantes enquanto denúncias de uma prática autocrática dos poderes públicos na relação com as ONG's.

Note-se que, para os 30 projectos aprovados pelo CRIA em 1997, e analisados no âmbito da nossa investigação, os cortes nos orçamentos propostos foram em média de 40%, com valores individuais que oscilaram entre 0 e 99%. Para 1998, e para os projectos analisados, esse valor médio foi de 41%. O que é relevante não é tanto o valor dos cortes, que até pode ser aceite se devidamente justificado. O que é relevante é que os cortes são efectuados segundo critérios que nunca chegam a ficar claros, nem analisando pormenorizadamente a documentação incluída nos dossiers da CNLCS. E são apresentados às organizações candidatas sem qualquer exposição claramente fundamentada.

Este é o tipo de prática que denuncia, claramente, uma atitude de reproduzida autocracia dos poderes públicos na relação com as organizações privadas da sociedade civil. A acompanhá-la está a total ausência de instrumentos formais de auscultação e participação das ONG's nos próprios processos de tomada de decisão. Não deixa de ser relevante que, na sua versão inicial, o Plano Nacional de Luta Contra a SIDA e a estrutura que definia para a CNLCS não contemplassem qualquer mecanismo formal de

ligação às ONG's. Só em 1994 esse mecanismo é introduzido, acrescentando à Direcção Executiva da CNLCS um elemento de ligação às ONG's. Esse não é, no entanto, um elemento representante das ONG's e sim um elemento da própria CNLCS que centraliza as relações com as ONG's.

Em suma, em Portugal, e no domínio da SIDA, estamos perante um modelo de Estado que incorpora nas políticas governamentais a relação com a sociedade civil formal, mas que o faz numa perspectiva contratualizadora e segundo padrões autocráticos, tradicionais na atitude dos actores públicos perante essas relações. Esse é um modelo que se demonstra selectivo e centralizador, não sustentando a pretensão de sobre ele se poderem fundar mesclas progressistas.

No entanto, e como estas são feitas no mínimo a dois, o seu significado só se atinge percebendo como respondem os actores privados.

2. RESPOSTAS DE UMA SOCIEDADE CIVIL FRAGMENTADA A PARTIR DO INTERIOR

Este quadro de actuação autoritária e selectiva dos actores públicos portugueses acaba por não estar longe do cenário identificado, num plano discursivo, quando se procurou observar as representações das ONG's, na figura dos seus dirigentes, sobre o Estado português e a sua actuação no domínio da SIDA. Relembrando alguns dos itens trabalhados no capítulo anterior, ficou registada uma opinião francamente negativa, e generalizada, dessa actuação pública, nomeadamente quando estavam em causa questões como o estabelecimento de parcerias com as ONG's, os mecanismos de apoio às ONG's ou a auscultação destas antes da tomada de decisões.

Sabemos, porém, que a identificação de opiniões negativas sobre a actuação de instituições públicas nem sempre se traduz em práticas concretas de pressão para a mudança ou de contestação aberta. Ou seja, o facto de genericamente todos os dirigentes inquiridos terem expressado uma opinião globalmente negativa sobre a actuação do Estado português, e seus representantes, no campo da SIDA, e sobre as suas relações com as ONG's, não significa que tal se traduza em práticas organizacionais consonantes ou em políticas concretas ao nível do sector, no sentido da pressão e contestação dos

actores públicos discursivamente acusados. Pelo contrário, como se procura demonstrar, essa tradução não existe de forma tão generalizada como o discurso poderia fazer crer.

O quadro dominante de actuação dos agentes não governamentais observados permitiu-nos, de facto, concluir pela reprodução, no campo da SIDA, de um conjunto de traços de vulnerabilidade do Terceiro Sector português, dos quais deriva a ausência de estratégias pró-activas de pressão sobre os actores públicos, e que obstaculizam a emergência de uma política concertada ao nível do sector. Reféns de uma realidade atomizada e enfraquecida, colonizada pelas lógicas burocráticas, a maioria das ONG's portuguesas envolvidas no complexo VIH/SIDA acaba por reproduzir o padrão de selectividade e segmentação induzido pelos actores públicos, reprodução essa associada a três grandes dinâmicas:

1º) a forte presença de organizações de raiz religiosa/católica no conjunto de instituições privadas a intervir no domínio da luta contra a SIDA;

2º) a dependência financeira das organizações privadas em relação ao Estado;

3º) a dificuldade de concretização das organizações segundo estratégias pró-activas no campo da SIDA.

2.1. Um quadro de expressão forte de organizações de raiz religiosa

A denúncia do relevo que têm na sociedade civil formal portuguesa as organizações dependentes da Igreja Católica, e dos efeitos que isso tem na extensão de um modelo conservador e assistencialista, é algo que vem marcando muitos dos trabalhos que procuram mapear essa esfera social. A identificação desse relevo no campo da SIDA reveste-se, porém, de significados particulares.

Da análise feita aos projectos aprovados para financiamento pela CNLCS, no âmbito do Programa CRIA, em 1997 e 1998, foi possível retirar alguns dados que interessará aqui reter de forma sistematizada.

Dos 30 projectos de ONG's aprovados em 1997, num valor total de cerca de 414 mil contos, 7 (aproximadamente 23%) são de organizações religiosas/católicas, para elas se deslocando cerca de 25% dos montantes totais nesse ano atribuídos. Já em 1998, e num total de 21 projectos aprovados, novamente 7 (33%) são de organizações religiosas, para elas sendo deslocados cerca de 40% do total de 295 mil contos nesse ano

movimentado para as ONG's. Ou seja, estamos a falar de organizações que, só ao nível dos apoios disponibilizados pela CNLCS, têm uma grande capacidade de captação de recursos públicos.

A análise nominal dos projectos em causa permite-nos, ainda, verificar que traduzem a vocação assistencial destas organizações, distribuindo-se pelas seguintes valências:

Quadro 38

Distribuição dos projectos de organizações religiosas, aprovados pelo CRIA, nos anos de 1997 e 1998, segundo os serviços que envolvem

Tipo de serviço	1997	1998
Centro de dia/residência	4	2
Apoio domiciliário	2	3
Apoio psicológico	1	-
Teste do VIH	-	1
Estudo	-	1
Total	7	7

Note-se que a quase totalidade dos projectos incide sobre o apoio social directo às populações afectadas, normalmente tomando como alvo as mais carenciadas social e economicamente, reproduzindo aquilo que tem sido a orientação dominante destas organizações noutros domínios de intervenção. De referir que estes são os serviços que permitem às respectivas organizações a celebração de contratos de prestação com outros organismos públicos, nomeadamente com os serviços do Ministério da Solidariedade Social.

Apesar desta claríssima elevada capacidade de concretização de serviços, a razão de considerarmos estas organizações reflexo de algumas das vulnerabilidades estruturais do Terceiro Sector português tem a ver, sobretudo, com a ideologia da prestação que lhes está subjacente e que não perspectiva a orientação no sentido da capacitação e da emancipação dos sujeitos, antes os sujeitando a novas formas de dependência, tão ou mais condicionantes da liberdade individual e da participação democrática que os actores públicos.

Note-se que estamos a falar de organizações cujos serviços são basicamente assegurados por profissionais (em média estas organizações têm cerca de 10 profissionais), destinados a populações carenciadas de recursos e cuja assistência é

assegurada mediante a avaliação da sua situação, a cargo dos referidos profissionais. São organizações que prestam, sobretudo, serviços de apoio social directo, segundo um modelo de actuação topo-base, ou seja, segundo uma relação prestador/assistido, traduzida numa orientação tendencial para os profissionais e numa não participação dos afectados nas actividades concebidas e desenvolvidas.

Este é claramente o tipo de organização que melhor se adequa ao modelo contratualizador escolhido pelo Estado português neste domínio, na medida em que assume um perfil de prestação de serviços próximo do modelo burocrático-autoritário dos agentes públicos, dispondo-se a actuar, precisamente, nos domínios onde estes se assumem menos capazes (e menos interessados) em intervir directamente.

Este é, igualmente, o tipo de organização que mais contribui para a atomização e enfraquecimento do Terceiro Sector, pelo menos na perspectiva da sua participação na construção de mesclas progressistas.

Repare-se que, em relação à avaliação dos diferentes aspectos envolvidos na actuação dos actores públicos na sua relação com as organizações privadas de solidariedade, são estas as organizações que, ainda que em termos médios mantenham uma avaliação negativa, globalmente apresentam avaliações menos negativas. Observe-se, para esse efeito, o quadro seguinte e note-se como, para os itens em questão, não só a avaliação média expressa pelas organizações religiosas é menos negativa, como, sobretudo, o intervalo de variação dessa avaliação é mais claramente orientado para avaliações positivas.

Quadro 39

Avaliação da actuação do Estado, segundo um conjunto de itens, expressa por organizações religiosas e não religiosas

Item em avaliação	Avaliação média das organizações religiosas (intervalo de variação)	Avaliação média das organizações não religiosas (intervalo de variação)
Apoio financeiro do Estado às ONG's	2,75 (2-5)	2,18 (1-4)
Fomento de parcerias com as ONG's	2,86 (2-5)	2,36 (1-4)
Avaliação geral das relações com o Estado	3,71 (3-5)	3,10 (1-5)

Traçando o perfil geral destas organizações, em termos das dinâmicas organizacionais que mais as distinguem das restantes, verificamos que se tratam de organizações antigas, anteriores ao aparecimento do VIH, com actividades concentradas à volta do apoio social directo a populações carenciadas, assumindo, nesse sentido, uma orientação clara para a prestação de serviços, dependentes financeiramente do Estado, com um número relativamente elevado de profissionais, juridicamente com a figura de IPSS's, filiadas na União das IPSS's (UIPSS's), mas sem desenvolverem parcerias com outras organizações no domínio do VIH/SIDA.

Os significados especiais que tem a sua relevância no domínio da SIDA prendem-se com o tipo de questões sociais e políticas que a doença envolve, nomeadamente aquelas que remetem para discussões sobre a sexualidade, a liberdade sexual e a aceitação de estilos de vida plurais, a toxicodependência, o uso de preservativo, entre outras. Estas são questões que, como sabemos, a Igreja Católica reluta em incorporar de forma aberta no seu discurso, sendo por isso pouco credível a participação de organizações a ela associadas em debates e lutas à volta desses temas e, mais do que isso, orientadas para a afirmação de direitos à volta das populações mais directamente relacionadas com eles.

Se assumimos que as mesclas progressistas passam pela capacidade que os diferentes intervenientes têm para se fazer ouvir na arena de discussão pública e pela capacidade que têm de nela introduzir temas conducentes à capacitação dos cidadãos e à sua emancipação, seremos forçados a ver neste tipo de organizações um factor de enfraquecimento do próprio Terceiro Sector.

2.2. A reprodução de laços de dependência financeira do Estado

Um segundo traço estrutural do Terceiro Sector português que se observou reproduzido no domínio da SIDA foi o da dependência financeira das ONG's em relação ao Estado. A esse propósito lembre-se o que já foi apresentado no capítulo anterior, demonstrando-se então que, entre as 31 ONG's observadas, 18 (60%) mantinham um perfil de clara dependência financeira face ao Estado, dependência que tem, naturalmente, implicações ao nível das relações que com ele mantêm. Essa dependência será, logicamente, um factor redutor da capacidade reivindicativa das ONG's, nomeadamente no que diz respeito à afirmação de posições de conflito em relação ao

que for centralmente definido, bem como obrigará a uma maior concentração à volta da sobrevivência organizacional, pelo desenvolvimento de estratégias de maximização do aproveitamento dos recursos públicos.

Exemplificando esta última afirmação, e de acordo com a análise nominal feita à estrutura orçamental dos projectos aprovados em 1997, no âmbito do CRIA, oriundos de organizações dependentes do Estado financeiramente (73%), verificamos que as despesas de funcionamento geral dos projectos, aqui se incluindo água, telefone, electricidade e correio, representam uma média de 8% dos orçamentos totais, sendo que em muitos deles a pertinência dessas rubricas fica por demonstrar. Mais do que isso, transparece uma aceitação tácita por parte da entidade gestora (CNLCS) desse aproveitamento do financiamento de despesas que são despesas gerais da organização e não do projecto particular em avaliação, na medida em que, em média, são essas as rubricas menos cortadas nos orçamentos finais.

A reprodução deste perfil de dependência financeira em relação ao Estado acaba por traduzir um conjunto de vulnerabilidades das organizações formais da sociedade civil portuguesa, agindo num fluxo complexo de causa/efeito, que globalmente interagem para a fragilização geral do sector enquanto interveniente na construção de mesclas progressistas.

Repare-se que, globalmente, estas são as organizações onde se verifica uma maior dificuldade de concretização de serviços, delas se excluindo, naturalmente, o subconjunto analisado no ponto anterior, as organizações de raiz religiosa. São organizações cuja intervenção se centra, maioritariamente, à volta de acções de prevenção e informação (de resto, de acordo com o que é definido como prioritário para intervenção das ONG's no Plano Nacional de Luta Contra a SIDA).

O que melhor atesta, no entanto, a vulnerabilidade organizacional destas ONG's, logo, a sua incapacidade para se constituírem como agentes de poder na arena de discussão com os actores públicos, é um conjunto de indicadores de funcionamento organizacional que se ligam, directamente, a mecanismos de procura activa de alternativas aos financiamentos públicos.

Note-se que, em primeiro lugar, se observa uma dificuldade generalizada de externalização da imagem das organizações, factor importante para a angariação de recursos noutros sectores que não o sector público. 70% destas ONG's não têm *site* na

Internet, 52% não têm um boletim informativo, cerca de 40% nem sequer têm uma brochura de apresentação. Cerca de 61% nunca recorreram a anúncios publicitários ou estratégias de marketing e cerca de 40% não recorrem a *mailings*. Repare-se que estas são, na realidade, as grandes alternativas que se apresentam em termos de gestão organizacional na linha de estratégias pró-activas de rompimento com a dependência face ao Estado, nomeadamente na perspectiva da angariação de recursos de origem não pública.

A acrescer a essa dificuldade de externalização da sua imagem, verificamos uma quase total ausência, nas ONG's dependentes do Estado, de estratégias pró-activas de recrutamento de voluntários. Essa ausência será sintomática, por um lado, de uma gestão organizacional menos madura, de uma desvalorização da externalização da imagem, por outro, e de uma não concentração na procura de elementos de força para a sobrevivência organizacional.

De qualquer forma, estaremos a falar de um conjunto de traços que acentuam a vulnerabilidade das ONG's, logo, que fragilizam a sua posição enquanto interlocutoras em projectos de redefinição das orientações públicas. Assumindo-se que mesclas progressistas são aquelas que assentam num desenvolvimento autónomo e sustentado de todos os intervenientes, a manutenção de um conjunto de dinâmicas organizacionais como as identificadas, coroadas pela dependência financeira do sector privado em relação ao sector público, não poderá ser tomada como ponto de partida credível para a sua edificação.

2.3. A ausência de estratégias pró-activas no domínio da SIDA

Um último traço de vulnerabilidade do Terceiro Sector, identificado no domínio de intervenção eleito, tem a ver com a dificuldade de concretização de actividades especializadas segundo estratégias claras de actuação no domínio da SIDA.

Este é um traço especialmente interessante na perspectiva dos significados políticos da acção do Terceiro Sector nos diferentes campos de intervenção, aparecendo muito associado à diferença observada quanto ao grau de concentração das ONG's em volta da SIDA. A esse propósito relembre-se que, das 31 ONG's observadas, apenas 8 se concentram em acções exclusivamente ligadas à SIDA. No capítulo anterior, e a

propósito dessa distribuição, tivemos ocasião de sugerir que esse poderia ser um indicador de incorporação, até certo ponto oportunista, da SIDA nos planos de actividades de organizações não directamente com ela relacionadas.

Fazendo a análise detalhada do perfil de intervenção destas últimas no domínio da SIDA, ganham relevo algumas dinâmicas particulares.

Em primeiro lugar, as actividades típicas que desenvolvem centram-se em torno da prevenção e informação, sobretudo direccionada a grupos genéricos (como jovens ou comunidade) ou a grupos específicos particularmente destituídos (como toxicodependentes ou prostituídos). São, de qualquer forma, actividades que resultam de projectos concebidos por técnicos profissionalmente ligados a esses domínios, muitas vezes em instituições públicas, e que reproduzem nas organizações onde exercem voluntariado o mesmo tipo de orientação topo-base de profissionais para assistidos.

Será de salientar, em segundo lugar, que, entre essas organizações, 55% não têm entre os seus voluntários seropositivos, sendo que 85% não os têm entre os seus funcionários remunerados. Em nenhuma o órgão directivo inclui seropositivos. Ou seja, estamos a falar de um conjunto significativo de organizações onde não se verifica o envolvimento directo de indivíduos afectados pela doença nas respostas desenvolvidas.

Adicionalmente, e após a análise dos planos de acção das organizações em causa, verifica-se a quase total ausência de estratégias claras de orientação da intervenção das mesmas no domínio da SIDA. A SIDA aparece, claramente, como temática paralela ao eixo de intervenção central que define as organizações, facto que tem, obviamente, implicações ao nível do posicionamentos das ONG's no campo da SIDA e ao nível do investimento que fazem nas questões de fundo que marcam a doença. As suas actividades reduzem-se a um figurino que não envolve, normalmente, os afectados pela doença, que configura uma intervenção sobre populações definidas e de acordo com as prioridades centralmente definidas pelos actores públicos. Nessa linha, a intervenção no campo da SIDA faz-se recorrendo, normalmente, a fundos públicos (70% destas organizações são dependentes financeiramente do Estado).

Esta fraca concentração das ONG's em torno da SIDA, como núcleo central definidor da própria organização, acaba por estar intimamente associada, igualmente, à fraca concentração e ao fraco investimento em sinergias colectivas. Tal é comprovado pela ausência de relações em rede no domínio da SIDA. Mais do que isso, não se

registam histórias relevantes de parcerias sustentadas e duradouras que envolvam estas ONG's no domínio da SIDA.

Estes são, naturalmente, indicadores de fragilidade do sector formal da sociedade civil no domínio da SIDA. São, nomeadamente, indicadores que comprovam a reactualização, no domínio da SIDA, das velhas questões que marcam o Terceiro Sector português e que fragilizam a sua participação em mesclas público/privado.

O peso significativo da Igreja num domínio como a SIDA, a dependência financeira face ao Estado e a ausência de estratégias claras de actuação, configuram bases pouco credíveis para a afirmação sustentada do Terceiro Sector e para a sua participação emancipada nas políticas sociais neste domínio. Configuram, além disso, indicadores que corroboram as hipóteses teóricas levantadas, provando que a orientação dominante das políticas públicas para a contratualização de serviços em áreas onde o Estado manifesta desinteresse em investir encontra eco nas próprias organizações privadas, traduzindo-se, nomeadamente, na apropriação da SIDA por organizações que não têm a ver com ela directamente, na incorporação particular da SIDA por organizações de raiz religiosa, no seu desenvolvimento em torno das questões eleitas como prioritárias pelo Estado e na consolidação dos laços de dependência face a este.

3. ESPAÇOS DE EMERGÊNCIA DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROGRESSISTAS: QUESTÕES E INDICADORES

A par das velhas questões que acreditávamos seria possível identificar reproduzidas no domínio da SIDA, defendeu-se a possibilidade de testar um conjunto radicalmente novo de hipóteses, das quais se argumentou derivam indicadores de possibilidade de construção de mesclas progressistas, assentes num conjunto de dinâmicas organizacionais totalmente diferentes das tradicionalmente associadas à sociedade civil formal portuguesa e que configuram espaços de esperança que importará aprofundar.

As novas questões a que nos referimos aparecem, como já foi afirmado no capítulo 6, fortemente associadas às especificidades de uma doença como a SIDA e permitem conceber, com valor de exemplo, um conjunto de dinâmicas de

desenvolvimento autónomo e sustentado do Terceiro Sector nas quais é credível possam vir a desenvolver-se arranjos institucionais radicalmente diferentes dos descritos no ponto anterior. Essas dinâmicas têm a ver, conforme se procura demonstrar, com três questões essenciais:

1º) os efeitos do desenvolvimento a partir do interior de actores privados num domínio novo para as políticas sociais;

2º) a politização das acções enquanto mecanismo de influência das agendas de discussão política;

3º) o desenvolvimento de estratégias organizacionais próprias da sociedade global de informação, como mecanismo de autonomização.

Estas são questões especialmente importantes e observáveis num conjunto particular de organizações, cujas especificidades se procuram identificar, e que se materializam entre aquelas que no capítulo anterior foram identificadas como organizações de doentes de SIDA e organizações de grupos de identidade.

3.1. SIDA – respostas a partir do interior

Já teremos deixado bem claro que o conjunto de desafios que uma doença como a SIDA colocou às políticas sociais configura um cenário de grandes especificidades, para as quais o Estado assume claramente não estar preparado. Talvez por essa razão só tardiamente tenha definido um Plano Nacional de intervenção.

Mais do que isso, as especificidades que marcam uma doença como a SIDA, especificidades que têm muito a ver com os conflitos em torno de valores, de comportamentos e estilos de vida, configuram questões centrais na definição das identidades das organizações. Quando no capítulo anterior se propôs um índice de concentração organizacional à volta da SIDA pretendeu-se, precisamente, distinguir as organizações quanto à intensidade da sua ligação à doença, acreditando-se que quanto maior ou mais estreita essa ligação, mais forte seria a influência da SIDA e das questões que levanta na definição da identidade organizacional. Em última análise, num exercício como este, estava implícita a defesa de que seria possível identificar mesclas sociais diferentes a partir da distinção entre organizações que se estruturam à volta da prestação de um serviço que é um fim em si mesmo e organizações que se estruturam à volta da

prestação de um serviço com significados políticos, ou seja, organizações para as quais a prestação aparece como um meio para atingir um fim que é um fim com contornos políticos, na medida em que implica a tomada de posição sobre temas específicos e a defesa de determinadas posições a seu respeito.

Desse exercício foi possível, conforme já debatido no capítulo anterior, isolar dois grupos específicos de organizações com uma ligação mais estreita à doença. Um grupo incorporava as organizações que surgiram especificamente para resposta à SIDA e cujas actividades se desenvolvem na ligação exclusiva à doença. O outro grupo incorporava as organizações que designámos por organizações de grupos de identidade, organizações que se estruturam à volta de grupos populacionais específicos, cuja identidade colectiva é definida ou fortalecida pela sua associação à SIDA.

A análise nominal dessas organizações permite identificar duas regularidades na sua criação. Por um lado, e para as organizações de doentes de SIDA, elas são criadas ou por seropositivos (3) ou por indivíduos ligados directamente à doença pela via profissional, nomeadamente às unidades de doenças infecciosas dos hospitais que tratam doentes de SIDA e seropositivos (5). Quer num caso, quer no outro, tratam-se de pessoas que reclamam um conhecimento profundo da doença e das suas exigências, sendo que esse conhecimento lhes dá a autoridade para participarem na definição das formas mais adequadas de intervenção. Como afirma uma das fundadoras, seropositiva, de uma das ONG's observadas,

“É super importante para Nós estarmos envolvidos nesta batalha pois é acerca de Nós. E quem mais do que Nós pode falar acerca das Nossas necessidades, crenças e problemas?... Ninguém!”

Fonte: Viver, Revista da Associação Brilhar, nº1, 1999, p.31

A questão do envolvimento directo dos seropositivos nestas organizações é importantíssima na perspectiva da construção de mesclas progressistas. Esse envolvimento é atestado por um conjunto de indicadores, desde a sua presença enquanto voluntários (observada em todas), enquanto funcionários remunerados (observados em 75% das ONG's) e enquanto directores (em pelo menos 3 das 8 organizações os respectivos presidentes e fundadores são seropositivos). E dizemos que essa é uma questão importantíssima na medida em que as mesclas progressistas assentam, não na intervenção sobre populações, e sim na participação e envolvimento

dos utilizadores na prestação e na sua proximidade à decisão. O envolvimento directo dos afectados pela SIDA nas organizações é, nesse sentido, um indicador importante para a fundação de mesclas progressistas, sendo o seu déficite um indicador de vulnerabilidade.

Uma segunda regularidade, válida para as organizações de grupos de identidade, tem a ver com o carácter agregador da SIDA senão na criação da ONG, pelo menos na sua afirmação. Estamos a falar de organizações que surgem à volta de grupos populacionais específicos, muito directamente afectados pela doença, e para os quais esta funciona como a mola impulsionadora para agregação e afirmação pública, traduzindo-se em projectos de pressão e *lobby* para introdução nas agendas políticas de questões radicalmente novas. Aqui ganham relevo as questões ligadas à homossexualidade, mas também, de uma forma muito particular, à hemofilia, aparecendo as ONG's como a melhor forma de organização para corporização de projectos políticos de grupos específicos, dotados de recursos para a acção. Leia-se a resposta do dirigente de uma das associações de homossexuais a propósito das razões para a criação da mesma

“... a necessidade de defender os direitos humanos das minorias e não confundir essa defesa com a problemática da saúde, particularmente no que concerne ao problema da SIDA no que toca aos gays...”

Inquérito nº7

Ambos os tipos de organizações surgem, por isso, numa lógica de formação que nada ou pouco tem a ver com o Estado ou com eventuais incentivos do Estado. Pelo contrário, surgem ao lado de um Estado ainda não organizado para intervir ou definir como intervir ou, para muitas, para dar voz a um conjunto de necessidades que o Estado não satisfaz ou satisfaz de forma inadequada. Mais do que isso, verifica-se entre estas organizações, uma percepção mais ou menos generalizada de que elas próprias terão sido determinantes, enquanto exemplo, para a definição da actuação dos próprios actores públicos.

3.2. Acção politizada para influência das agendas políticas

A focalização das organizações na problemática da SIDA, ou a sua concentração à volta dos interesses de grupos de identidade específicos, aparece associada à estruturação das actividades em torno de um conjunto de novas questões que politizam fortemente a acção. Se existe algo de radicalmente novo nas ONG's que operam no domínio da SIDA, é o carácter fortemente politizado das questões a que se dirigem, o qual acaba por encontrar eco na forma como as ONG's se organizam e se percebem. Estamos a falar de um domínio de acção que pode dar sentido político à acção e, nesse sentido, funcionar como espaço público de afirmação e reivindicação de direitos e de influência sobre os processos políticos.

Exemplo disso é a longa campanha de pressão que a Associação Portuguesa de Hemofílicos (APH) desenvolveu na sequência da contaminação desses doentes, durante os anos 80, por lotes de Factor VIII infectados com o VIH. Organização até então de alcance e visibilidade reduzida, a APH envolve-se a partir de inícios da década de 90 numa batalha complexa contra o Estado português, onde discute, basicamente, a culpa deste num processo que culminou na morte de um conjunto alargado de cidadãos. Situação relativamente inédita no nosso país, onde um grupo de cidadãos processa criminalmente o Estado, e seus representantes, e depois de algum tempo de adiamentos gerados dentro do próprio sistema judicial, a mediatização das campanhas da APH e o endurecimento dos seus discursos acaba por culminar naquilo que podemos considerar uma cedência por parte do Estado, que em 1996 acaba por indemnizar todos os afectados, mesmo aqueles que os tribunais acabaram por declarar não passíveis de indemnização.

Mas outros exemplos existem da vontade de discussão política à volta dos temas envolvidos na problemática da SIDA. Vejam-se as denúncias que, conjuntamente, um grupo de ONG's faz sobre as orientações políticas do Estado. Em 1999, a Abraço, a Ilga, a Opus Gay e o Grupo de Trabalho Homossexual do PSR, fazem circular um abaixo assinado onde se manifesta indignação face ao conteúdo publicitário de uma das mais recentes campanhas de prevenção da SIDA promovida pela CNLCS, cujo *slogan* principal era "*Família: o princípio do fim da SIDA*". Acusavam, então, aquelas ONG's a CNLCS de promover o conceito de família heterossexual, de não acrescentar nada em

termos de informação sobre prevenção e de desresponsabilizar o Estado, e a própria CNLCS, delegando nas famílias tarefas que são da responsabilidade dos primeiros.

O que é marcante num conjunto específico das ONG's observadas é, de facto, a forma como assumem claramente a vontade de influenciar os processos de decisão política, assunção que se traduz, não só na tomada de posição no sentido da pressão e do *lobby* para introdução nas agendas políticas de novas questões, mas também na tomada de posição aberta para contestação das directivas e orientações dos actores públicos. Veja-se, por exemplo, como assume a Abraço a razão de ser do seu boletim bimensal

“... o Boletim existe porque a Abraço se recusa a pactuar com o estado-de-coisas em Portugal.”

Fonte: Boletim Abraço, Março/Abril 1997, p.1

Assumindo de forma muito explícita a vocação de reivindicação e contestação à volta das questões da SIDA, a mesma associação acaba por investir fortemente em actividades de aberto confronto em relação aos actores públicos, potenciando o referido boletim enquanto espaço de denúncia das orientações estatais que critica. Por exemplo, a propósito das campanhas de prevenção que a CNLCS organizou na altura da Expo98, em Lisboa, escreve-se no editorial do boletim

“... esta campanha caracteriza-se, uma vez mais, pela improvisação e amadorismo na definição dos alvos e do conteúdo, numa atitude de tapa buracos e de trabalho em cima do joelho. Infelizmente já familiar no trabalho da Comissão, tal atitude revela ausência de um juízo crítico sobre as campanhas que lhe são propostas, denunciando também um quase total desconhecimento das realidades de que deveria ser, à partida, a maior conhecedora.”

“O que a Comissão fez, depois de ter boicotado as iniciativas conjuntas das ONG's de informação e prevenção para o período da Expo98, foi apenas associar o seu nome à Exposição Mundial, como se de uma operação de marketing se tratasse, sabendo nós de antemão que os resultados práticos e efectivos da sua campanha serão nulos.”

Fonte: Boletim Abraço, Maio/Junho 1998, ano 2 nº4, p.1

Adoptando uma atitude de clara contestação em relação aos responsáveis públicos no domínio da SIDA, esta associação, em particular, acaba por multiplicar os espaços e os momentos de conflito, que se estendem às mais variadas questões, desde questões relativas ao fornecimento de medicamentos, cuja política do Ministério da Saúde é fortemente criticada, sendo considerada inaceitável no panorama europeu, até questões relativas à vigilância epidemiológica, à garantia de direitos e de igualdade para os seropositivos, entre outras.

Estes exemplos, entre muitos outros, acabam, sobretudo, por sustentar a nossa leitura de que as questões envolvidas na problemática da SIDA são questões que podem facilmente politizar a acção e funcionar como espaços de definição de identidades políticas. Nesse sentido, e quando as organizações as assumem dessa forma, podem ser bases promissoras para a construção de mesclas público/privado radicalmente distintas das vistas no ponto 2 deste capítulo. Ou seja, definindo a sua identidade à volta de projectos políticos, é de acreditar que as ONG's pressionem para modalidades de relacionamento com o Estado que não se esgotam na venda de serviços e que se queiram assumir como instâncias autónomas de decisão. O que, por sua vez, só será credível se conseguirem fazer acompanhar estes processos políticos de dinâmicas organizacionais conducentes à sua afirmação autónoma.

3.3. Estratégias organizacionais inovadoras: a profissionalização da gestão e a mediatização

Esta forte orientação para a acção politizada, de contestação, acaba por andar associada a um forte investimento em dinâmicas organizacionais particulares, segundo estratégias que aproximam estas organizações da gestão empresarial e que interagem com as dinâmicas vistas anteriormente num jogo complexo de facilitador/efeito. Ou seja, parecem funcionar, simultaneamente, como facilitadoras do tipo de acção em que as organizações se pretendem envolver e como desenvolvimento lógico dessas mesmas acções.

Entre as estratégias organizacionais identificadas, sobretudo entre as ONG's exclusivamente ligadas à problemática da SIDA, temos a salientar as apostas na profissionalização da gestão e na mediatização e externalização da imagem organizacional.

Em relação à profissionalização da gestão, dois indicadores fundamentais ganham relevo. Por um lado, a remuneração dos membros dos órgãos directivos das organizações, que acontece ou de forma directa (4 ONG's) ou de forma indirecta, remunerando-os enquanto técnicos (4 ONG's). Num caso ou noutro, os salários médios são sempre superiores a 150 mil escudos mensais, sendo os valores mais frequentes entre os 200 e os 250 mil escudos. No caso de uma das organizações, essa opção pela profissionalização vai ao ponto de retribuir aos próprios voluntários o trabalho, mediante a concessão de subsídios de alimentação, em alguns casos, ou mesmo uma remuneração horária.

Um segundo indicador de profissionalização da gestão tem a ver com as opções organizacionais em relação aos seus organigramas funcionais. Numas organizações de forma mais explícita, noutras menos, o que se observa é a incorporação da gestão enquanto atribuição da organização, fugindo à concepção voluntariosa simples da mesma. Por exemplo, a Abraço organiza-se segundo uma estrutura em núcleos de acção, entre os quais encontramos aqueles directamente ligados às suas intervenções no domínio da SIDA e um, designado como o núcleo de Produção, especializado no desenvolvimento de estratégias de marketing e angariação de recursos. Outro exemplo é a Sol, associação que inclui como atribuição específica de alguns dos seus directores a divulgação, informação e angariação de recursos por todo o país.

Este esforço de profissionalização da gestão está intimamente associado à procura de autonomia financeira e acompanha o tal esforço de externalização da imagem organizacional. Esta externalização surge, precisamente, como o melhor mecanismo para angariação de recursos exteriores ao Estado.

Exemplos dessas dinâmicas de externalização da imagem são as campanhas mediáticas sobre as actividades das organizações, feitas largamente recorrendo à aproximação a sectores da sociedade portuguesa com projecção social e mediática, das quais recordamos torneios de futebol com artistas famosos em favor da Abraço, jantares de beneficência com figuras notáveis da sociedade portuguesa em favor da Sol, leilões de objectos de arte doados por artistas conhecidos à Abraço ou à Sol, entre outras.

O que encontramos aqui é o desenvolvimento de um conjunto de estratégias organizacionais próximas do que fizeram, por exemplo, alguns movimentos sociais nos Estados Unidos, levantando-se com especial relevo a questão da proximidade aos

recursos sociais e a elites com recursos simbólicos. Esse relevo advém do facto de poder funcionar como um mecanismo tão selectivo como a dependência face ao Estado, na medida em que elege em detrimento de outras, algumas organizações. A esse propósito não podemos deixar de salientar que este conjunto de estratégias vincadas de externalização da imagem observa-se, sobretudo, em duas organizações lisboetas (Abraço e Sol). São, aliás, essas duas organizações que mais exemplos dão de uma estratégia geral de gestão organizacional que se aproxima da gestão empresarial, com o recurso à produção de material com a marca da associação para venda, e usando, para o efeito, campanhas publicitárias semelhantes às usadas pelas organizações comerciais, com recurso à associação a empresas privadas que, mediante o uso do nome da associação, fazem donativos à mesma a partir dos seus lucros⁵, entre outras.

Mas essa é, de facto, uma opção estratégica que acaba por ser assumida por todas as ONG's exclusivamente ligadas à SIDA. Por exemplo, o dirigente de outra dessas organizações afirma categoricamente que as ONG's devem

“... enveredar por uma gestão na perspectiva empresarial...”

Inquérito nº11

É nesse sentido que a organização que dirige se associa à CERA – Confederação Empresarial da Região do Algarve.

De qualquer forma, estas estratégias organizacionais, na medida em que se traduzem na independência financeira das respectivas ONG's, acabam por ser extremamente importantes, uma vez que promovem a sua independência face ao Estado, aumentando, por essa via, a sua força reivindicativa e o seu poder negocial.

Essa força reivindicativa acaba por se fazer sentir ao nível da própria alocação de recursos públicos. Note-se que, entre os projectos aprovados pela CNLCS em 1997 e em 1998, no âmbito do programa CRIA, as ONG's independentes financeiramente do Estado foram aquelas que maior fatia de recursos públicos retiveram. Note-se que, dos projectos aprovados em 1997, a média atribuída aos projectos de ONG's autónomas foi

⁵ Um exemplo dessa associação é a campanha de uma empresa de cosmética ecológica, a MAC, que cria um fundo de apoio à acção no domínio da SIDA, o MacAIDSFund, promovendo em Portugal a venda de postais, nas suas lojas, feitos por crianças seropositivas, cujas receitas revertem para um conjunto de instituições pediátricas, entre as quais a Sol. Outro exemplo é a associação a uma instituição bancária portuguesa, que coloca nos seus folhetos publicitários de incentivo aos empresários para o investimento fiscal, os nomes de uma série de organizações de solidariedade, entre as quais a Sol e a Abraço, apelando ao donativo como forma de obter benefício fiscal.

de 29 mil contos, enquanto que a média para as ONG's dependentes foi de 6 mil contos. Em 1998, o cenário repete-se com valores iguais a 18 mil e 7 mil contos, respectivamente.

Essa maior capacidade de captação de recursos públicos é, simultaneamente, acompanhada de tomadas de posição sobre os seus eventuais significados políticos. Por um lado, é nestas organizações que se observam respostas de contestação aos cortes orçamentais que a entidade pública, a CNLCS, faz sobre os projectos apresentados, considerados despropositados e não fundamentados. Novamente quem assume aqui maior protagonismo é a Abraço. Por outro lado, a captação de recursos públicos é vista e afirmada como resultado de uma responsabilidade do Estado e não como mecanismo redutor da independência organizacional. Isso mesmo se pode ler quando se afirma

“... o facto de o Boletim ter um financiamento do Ministério, ao abrigo de um programa oficial que contempla, especificamente, esse tipo de apoios, significa apenas que, finalmente, o Ministério cumpre com algumas das suas obrigações. De modo algum pode ser entendido como atenuação das divergências que existem nem como forma de reduzir a nossa independência e a autonomia das nossas posições.”

Fonte: Boletim Abraço, nº1, ano 2, Setembro/Outubro, p.1

Estas são, igualmente, as organizações que maior capacidade de concretização efectiva de actividades apresentam, tanto no domínio do apoio social directo, aqui rivalizando com os níveis de performance das organizações religiosas (embora segundo princípios ideológicos de prestação distintos, na medida em que partindo e envolvendo os próprios afectados e assentando em projectos politizados de acção), como no domínio da prevenção, tanto genérica como para grupos específicos, no domínio da divulgação científica, no domínio da informação, no domínio da reivindicação e denúncia.

Para terminar, são ainda as organizações que incorporam nas suas estratégias a importância das sinergias colectivas, sendo nelas que se identifica o maior índice de participação em parcerias com outras ONG's, bem como a participação em movimentos internacionais de ONG's ligadas à SIDA. Sem podermos falar de uma articulação em rede, até porque internamente existem divergências de posição em relação a alguns temas em particular, são significativas as histórias de estabelecimento de contactos e

parcerias entre as ONG's exclusivamente ligadas à SIDA ou a grupos de identidade, muitas vezes à volta de questões particularmente polémicas como é o caso, já referido, da contestação à orientação heterossexual do Estado.

Em suma, e retomando as hipóteses teóricas avançadas neste projecto, é possível identificar, de facto, um conjunto de indicadores de emergência de bases novas para a construção de mesclas público/privado num domínio particular de gestão de políticas sociais como a SIDA. Ancorados num conjunto de estratégias organizacionais motivadas pela vontade expressa de politização das acções e de afirmação autónoma na arena de discussão pública, tratam-se de indicadores que permitem perspectivar um novo jogo de forças entre actores públicos e privados, um jogo assente numa distribuição mais simétrica do poder, numa posição sustentada de ambos os intervenientes, nomeadamente porque autónoma para as duas partes, e numa vontade de participação que vai além da prestação e que incorpora a decisão política.

Estas mesclas progressistas, no entanto, e como largamente vem reclamando Boaventura de Sousa Santos (1997), necessitam de tempo para se desenvolverem. Necessitam, além disso, de uma vontade política forte e sustentada que deseja que elas aconteçam.

As ONG's envolvidas com a problemática da SIDA, nomeadamente este último conjunto explorado, é ainda muito recente. As dinâmicas observadas não poderão, por enquanto, sinalizar mais do potencialidades e indicadores de potencialidades. Para sua tradução em mesclas emancipadoras vai ser determinante, por um lado, a sua capacidade de sobrevivência à pressão para a burocratização, que a gestão empresarial pode significar, e ao afastamento dos seus utilizadores, que a excessiva concentração em processos de sobrevivência organizacional pode implicar. Por outro lado, vai ser determinante a capacidade de aceitação por parte dos actores públicos do interesse dessas mesclas.

4. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL: CAMINHOS E DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE MESCLAS PROGRESSISTAS EM PORTUGAL

Para que possamos falar em mesclas entre público e privado, nomeadamente para que essas mesclas assumam formatos progressistas, duas condições centrais se impõem. Por um lado, é crucial tempo de maturação para que cada interveniente se defina de forma autónoma e encontre o seu caminho. Por outro lado, é fundamental uma vontade política firme e sustentada de que essas mesclas aconteçam. Sobre esta segunda condição já se foi reflectindo ao longo do nosso trabalho, embora não se houvesse constituído enquanto questão central do mesmo. Importará, neste momento, trabalhar melhor, e de uma forma mais conclusiva, a primeira.

Para o fazermos, julgamos imperativo trabalhar numa dupla perspectiva. Em primeiro lugar, demonstrando que o desafio da maturação se coloca de igual maneira para as ONG's e para o Estado. Em segundo lugar, sistematizando um conjunto de indicadores que sinalizam caminhos para a construção de mesclas progressistas, caminhos com obstáculos que importa problematizar.

4.1. O desafio da maturação na construção de mesclas progressistas

Aquilo que escolhemos designar como o desafio da maturação é algo que se coloca, em simultâneo, para actores privados e para actores públicos. Para os primeiros, está em causa o desenvolvimento da maturidade necessária para lidar com um conjunto de dinâmicas organizacionais inovadoras, promissoras, mas complexas. Para os segundos, está em causa a necessidade de maturidade no desempenho de um conjunto radicalmente novo de papeis ou funções.

Em relação ao desafio da maturação na perspectiva dos actores privados, impõe-se afirmar que as ONG's observadas, nomeadamente aquelas onde mais claramente se vislumbraram sinais de dinâmicas progressistas, são muito recentes, sendo fundamental o tempo nos processos de amadurecimento organizacional. De qualquer forma, e reflectindo nessas dinâmicas recentes, é já possível enunciar alguns dos desafios que encerram.

O maior desses desafios emerge da aposta na profissionalização enquanto estratégia organizacional de autonomização, e tem a ver com o desafio da sobrevivência à pressão para a burocratização e ao afastamento em relação aos utilizadores.

Do trabalho de observação realizado, foi possível concluir que a autonomia organizacional, medida na capacidade de auto-geração de processos de desenvolvimento e extensão de actividades, é um ponto de partida fundamental para a participação das organizações em processos de luta e de reivindicação e uma boa forma de legitimar posições de força na arena de discussão pública. No entanto, foi igualmente possível constatar que essa autonomia obriga, frequentemente, a uma grande concentração nos processos de sobrevivência organizacional, estes intimamente associados à profissionalização e ao aumento da dimensão, logo, concorrentes para a burocratização do funcionamento organizacional.

Essa pressão para a burocratização pode ser ilustrada pelo relevo de algumas dinâmicas em particular. Por exemplo, quando analisamos a estrutura das contas das ONG's, verificamos que as despesas com o funcionamento geral das organizações, aí se incluindo pessoal e funcionamento geral (água, luz, telefone,...) representam cerca de 90% das despesas totais, significando a fatia para o pessoal, em média, 50% do volume total. Ou seja, estamos a falar de organizações que assumem um figurino institucional que depende da permanência no tempo de um conjunto de condições, nomeadamente de condições financeiras, que a determinada altura acabam por, não só drenar os recursos disponíveis, como propiciar a emergência de ciclos viciosos de entropia negativa, que centram a organização na sua própria sobrevivência enquanto organização.

Esta pressão para a burocratização, associada à profissionalização da gestão e dos serviços e ao aumento da dimensão organizacional, torna-se especialmente constrangedora para mesclas progressistas na medida em que, normalmente, se fará acompanhar de um afastamento em relação aos utilizadores e de uma diminuição dos espaços de participação democrática e aberta. O grande desafio que se coloca às ONG's passa, nesse sentido, pela necessidade de harmonização do desempenho profissional, este enquanto condição de capacidade de concretização, com a proximidade aos utilizadores e o envolvimento directo dos mesmos.

Um segundo desafio, ainda associado aos efeitos da profissionalização e do aumento da dimensão enquanto estratégias de autonomização organizacional, tem a ver

com a necessidade de tornar transparentes para o interior, mas também para o exterior, os processos de gestão das organizações.

Quando as organizações escolhem a externalização das suas imagens como técnica de gestão organizacional, nomeadamente na perspectiva da angariação de recursos financeiros junto a fontes alternativas ao Estado, tornam-se reféns dessa externalização que promovem. Por outras palavras, o que queremos dizer é que a externalização da imagem implica a capacidade de gestão da mesma, o que significa que aquilo que pode ser a sua força pode ser, igualmente, a sua fragilidade. As ONG's têm que assumir que a dádiva implica a prestação de contas, sendo crucial a transparência nas mesmas para que a dádiva se mantenha. A incapacidade para assegurar essa transparência pode comprometer a sobrevivência da organização. A convulsão que vem envolvendo uma das nossas organizações observadas, a Abraço, relativamente à transparência das suas contas, às remunerações dos seus dirigentes e à utilização indevida de dinheiros públicos, desde o início do ano 2000, e cuja referência aqui se restringe ao que têm sido as informações veiculadas através da comunicação social, acaba por ilustrar bem essa condicionante. Uma projecção fortemente mediatizada de irregularidades, fundamentadas ou não, poderá ter consequências em termos da credibilidade organizacional e comprometer, por essa via, a sua capacidade para captação de recursos não públicos.

Um terceiro desafio, também ele associado ao tipo de dinâmicas organizacionais que se vão desenvolvendo em sentido progressista, tem a ver com a gestão do voluntariado.

O desafio que encerra tem a ver, na nossa perspectiva, com a capacidade que as organizações demonstrarem de, no caminho da profissionalização, manterem abertos os espaços para a participação voluntária, reconhecendo a sua centralidade nos processos de desenvolvimento organizacional. Os desafios que as dinâmicas de voluntariado encerram foram já objecto de reflexão teórica neste trabalho, tendo-se comprovado a existência de alguns sinais, nas ONG's observadas, de alguma dificuldade em gerir essas dinâmicas.

Relembre-se a esse respeito, e tomando como referência especificamente as organizações de doentes de SIDA e as de grupos de identidade, que todas têm voluntários, em número que oscila entre os 10 e os 100 indivíduos, valores que atestam

claramente a aparente facilidade de atracção de voluntariado por parte destas organizações. No entanto, quando se analisa o padrão de vivência que mantêm com o voluntariado, verificamos que cerca de metade (6 ONG's) mantêm um padrão de alguma dificuldade nessa vivência, cenário que se torna ainda mais claro quando a análise se faz a partir da valorização do voluntariado. A esse propósito, verificou-se que a quase totalidade das organizações se posiciona na parte inferior da escala de valorização, sendo que em apenas um caso se detecta uma valorização máxima do voluntariado. Quando a isto acrescentamos a opção generalizada pela responsabilização do Estado e, em segundo lugar, do Mercado, pelo apoio e sustentação das organizações, ficam-nos alguns sinais constrangedores para a afirmação de dinâmicas progressistas. Estas têm que assentar no envolvimento de cidadãos, mobilizados em torno de projectos com significados políticos e dispostos a lutar pela afirmação de direitos na arena de discussão pública. A aposta na profissionalização, acompanhada da dificuldade de vivência do voluntariado e da sua eventual desvalorização, pode limitar gravemente a capacidade das ONG's se inscreverem num novo marco de emancipação.

Estes desafios de maturação, no entanto, põem-se, conforme já se afirmou, de igual modo para os actores públicos, exigindo uma vontade política forte e sustentada orientada nesse sentido.

O desenvolvimento de mesclas progressistas significa, para os actores públicos, a pressão para que assumam um conjunto novo de funções, funções que têm a ver, sobretudo, com a garantia do exercício de direitos e com a garantia de transparência nos processos, mas que implica, de igual modo, a partilha de poder e o reconhecimento dos movimentos de base enquanto movimentos cruciais de emancipação e manifestação democrática de cidadãos. Na realidade, os desafios que se colocam aos actores públicos passam muito por aqui, pela capacidade de se relacionarem com cidadãos e não com utentes, o que implica a abertura ao diálogo, a transparência e o reconhecimento da autonomia das organizações que os representam. Estas são bases imprescindíveis ao exercício das funções de meta-regulação das quais o Estado nunca se poderá demitir (isto porque as mesclas público/privado nunca poderão ser usadas enquanto argumento para a omissão ou demissão do Estado das suas responsabilidades).

Todo este quadro se complexifica na medida em que a natureza destas novas funções, não só colide com os papeis tradicionais que o Estado vem promovendo, como

também entra em choque com as dinâmicas instaladas em largos sectores da sociedade civil formal portuguesa, eles próprios concorrentes para a manutenção de dinâmicas conservadoras junto aos actores públicos.

Quando no início deste texto se defendia a necessidade de entender o Terceiro Sector enquanto espaço de cruzamentos densos e de tensão entre lógicas de regulação distintas, era esta complexidade que acabava por estar no nosso horizonte. Na maior parte dos processos que envolvem o Terceiro Sector, estão em jogo lógicas conflituais sobre o que é a regulação social e sobre o que são os papéis que cada agente pode e deve assumir. A construção de mesclas progressistas faz-se muito pela tomada de posição nessas lutas.

4.2. Mesclas progressistas e mesclas conservadoras no domínio do VIH/SIDA. Da dicotomia para um *continuum*

A análise do Terceiro Sector e dos arranjos institucionais que se desenvolvem em torno de questões de política social, se feita na perspectiva da reflexão sobre os caminhos de uma reforma solidária e participativa da provisão de bem-estar social, tem que partir do reconhecimento do carácter intrinsecamente conflitual dessa esfera de relações sociais, esfera caracterizada por um conjunto de eixos de tensões estruturais que a atravessam e que definem o tipo de processos que no seu interior se desenvolvem.

Isso mesmo se procurou argumentar quando se identificaram os três grandes eixos de tensões que atravessam o Terceiro Sector. O primeiro tinha a ver com a tensão entre economia de mercado e esfera pública e procurava dar conta da necessidade do Terceiro Sector promover o equilíbrio entre uma racionalidade instrumental e uma racionalidade construída em torno de valores democráticos e de solidariedade, ou seja, procurava dar conta do tipo de gestão que o Terceiro Sector necessita de desenvolver à volta do binómio meios/fins. O segundo eixo de tensões tinha a ver com a articulação entre uma racionalidade universal e uma racionalidade local, articulação necessária para promover o equilíbrio entre lógicas de reciprocidade que operam a escalas diferentes. Relembrando o que já foi teoricamente explorado, tratava-se aqui de uma questão central, na qual se enraíza fortemente o debate sobre as questões de direitos a propósito das dinâmicas do Terceiro Sector e que tem a ver com a capacidade deste se organizar em torno de questões de direitos, dando voz aos que estão excluídos da arena de

discussão pública. O terceiro eixo, finalmente, envolvia o tipo de equilíbrios entre formal e informal nas organizações do Terceiro Sector, equilíbrios que reclamam a capacidade de harmonização entre a concretização de serviços (esta implicando a pressão para o desempenho profissional) e a acção à escala humana ou individual, conciliando, no fundo, eficácia com humanização.

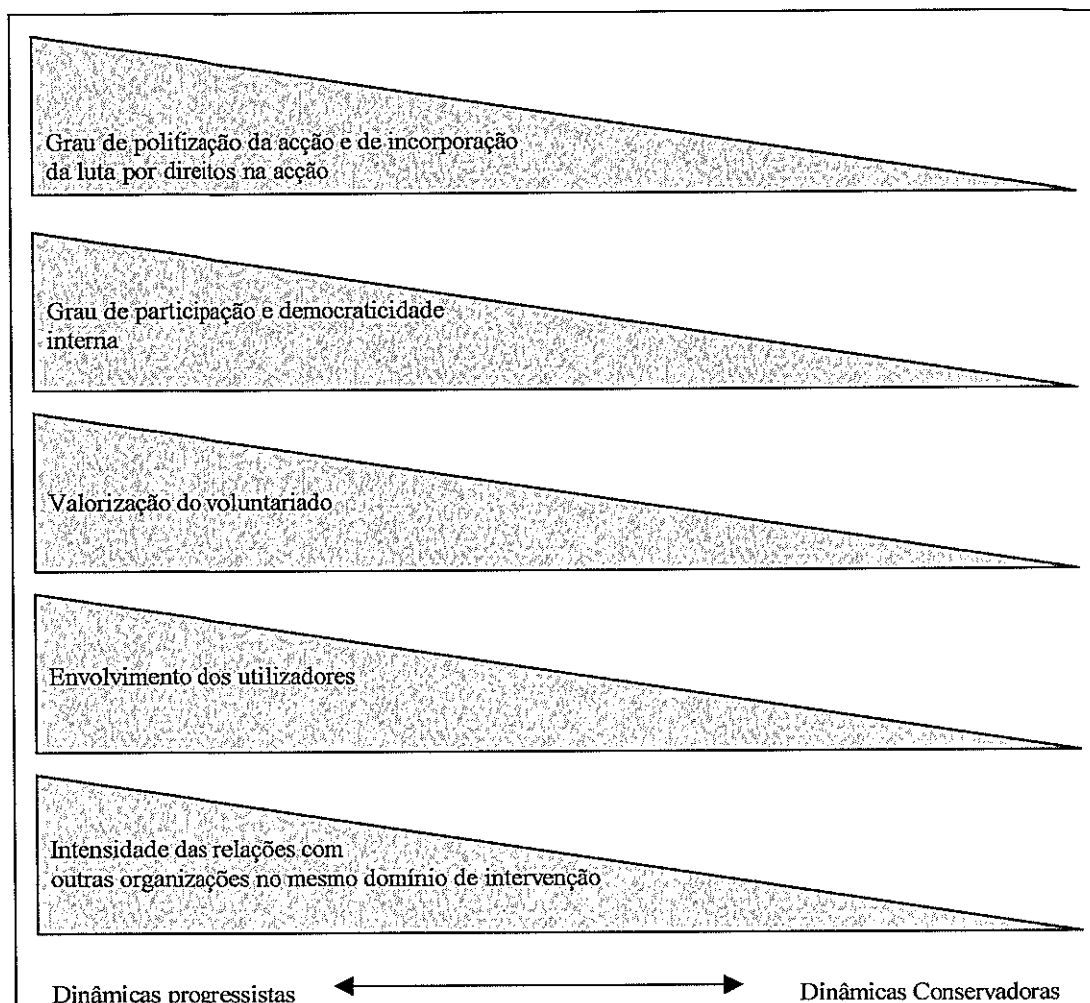
Falar em mesclas entre público e privado na provisão de bem-estar social é algo que nos remete, invariavelmente, para o tipo de equilíbrios que se forjam num Terceiro Sector atravessado por eixos de tensão. A observação das dinâmicas organizacionais no interior do Terceiro Sector permite-nos testar, precisamente, a qualidade dos processos que nele se desenvolvem, reflectindo o seu potencial na perspectiva da construção de mesclas progressistas, mesclas que conseguem equilíbrios emancipadores.

Era esse o nosso objectivo quando se propunha um conjunto de tipologias para a análise das dinâmicas organizacionais a partir de um conjunto de dimensões consideradas nucleares para a definição dos papeis das organizações do Terceiro Sector. Retomando essas tipologias, e dando-lhes mais corpo após a observação das dinâmicas organizacionais da sociedade civil formal num domínio particular de acção, o domínio do complexo VIH/SIDA, julga-se possível delinear um conjunto de indicadores que permitam ultrapassar a dicotomia mesclas conservadoras/mesclas progressistas, dispondo-as segundo graus de proximidade a cada um desses pólos. Se alguma certeza nos fica depois de observadas as 31 ONG's que se incluíram no projecto de investigação, é que as realidades sociais raras vezes se definem segundo padrões puros, reclamando, normalmente, grelhas analíticas que acompanhem a sua complexidade intrínseca.

O que a figura 13 propõe é a eleição de 5 dimensões analíticas centrais para apreciação da qualidade dos processos organizacionais na perspectiva do seu potencial progressista. São, naturalmente, dimensões analíticas que emergem depois da reflexão sobre as dinâmicas observadas junto às 31 ONG's portuguesas envolvidas no complexo VIH/SIDA e resultam da composição das regularidades registadas.

Figura 13

Complexo de indicadores de dinâmicas organizacionais progressistas



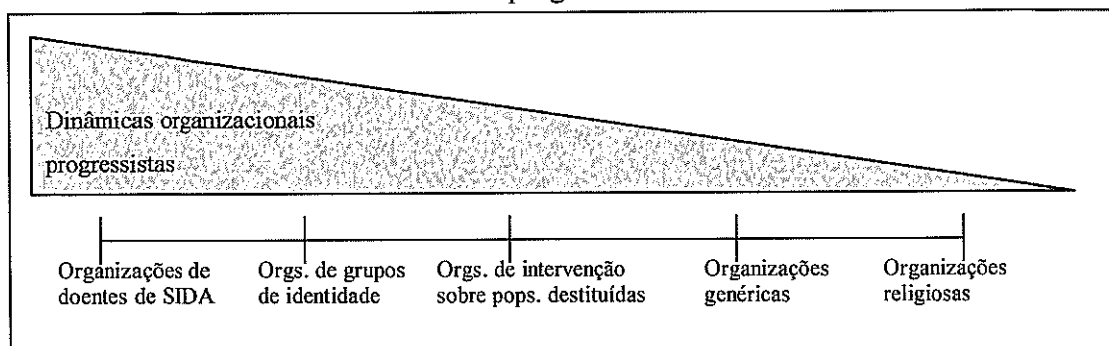
De facto, os factores que mais centralmente acabaram por se assumir como factores diferenciadores das organizações têm a ver com o grau de politização da acção desenvolvida, esta intimamente associada à centralidade da SIDA na definição da identidade organizacional, com as dinâmicas de participação interna e de democraticidade, com a valorização do voluntariado, com o grau de envolvimento dos utilizadores nos processos organizacionais e com a intensidade das sinergias colectivas dentro do sector. Todas estas dimensões obtêm, conforme se viu, os mais elevados níveis de performance nas organizações que se envolvem mais directamente e

intensamente em lutas pela definição dos temas a incluir nas agendas de discussão política e pelo reconhecimento de direitos.

Se quiséssemos à figura anterior sobrepor a tipologia de classificação sugerida para as 31 ONG's observadas, obteríamos um desenho como o que se apresenta na figura 14.

Figura 14

Classificação das ONG's observadas segundo a maior ou menor incorporação de dinâmicas progressistas

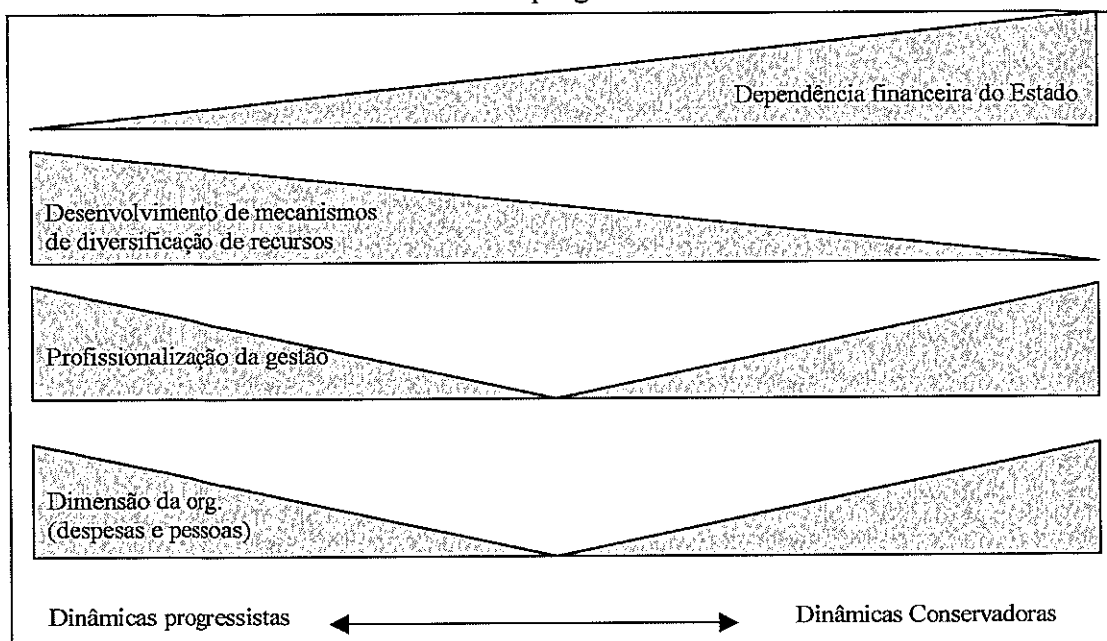


Os elevados níveis de performance observados nos primeiros tipos de organizações, no que diz respeito à incorporação de dinâmicas progressistas, fazem-se acompanhar, num padrão que nos sugere alguma correlação, de um conjunto de outros traços de desenvolvimento organizacional que poderão ser considerados, também, sinais de maior ou menor predisposição organizacional para o desenvolvimento de articulações institucionais progressistas.

Esses traços, no entanto, não se dispõem de forma tão linear como as dinâmicas anteriores, sendo neles que se encastram os grandes obstáculos que os caminhos progressistas encerram.

Figura 15

Traços de desempenho organizacional, indicadores de maior ou menor proximidade a dinâmicas progressistas



Note-se que os traços de desempenho organizacional que a figura acima sugere têm a ver, quase exclusivamente, com as já largamente debatidas questões de profissionalização. Aqui, de uma forma muito evidente, os pólos tornam-se complexos e confluentes. Se a dimensão financeira se apresenta de uma forma mais ou menos linear, observando-se, de facto, que são as organizações mais autónomas e criativas financeiramente as que melhor conseguem incorporar na sua acção fluxos progressistas, já o mesmo não se pode dizer a propósito da consolidação e formalização de estruturas profissionalizadas. Na realidade, este parece ser o cerne do desenvolvimento organizacional e o grande campo de desafios. As organizações mais progressistas e as mais conservadoras são, de igual modo, as mais profissionalizadas e as de maior dimensão. Esses elevados níveis de profissionalização e dimensão associam-se, por seu turno, a elevados níveis de concretização efectiva de actividades, nomeadamente de actividades que implicam grande mobilização de recursos e competências. No entanto, ilustram modalidades distintas de evolução organizacional. Se numas aparecem como o meio para atingir melhores performances em termos de reivindicação e defesa de direitos, noutras aparecem como o fim em si mesmo. A distinção de fundo entre

mesclas progressistas e mesclas conservadoras passa muito por aqui, ou seja, pela capacidade de harmonização de processos de desenvolvimento organizacional orientados para a profissionalização e para a autonomização, sem que se transformem em fins em si mesmos.

Com esquemas deste tipo pretende-se, sobretudo, retirar algumas bases teóricas e empiricamente sustentadas (ainda que essa sustentação se baseie num domínio de actuação específico), que nos permitam, num exercício de extensão, alargar o nosso conhecimento sobre a qualidade dos processos de desenvolvimento e consolidação das organizações do Terceiro Sector. Acreditando ter demonstrado que da qualidade desses processos muito depende a predisposição para a participação em arranjos institucionais na provisão de bem-estar social, o que se pretende é lançar as bases de um conjunto de instrumentos analíticos que possam vir a ser operacionalizados noutros domínios de acção social, multiplicando, dessa forma, os ensaios do que pode vir a ser um caminho de reforma emancipadora e participada do exercício de solidariedade.

Referências bibliográficas citadas no capítulo 8:

Santos, Boaventura de Sousa (1997) – Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?, Coimbra, CES

CONCLUSÕES

CONCLUSÃO

No texto que agora terminamos falou-se de tensões, de incertezas, de encruzilhadas e de projectos. Falou-se de tensões que atravessam sociedades em transformação, de incertezas em relação aos resultados dessa transformação, de encruzilhadas de opções e de projectos de reforma e transformação. E, falou-se de tudo isso, tomando como cenário de referência para a reflexão, o conjunto de transformações pelas quais passam os Estados modernos e, particularmente, as questões de política social.

O ponto de partida para o trabalho desenvolvido foi o conjunto de tensões e pressões que se fazem sentir sobre a solidariedade exercida no quadro institucional do Estado Providência, tensões que alimentam um largo debate sobre a reforma deste último, colocando-se com acuidade a questão de saber que caminhos deve essa reforma seguir.

Da discussão sobre esses caminhos, emerge uma corrente particular, uma corrente que é teórica, mas também filosófica e política, que faz passar os caminhos da reforma do Estado Providência pela sua reaproximação à sociedade civil, reinscrevendo o exercício da solidariedade na reinvenção da relação Estado/Comunidade. Falamos, naturalmente, da corrente que emerge do reformismo solidário e que vê, na reaproximação do Estado a outras formas de realização de solidariedade colectiva, a reabilitação de um projecto assente na noção de cidadania, de participação e de emancipação.

É deste tipo de corrente que nasce toda a argumentação em torno das modalidades de reinvenção solidária e participativa do Estado Providência e do papel da sociedade civil formal, ou Terceiro Sector, nesse processo. É igualmente aí que se enraíza a origem do nosso trabalho. O debate teórico de fundo onde este se inscreve tem a ver, precisamente, com a análise das condições em que é possível conceber a participação do Terceiro Sector no projecto de reinvenção solidária e participativa do Estado Providência.

E dizemos análise das condições porque falamos de um caminho de incertezas e encruzilhadas, um caminho que encerra, lado a lado, potencialidades e riscos. Essas

potencialidades e esses riscos, por sua vez, articulam-se numa teia complexa de relações e correlações a diferentes escalas. Numa escala mais alargada, têm a ver com os diferentes projectos políticos nos quais se inscreve a reabilitação do Terceiro Sector, projectos que nos transportam para encruzilhadas dentro do próprio reformismo solidário e que, em última análise, opõem a reinvenção na relação de emancipação com a comunidade a modelos híbridos que assinam compromissos com os mercados globais e que cedem espaço à instrumentalização da própria sociedade civil.

Numa escala *meso*, têm a ver com os diferentes quadros políticos e institucionais de desenvolvimento do Estado, do Terceiro Sector e das relações entre ambos. Esse é, aliás, um debate especialmente pertinente no caso português, dadas as características particulares do desenvolvimento do seu Estado Providência e das relações deste com a sociedade civil. Essas características particulares têm a ver, por um lado, com o carácter tardio da modernização das estruturas sociais, económicas e culturais do país, às quais se associa o carácter igualmente tardio do desenvolvimento de um aparelho de Estado moderno; têm a ver, por outro lado, com a permanência, até tarde, de dinâmicas significativas de solidariedade informal, funcionando como amortecedor de tensões sociais, previsíveis num cenário de providência estatal fraca; têm a ver, igualmente, com a relação *sui generis* entre essas duas esferas de regulação, relação marcada por uma teia de cumplicidades; têm a ver, ainda, com o processo de criação de uma sociedade civil secundária, a jusante de um movimento que emana do centro e que se traduz num esforço estatal em fomentar a formalização das estruturas da sociedade civil; têm a ver, finalmente, com o peso da igreja católica e da moral assistencialista que lhe esteve desde sempre associada. No fundo, falamos de um conjunto de traços que marcam os contornos do quadro dentro do qual é possível pensar o Terceiro Sector, quadro que nos remete para uma realidade histórica, política e institucional particular, que condiciona os seus espaços de afirmação enquanto agente interveniente na reforma do Estado.

O objectivo do nosso trabalho foi, precisamente, perceber as dinâmicas de desenvolvimento e de funcionamento do Terceiro Sector no quadro político e institucional do Estado Providência português para, a partir daí, pensar as condições em que o debate sobre a reinvenção pode ser aí ensaiado.

As potencialidades e os riscos nos caminhos de que se falava colocam-se, porém, também a uma escala mais reduzida, escala que nos transporta para a

diversidade organizacional dentro do próprio Terceiro Sector e para a pluralidade de lógicas que regem o seu funcionamento, desde as mais democráticas e emancipadoras, até às que promovem novas formas de dependência e novos autoritarismos ideológicos.

O que os primeiros quatro capítulos do nosso texto procuraram fazer foi, nessa linha de raciocínio, articular teoricamente o conjunto de elementos (potencialidades e riscos), que estão envolvidos e que temos que considerar, quando se propõe um projecto de reforma que promova, nas mesclas público/privado, a reabilitação de lógicas de responsabilidade colectiva, de solidariedade, de participação e de emancipação, ou seja, que aprofunde, através dessa relação, o ideal de cidadania social. Porque as mesclas público/privado nem sempre garantem esse aprofundamento, é nas formas como se articulam as potencialidades e os riscos que esse caminho envolve que devemos procurar as raízes de arranjos institucionais diferenciados. O objectivo do trabalho de investigação que se desenvolveu foi, precisamente, analisar as modalidades de construção de arranjos institucionais público/privado na produção de bem-estar, em Portugal, para testar as condições em que a reinvenção de espaços de participação democrática, de uma esfera pública não estatal, podem aí ser pensadas.

A análise dos processos que podem estar envolvidos na constituição de uma esfera pública não estatal foi realizada, tomando como campo de ensaio de hipóteses um domínio recente de definição e implementação de políticas sociais, o domínio do complexo VIH/SIDA. Trata-se de um domínio de expressão particular de modalidades de combinação entre Estado e sociedade civil, na provisão de bem-estar social, e um exemplo dos desafios, das potencialidades e das limitações que a participação da sociedade civil, na promoção e gestão do bem-estar colectivo, pode implicar.

Doença recente, e desde o seu aparecimento envolvida numa série de processos sociais complexos, carregados de significados culturais e políticos, a SIDA gerou um conjunto de desafios radicalmente novos que as políticas sociais tiveram que incorporar e negociar. São esses desafios que tornam a análise da gestão das respostas públicas e privadas, dos arranjos institucionais que a seu propósito se construíram e, sobretudo, das relações de poder que nessa arena se definiram, especialmente interessante. Interessante porque permite testar velhas, mas também novas questões, a propósito da participação do Terceiro Sector na gestão do bem-estar colectivo.

O panorama português de respostas à SIDA é marcado por um conjunto de traços particulares, traços associados a um modelo de reacções públicas lentas e fragmentadas, tomadas muitas vezes em condições de emergência e não na sequência de um planeamento lógico, com medidas administrativas que não têm muitas vezes tradução em acções concretas, onde as campanhas de prevenção são caracterizadas por mensagens moralizantes, directas ou indirectas, onde as infraestruturas de apoio tendem a seguir lógicas de medicalização do VIH, onde não é dada nenhuma atenção especial aos aspectos psicossociais da SIDA, onde as campanhas não incluem, ou só muito tardiamente incluem, mensagens de solidariedade e de sensibilização para a não-discriminação, onde os mecanismos legais para a notificação e avaliação dos sistemas não estão desenvolvidos, onde a doença é gerida no quadro de serviços pré-existentes numa rede pública mínima e onde os agentes não lucrativos são vistos como aqueles que vão preencher muitos vazios para os quais os serviços públicos não estão preparados.

Acreditava-se que esse panorama, ao lado das especificidades da própria doença, marcaria o tipo de respostas da própria sociedade civil e o tipo de mesclas público/privado que a seu respeito se desenvolveram. Acrescendo a isso o facto de todas essas dinâmicas terem lugar numa sociedade como a portuguesa, defendeu-se a pertinência de um conjunto de hipóteses fortes.

Por um lado, surgindo num período de desinvestimento social, e num campo onde o Estado tem dificuldade e desinteresse em investir, a SIDA terá provocado um padrão de respostas tardias e fragmentadas ao nível dos actores públicos, padrão esse que acaba por se traduzir na vontade clara do Estado assumir a vocação de comprador de serviços, devolvendo à sociedade civil a responsabilidade pela sua concretização. Reproduzindo, no fundo, as dinâmicas tradicionais de relacionamento entre actores públicos e privados, a SIDA permitiria observar a reprodução de um processo que emana do centro e não da iniciativa da própria sociedade civil. Perspectivava-se, afinal, a actualização, num domínio novo, da criação de uma sociedade civil secundária, processo a ter dois reflexos muito elucidativos: por um lado, o desenvolvimento das organizações da sociedade civil em torno das questões eleitas pelo Estado como prioritárias; por outro, a inclusão da doença em organizações que nada têm a ver com ela, movimento especialmente significativo se acontecesse por acção das organizações

de raiz religiosa e se significasse a introdução, no domínio da SIDA, de uma tradição moralista de origem cristã/católica.

Ao lado, porém, daquelas que se consideravam serem as velhas questões do Terceiro Sector português, acreditava-se andariam questões radicalmente diferentes. A SIDA representou um conjunto de novos desafios e de novas dinâmicas, os quais se acreditava poderiam fundar novos compromissos entre público e privado. Falamos, por um lado, de questões, intrinsecamente complexas, que a SIDA colocou e que chocaram com a vocação universalista, indiferenciada e heterossexual do Estado. Falamos, por outro lado, do carácter global da epidemia e das respostas que a seu respeito se foram desenvolvendo. Palco de um activismo internacional muito marcante, que dá o mote para uma multiplicidade de iniciativas, a SIDA promoveu abordagens inovadoras e traduziu-se em dinâmicas de desenvolvimento organizacional que romperam com o padrão tradicional português, e que se defendia poderiam vir a constituir-se como bases para mesclas público/privado radicalmente diferentes.

A observação das dinâmicas de desenvolvimento organizacional de 31 ONG's portuguesas, directamente envolvidas em actividades no campo da SIDA, permitiu testar empiricamente essas questões e lançou algumas pistas importantes para o debate sobre as condições de participação do Terceiro Sector português na reforma do Estado Providência.

Desse trabalho de observação empírica retiveram-se algumas conclusões centrais. Num primeiro momento, e filtrando as grandes dinâmicas organizacionais, registou-se a reprodução de algumas debilidades estruturais da sociedade civil formal portuguesa, debilidades associadas a um padrão de distribuição territorial segmentado, que não compensa as debilidades da rede pública, ao carácter tardio das respostas, à fraca adesão a respostas com elevado grau de exigência em termos de especialização e profissionalização, ao predomínio da prestação de serviços em detrimento de acções de informação, *lobby* e pressão, e à forte atomização, traduzida numa enorme dificuldade de actuação em rede. Sinais de fragilidades tradicionais da sociedade civil formal portuguesa, tratam-se de dinâmicas intimamente associadas a um processo de desenvolvimento organizacional fragmentado a partir do seu interior, que impede a emergência de estratégias pró-activas de pressão sobre os actores públicos, que

obstaculiza a emergência de uma política concertada ao nível do sector e que reproduz o padrão de selectividade e segmentação que o Estado promove.

Uma análise mais refinada, num segundo momento, permitiu perceber que essas fragilidades se acentuam em contextos organizacionais particulares, nomeadamente em contextos marcados pela forte expressão de organizações de raiz religiosa, pela dependência financeira face ao Estado e pela ausência de identificação estratégica com os significados políticos das questões que a SIDA envolve.

Se essas fragilidades, e os contextos organizacionais em que se manifestam, significam bases pouco credíveis para a emergência de mesclas progressistas, a realidade é que permitem, por confronto, conceber, com valor de exemplo, um conjunto de dinâmicas de desenvolvimento organizacional radicalmente diferentes que, pelo contrário, podem ser assumidas como bases promissoras para a afirmação sustentada do Terceiro Sector e para a sua participação emancipada na definição e gestão de políticas sociais.

Essas dinâmicas foram identificadas num conjunto particular de organizações e traduziram-se em três grandes eixos estruturantes. Por um lado, dizem respeito a dinâmicas de definição da identidade organizacional à volta de acções com significados políticos. Por outro lado, dizem respeito a um conjunto de dinâmicas que assumem a politização da acção como estratégia para influência das agendas políticas. Por outro lado, ainda, dizem respeito a dinâmicas de desenvolvimento organizacional à volta da profissionalização e da mediatização enquanto mecanismos de independência organizacional. Tratam-se de dinâmicas de desenvolvimento organizacional que se estruturam à volta de projectos de afirmação na arena da discussão pública e que perspectivam o envolvimento nas questões de política social que vai além da simples provisão. Pelo contrário, perspectivam um envolvimento que implica a participação dos afectados, a pressão para introdução de questões novas nas agendas políticas, a discussão pública em torno de questões de direitos, o dar voz a quem está excluído da discussão.

Retendo a complexidade das lógicas que atravessam a acção da sociedade civil formal, o que o domínio das respostas públicas e privadas aos desafios da SIDA permitiu foi testar a qualidade dos processos que no seu interior se desenvolvem, reflectindo o seu potencial na perspectiva da construção de mesclas que concebam

equilíbrios emancipadores entre os seus eixos de tensão. Foi, inclusive, a partir dessa proposição que se propuseram cinco indicadores ou factores de diferenciação de desenvolvimento organizacional, indicadores que se articulam num complexo que permite medir o pendor progressista ou, inversamente, conservador, desse desenvolvimento organizacional. Nesse complexo integra-se o grau de politização da acção desenvolvida, as dinâmicas de participação interna e de democraticidade, a valorização do voluntariado, o envolvimento dos utilizadores e a intensidade das sinergias colectivas dentro do sector. Tratam-se de indicadores que designam processos cruciais quando pretendemos fazer passar a reforma solidária e participativa do Estado Providência pelos caminhos de afirmação do Terceiro Sector, já que isso só será possível se o próprio Terceiro Sector se reinventar nesses moldes.

As dinâmicas organizacionais no campo da SIDA ilustram bem os desafios que se colocam a um projecto como esse no âmbito da sociedade portuguesa, desafios que se põem a todos os intervenientes, mas que, se desenham limites e riscos, desenham, igualmente, espaços de possibilidades emancipatórias a explorar de forma crítica e vigilante.

ANEXOS

ANEXO 1

DISPOSIÇÕES NORMATIVAS PARA O VIH/SIDA PUBLICADAS, ATÉ JUNHO DE 1999, EM PORTUGAL

Disposições Normativas para o VIH/SIDA publicadas até Junho de 1999 em Portugal

Data de publicação	19 de Outubro de 1985	5 de Maio de 1986	5 de Maio de 1986
Diploma	Aviso, DR nº241, II Série	Despacho 11/86, DR nº102, II Série	Despacho 12/86, DR nº102, II Série
Origem	Secretaria Geral do Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Objecto	Constituição do Grupo de Trabalho da SIDA	Definição de medidas de profilaxia da SIDA nos centros de hemodíalise, de histocompatibilidade e de transplantação	Definição de medidas de protecção para os doentes a quem deverá ser administrado sangue ou derivados
Conteúdos mais relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - coordenação das actividades destinadas a assegurar a realização de diagnósticos correctos e a sua comunicação à OMS - promoção de informação correcta sobre a SIDA junto à população 	<ul style="list-style-type: none"> - o objectivo é definir regras para a transfusão de sangue e seus derivados e para a realização de hemodíalise, instituindo a obrigatoriedade de realização de testes sobre a presença de anticorpos ANTI-LAV 	<ul style="list-style-type: none"> - instituição da obrigatoriedade de que todos os sangues e seus derivados sejam analisados antes da sua administração de modo a garantir a verificação da eliminação da possibilidade de serem portadores dos agentes causadores da SIDA

Data de publicação	25 de Setembro de 1986	21 de Abril de 1987	21 de Maio de 1987
Diploma	Decreto-Lei nº319/86, DR nº221, I Série	Resolução do Conselho de Ministros nº23/87, DR nº92, I Série	Despacho, DR nº116, II Série
Origem	Ministério da Justiça	Presidência do Conselho de Ministros	Ministro da Saúde
Objecto	Estabelecimento de normas relativas à actividade dos "Bancos de Esperma"	Definição de medidas contra o tráfico ilícito e o uso indevido de estupefacientes e de medidas de prevenção da SIDA entre toxicómanos	Definição do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge como o laboratório central de referência no âmbito da SIDA
Conteúdos mais relevantes	- dever de a inseminação artificial ser realizada exclusivamente com sémen recolhido, analisado e conservado por instituições públicas ou privadas que dêem garantias de ausências de quaisquer riscos sanitários	- definição de medidas no domínio da prevenção da toxicomania, sobretudo com o propósito de evitar a propagação da SIDA entre toxicómanos; - definição de acções no domínio do tratamento, reabilitação e inserção social dos toxicómanos	- instituição oficial da vigilância epidemiológica da SIDA a cargo do Instituto Nacional Dr. Ricardo Jorge

Data de publicação	21 de Maio de 1987	24 de Maio de 1988	26 de Agosto de 1989
Diploma	Despacho 3/87, DR nº116, II Série	Parecer (Processo nº71/87, livro nº63), DR nº120, II Série	Despacho 30/89, DR nº197, II Série
Origem	Ministro da Saúde	Procuradoria Geral da República	Ministro da Saúde
Objecto	Definição do regime de utilização de um novo medicamento, o RETROVIR	Parecer sobre a competência dos institutos de medicina legal para procederem a autópsias em caso de suspeita de SIDA	Alteração do Despacho 11/86
Conteúdos mais relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - os institutos de medicina legal não têm que realizar autópsias em cadáveres suspeitos de SIDA a não ser que existam dúvidas sobre a causalidade natural da causa de morte - os hospitais devem notificar os institutos de medicina legal da infecção pelo vírus da SIDA nos cadáveres que para lá enviem 	<ul style="list-style-type: none"> - mudança do nome pelo qual é conhecido o vírus da SIDA; onde se utilizava ANTI-LAV e/ou ANTI-LAV III, deve ler-se VIH, tipos 1 e 2 - referência à relação de Portugal com países africanos onde a infecção pelo VIH 2 é predominante e à observação em Portugal de infecções em indivíduos naturais de África ou que lá viveram 	

Data de publicação	26 de Agosto de 1989	10 de Agosto de 1989	3 de Abril de 1990
Diploma	Despacho 31/89, DR n.º197, II Série	Decreto Legislativo Regional n.º14/89/A, DR n.º183, I Série	Despacho 5/90, DR n.º78, II Série
Origem	Ministro da Saúde	Assembleia Regional da Região Autónoma dos Açores	Ministério da Saúde
Objecto	Alteração do n.º1 do Despacho 12/86	Definição de normas relativas aos dadores de sangue na Região Autónoma dos Açores	Designação da Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA em vez do Grupo de Trabalho SIDA
Conteúdos mais relevantes	- definição da obrigatoriedade de todos os sangues e componentes serem analisados por métodos adequados, tanto em relação ao tipo 1 como ao tipo 2 do VIH antes da sua administração de modo a garantir a verificação e eliminação da possibilidade de serem portadores de agentes causadores de SIDA	- define um conjunto de normas relativas à colheita e utilização de sangue e ao controle do estado de saúde dos dadores	- definição da constituição e das competências da Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA

Data de publicação	11 de Maio de 1990	22 de Maio de 1990	21 de Setembro de 1990
Diploma	Despacho, DR.nº108, II Série	Decreto Legislativo Regional nº11/90/4, DR nº117, I Série	Decreto-Lei 294/90, DR.nº219, I Série
Origem	Ministério da Saúde - Direcção Geral dos Cuidados de Saúde Primários	Assembleia Regional da Região Autónoma da Madeira	Ministério da Saúde
Objecto	Definição da obrigatoriedade de participação àquela Direcção dos óbitos relacionados com doenças infecto-contagiosas	Definição de regalias a conceder a dadores benévolos de sangue	Criação do Instituto Português do Sangue
Conteúdos mais relevantes	- listagem de doenças de declaração obrigatória de óbitos, entre as quais se inclui a SIDA	- listagem de direitos a conceder aos dadores de sangue, que têm a ver sobretudo com regalias hospitalares	- definição da natureza e das atribuições do Instituto Português do Sangue

Data de publicação	19 de Julho de 1991	4 de Novembro de 1991	24 de Janeiro de 1992
Diploma	Despacho 14/91, DR n.º164, II Série	Despacho 185/ME/91, DR n.º253, II Série	Despacho, DR n.º20, II Série
Origem	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Educação, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro
Objecto	Registo do medicamento RETROVIR	Definição das atribuições legais e da capacidade da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário e do Instituto dos Assuntos Sociais da Educação nas suas relações com a CNLCS	Criação de um grupo de trabalho para a questão da infecção de hemofílicos
Conteúdos mais relevantes	- definição de atribuições e capacidades na a educação para a saúde e formação de agentes escolares		- criação de um grupo de trabalho para responder a um conjunto de problemas suscitados pela Associação Portuguesa de Hemofílicos - atribuição ao grupo de trabalho do dever de analisar as condições em que os estabelecimentos de saúde efectuem os testes de detecção da SIDA nas unidades de sangue transfundidas

Data de publicação	4 de Fevereiro de 1992	4 de Fevereiro de 1992	3 de Abril de 1992
Diploma	Despacho, DR n.º29, II Série	Despacho, DR n.º29, II Série	Despacho 4/92, DR n.º79, II Série
Origem	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro
Objecto	Nomeação dos elementos que integram a Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA	Nomeação dos elementos do grupo de trabalho para a questão da infecção dos hemofílicos	Definição dos elementos constitutivos da Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA
Conteúdos mais relevantes	- referência a um conjunto de nomes de novos elementos que integram a CNLCS na sequência de uma reestruturação da mesma	- listagem dos nomes do elementos do grupo de trabalho	- definição da estrutura da Comissão, apoiada por uma Direcção executiva, por um grupo de trabalho clínico e por um conselho consultivo

Data de publicação	11 de Abril de 1992	15 de Maio de 1992	18 de Julho de 1992
Diploma	Decreto-Lei n.º 54/92, DR n.º 86, I Série	Despacho, DR n.º 112, II Série	Despacho, DR n.º 164, II Série
Origem	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde, Secretaria Geral	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro
Objecto	Estabelecimento de um regime de taxas moderadoras para os utentes do Serviço Nacional de Saúde	Prorrogação do prazo estabelecido no Despacho publicado a 24 de Janeiro de 1992	Criação da Comissão de Interpretação de resultados de análises para a detecção de doenças transmissíveis
Conteúdos mais relevantes	- os doentes de SIDA ou seropositivos são considerados isentos das taxas moderadoras instituídas	- é prorrogado por 60 dias o prazo para a conclusões do grupo de trabalho nomeado para proceder à análise da questão da infecção dos hemofílicos	- definição das competências da comissão criada

Data de publicação	23 de Julho de 1992	4 de Agosto de 1992	10 de Agosto de 1992
Diploma	Aviso, DR nº168, II Série	Despacho 10/92, DR nº178, II Série	Despacho 9/92, DR nº183, II Série
Origem	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro
Objecto	Aprovação e publicação de uma tabela de preços para os testes dos vírus HIV e HTLV-I e II, realizados no Instituto	Aprovação do regulamento do Conselho Consultivo da CNLCS	Definição de regras sobre a aquisição de produtos derivados do plasma humano
Conteúdos mais relevantes		- definição das competências do conselho consultivo da CNLCS e aprovação do regulamento do mesmo	- definição da exclusividade e obrigatoriedade da aquisição de produtos derivados do plasma humano ser feita através de concursos centralizados organizados pela Secretaria Geral

Data de publicação	18 de Agosto de 1992	15 de Outubro de 1992	10 de Novembro de 1992
Diploma	Despacho, DR nº189, II Série	Despacho 17/92, DR nº238, II Série	Despacho 18/92, DR nº260, II Série
Origem	Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro
Objecto	Criação de um fundo de apoio social destinado aos hemofílicos seropositivos	Criação do Prémio para Jornalismo sobre a Sida	Avaliação Externa da qualidade do Instituto Nacional de Saúde
Conteúdos mais relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - atribuição de competência para apresentação de candidaturas à Associação Portuguesa dos Hemofílicos - avaliação dos processos a cargo da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e dos Centros Regionais de Segurança Social 	<ul style="list-style-type: none"> - atribuição anual do prémio, no âmbito do Dia Mundial da sida 	<ul style="list-style-type: none"> - constituição do programa nacional de controlo da qualidade para os laboratórios de análises clínicas nos sectores público e privado

Data de publicação	8 de Janeiro de 1993	12 de Janeiro de 1993	24 de Março de 1993
Diploma	Despacho 22/92, DR n.º 6, II Série	Despacho 23/92, DR n.º 9, II Série	Despacho 8/93, DR n.º 70, II Série
Origem	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro
Objecto	Determinação dos requisitos para aquisição de plasma e derivados para o ano de 1993	Alteração dos n.º 1, 3 e 5 do Despacho 4/92	Definição do regime de utilização de um novo medicamento, o VIDEX
Conteúdos mais relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - definição do controlo da qualidade dos produtos sanguíneos importados a cargo do Instituto Nacional de Saúde 	<ul style="list-style-type: none"> - alterações na composição da CNLCS - referência a um conjunto de instituições representadas na Comissão - referência às áreas privilegiadas de actuação da CNLCS 	

Data de publicação	1 de Junho de 1993	3 de Julho de 1993	14 de Setembro de 1993
Diploma	Despacho Conjunto, DR nº127, II Série	Decreto-Lei 237/93, DR nº154, I Série A	Despacho Conjunto A-30/93 XII, DR nº216, II Série
Origem	Ministérios da Educação, Saúde e do Emprego e Segurança Social	Ministérios das Finanças, da Justiça e da Saúde	Ministérios das Finanças, da Justiça e da Saúde
Objecto	Reestruturação da Comissão Nacional de Hemofilia	Proposta de celebração de convenções de arbitragem com os doentes hemofílicos infectados com o vírus da Sida	Proposta de convenção de arbitragem a celebrar entre o Estado e os hemofílicos infectados
Conteúdos mais relevantes	- reestruturação desta comissão para a promoção de um apoio mais eficaz aos hemofílicos seropositivos	- celebração de convenções de arbitragem entre o Estado e os hemofílicos infectados com o vírus da Sida em estabelecimentos de saúde pública	- definição máxima do montante da indemnização a ser concedida a cada hemofílico infectado

Data de publicação	27 de Janeiro de 1994	12 de Março de 1994	14 de Abril de 1994
Diploma	Despacho 32/93, DR n.º 22, II Série	Despacho 11/94, DR n.º 60, II Série	Despacho 18/94, DR n.º 87, II Série
Origem	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro
Objecto	Determinação dos requisitos provisórios para aquisição de plasma e derivados para o ano de 1994	Alteração da composição da CNLCS	Alteração na composição da CNLCS
Conteúdos mais relevantes	- aplicação do disposto no Despacho 22/92	- referência a um conjunto de instituições representadas na Comissão - referência às áreas privilegiadas de actuação da CNLCS	- designação de um elemento que substitua o representante da Direcção Geral de Saúde na CNLCS, nas suas faltas e impedimentos

Data de publicação	6 de Julho de 1994	20 de Julho de 1994	14 de Janeiro de 1995
Diploma	Despacho 6/94, DR n.º 154, II Série	Despacho Conjunto, DR n.º 166, II Série	Portaria 21/95 (2.ª Série), DR n.º 12, II Série
Origem	Gabinete do Secretário de Estado da Saúde	Ministérios da Saúde e do Emprego e Segurança Social	Ministério da Administração Interna
Objecto	Definição das condições de fornecimento e utilização do medicamento APO-ZIDOVUDINE	Atribuição de verbas destinadas à luta contra a Sida	Reconhecimento da Fundação "A Comunidade Contra a Sida"
Conteúdos mais relevantes	- aplicação do disposto no Despacho 14/91	- atribuição de 25% dos resultados líquidos do JOKER para a realização de acções integradas na luta contra a Sida	

Data de publicação	20 de Janeiro de 1995	20 de Janeiro de 1995	5 de Maio de 1995
Diploma	Despacho 56/94, DR nº17, II Série	Edital, DR nº17, II Série	Despacho Conjunto, DR nº104, II Série
Origem	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Ministérios da Saúde e da Segurança Social
Objecto	Reestruturação da Comissão de Fomento da Investigação em Cuidados de Saúde	Abertura de concurso para apresentação de projectos de investigação aplicada na área de cuidados de saúde	Criação de um grupo de trabalho para promover a articulação entre o sector da saúde e da segurança social
Conteúdos mais relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - criação de um plano de investigação operacional na área dos cuidados de saúde na área da Sida - abertura de concurso nacional para projectos de investigação na área da Sida 	<ul style="list-style-type: none"> - definição da área da Sida como área privilegiada nos projectos de investigação 	<ul style="list-style-type: none"> - definição das competências do grupo de trabalho - referência às instituições representadas neste grupo de trabalho.

Data de publicação	29 de Maio de 1995	31 de Outubro de 1995	7 de Março de 1996
Diploma	Decreto Regulamentar nº16/95, DR nº124, I Série B	Despacho 30/95, DR nº252, II Série	Despacho 1/96, DR nº37, II Série
Origem	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro	Gabinete do Secretário de Estado da Saúde
Conteúdos mais relevantes	Aprovação do regulamento antivirico dos documentos relativos à transfusão de sangue	Alteração do Despacho 19/91	Definição das condições de fornecimento e utilização do medicamento HIVID
	- normas de registo e conservação da documentação	- pesquisa de anticorpos para os vírus da leucemia de células T dos adultos Anti-HTLV I e II	- inutilização das unidades de sangue com anticorpos para os HTLV I e II

Data de publicação	29 de Agosto de 1996	12 de Outubro de 1996	14 de Outubro de 1996
Diploma	Lei n.º36/96, DR n.º200, I Série A	Despacho 280/96, DR n.º237, II Série	Aviso, DR n.º238, II Série
Origem	Assembleia da República	Ministério da Saúde, Gabinete da Ministra	Ministério da Saúde, Secretaria Geral
Objecto	Definição de medidas relativamente aos reclusos com doença grave e em fase terminal	Regulamento para disponibilização de medicamentos anti-retroviricos	Protocolo entre a CNLCS e o Ministério da Educação
Conteúdos mais relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - possibilidade de modificação da execução da pena - internamento do condenado em estabelecimento de saúde ou obrigação de permanência em habitação 	<ul style="list-style-type: none"> - recomendações da CNLCS para o tratamento anti-retrovirico - definição das regras para utilização destes medicamentos 	<ul style="list-style-type: none"> - acordo celebrado entre a CNLCS e o Programa de Promoção e Educação para a Saúde - desenvolvimento de acções de educação na área da Sida - definição dos objectivos do programa

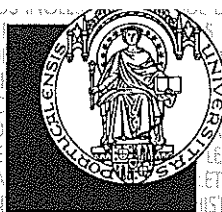
Data de publicação	29 de Novembro de 1996	24 de Abril de 1997	29 de Agosto de 1997
Diploma	Aviso, DR nº277, II Série	Processo n.º26/95, DR n.º96, II Série	Despacho n.º6778/97 (2ª Série), DR n.º199, II Série
Origem	Ministério da Saúde, Secretaria Geral	Procuradoria Geral da República	Ministério da Saúde, Gabinete da Ministra
Objecto	Protocolo entre a CNLCS e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Seropositivos e admissão à Função Pública	Alteração do Despacho n.º280/96
Conteúdos mais relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - alargamento do apoio domiciliário a seropositivos e doentes de Sida residentes em Lisboa a partir do projecto Solidarietà - definição da verba a atribuir à Santa Casa da Misericórdia para cada utente do serviço 	<ul style="list-style-type: none"> - possibilidade de emissão do atestado de robustez física e psíquica a indivíduos seropositivos para admissão na Função Pública 	<ul style="list-style-type: none"> - modificação do regime de fornecimento dos medicamentos para a terapêutica do VIH/SIDA - apuramento dos encargos dos medicamentos por parte dos hospitais

Data de publicação	18 de Novembro de 1997	16 de Julho de 1998	8 de Outubro de 1998
Diploma	Resolução do Conselho de Ministros n.º197/97, DR n.º267, I Série B	Decreto Lein.º216/98, DR n.º162, I Série A	Despacho Conjunto n.º686/98, DR n.º232, II Série
Origem	Presidência do Conselho de Ministros	Ministério do Trabalho e da Solidariedade	Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da educação, da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade
Objecto	Reconhecimento da "Rede Social" no domínio da Sida	Pensões de invalidez para indivíduos infectados pelo VIH	Regulamento das Comissões Distritais de Luta contra a sida
Conteúdos mais relevantes	- definição e objectivos da Rede Social - actuação a nível local e nacional	- definição das condições de acesso às pensões de invalidez para seropositivos	- definição das competências e atribuições das Comissões Distritais de Luta contra a Sida

Data de publicação	4 de Junho de 1999
Diploma	Despacho n.º10916/99, DR n.º129, II Série
Origem	Ministério da Saúde, Gabinete da Ministra
Objecto	Alteração do regulamento do Prémio para trabalhos de Jornalismo sobre a Sida
Conteúdos mais relevantes	- inclusão no prémio de trabalhos de Jornalismo difundidos pela radio e TV

ANEXO 2

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO



INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

NOME DO ENTREVISTADOR _____	DURAÇÃO _____
DATA DA ENTREVISTA _____	
NOME DA ORGANIZAÇÃO _____	
MORADA _____	
TELEFONE _____	FAX _____ MAIL _____

PARA UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA DAS ONG'S ENVOLVIDAS COM A PROBLEMÁTICA DA SIDA

INDICAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO E INÍCIO DA ENTREVISTA:

1º) O ENTREVISTADOR DEVE APRESENTAR-SE DIZENDO O SEU NOME E REFERINDO QUE FAZ PARTE DA EQUIPA DE INVESTIGAÇÃO QUE ESTÁ A CONDUZIR ESTE TRABALHO, SOB A COORDENAÇÃO DO INSTITUTO DE SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO.

2º) ANTES DE DAR INÍCIO AO INQUÉRITO DEVE O ENTREVISTADOR GARANTIR QUE ESTE VAI SER ADMINISTRADO EM LOCAL CALMO E SEM INTERRUPÇÕES. DEVE IGUALMENTE CONFIRMAR O NOME DA PESSOA QUE VAI SER ENTREVISTADA. SE ESTA FOR DIFERENTE DO NOME QUE LHE FOI INDICADO, DEVE ASSEGURAR QUE QUEM A SUBSTITUI É UM MEMBRO DA DIRECÇÃO DA ORGANIZAÇÃO.

3º) PARA INICIAR A CONVERSA, O ENTREVISTADOR DEVERÁ INTRODUIR UMA BREVE APRESENTAÇÃO DO PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO. PODERÁ DAR INFORMAÇÕES COMO AS QUE SE SEGUEM:

- ESTE É UM PROJECTO PIONEIRO, DE ÂMBITO NACIONAL, QUE PRETENDE FAZER UMA ANÁLISE EXAUSTIVA DE TODAS AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS PORTUGUESAS QUE ESTÃO DIRECTA OU INDIRECTAMENTE ENVOLVIDAS COM A PROBLEMÁTICA DA SIDA.
- OS OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO NÃO SE LIMITAM À ANÁLISE DAS ACÇÕES DESENVOLVIDAS POR ESTAS ORGANIZAÇÕES. PASSAM TAMBÉM PELO CONHECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES ENQUANTO ORGANIZAÇÕES, DA FORMA COMO FUNCIONAM, DAS DIFICULDADES QUE TÊM DE ENFRENTAR, DAS PESSOAS QUE NELAS TRABALHAM, ETC.

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

VAMOS ENTÃO DAR INÍCIO AO NOSSO QUESTIONÁRIO. PARA QUE NÃO SE TORNE MUITO MAÇADOR NÓS PROCURAMOS INTERCALAR OS ASSUNTOS.

ANTES DE COMEÇAR GOSTAVA SÓ DE CONFIRMAR O NOME DO(A) SENHOR(A) E A SUA POSIÇÃO DENTRO DA ORGANIZAÇÃO.

NOME: _____
(OUTRO: _____)
CARGO: _____ (OUTRO: _____)

NOME COMPLETO DA ORGANIZAÇÃO: _____	
SIGLA: _____	C1. CONCELHO: _____
C2. ANO DE FUNDAÇÃO: _____	C3. FUNDADOR: INDIVÍDUO(S) <input type="checkbox"/> 1
(A)	GRUPO DE PESSOAS <input type="checkbox"/> 2 (B)
(A)	C31A. NOME DO(S) FUNDADOR(ES) _____

	C31B. PROFISSÃO DO(S) FUNDADOR(ES) _____

(B)	C32A. QUAL A IDEIA(S) QUE AS APROXIMOU? _____

C4. ESTATUTO: IPSS <input type="checkbox"/> 1	OUTRO <input type="checkbox"/> -1 QUAL? _____
C5. ÂMBITO DE INTERVENÇÃO: LOCAL <input type="checkbox"/> 1	NACIONAL <input type="checkbox"/> 2 REGIONAL <input type="checkbox"/> 2
	INTERNACIONAL (NÍVEL EUROPEU) <input type="checkbox"/> 4
	INTERNACIONAL (NÍVEL MUNDIAL) <input type="checkbox"/> 5

C6. O DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO DESTA ORGANIZAÇÃO CONTEMPLA:

SÓ ACÇÕES DIRECTA OU <input type="checkbox"/> 1	OUTRAS ACÇÕES ALÉM <input type="checkbox"/> 2
INDIRECTAMENTE RELACIONADAS COM A SIDA	DAS RELACIONADAS COM A SIDA

C7. DIRIA QUE A IMPORTÂNCIA DO APARECIMENTO DA SIDA PARA A FUNDAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO:

FOI DECISIVA <input type="checkbox"/> 1	IMPORTANTE MAS <input type="checkbox"/> 2	NADA IMPORTANTE <input type="checkbox"/> 3
(RAZÃO DE SER DA ORGANIZAÇÃO)	MAS NÃO DECISIVA (EXISTIRIA MESMO SE NÃO FOSSE A SIDA)	(A FUNDAÇÃO DA ORG. NÃO TEVE NADA A VER COM A SIDA)

C8. QUAL ERA A 30 DE JUNHO DESTE ANO O NÚMERO DE ASSOCIADOS DA ORGANIZAÇÃO?

_____ ASSOCIADOS NÃO SABE -1 (C81)

C81. SE NÃO SABE O NÚMERO EXACTO DE ASSOCIADOS, DIGA-ME EM QUE INTERVALO ELE DEVERÁ ESTAR:

MENOS DE 50 1 NÃO SABE -1
 ENTRE 50 E 100 2
 ENTRE 100 E 200 3
 ENTRE 200 E 500 4
 ENTRE 500 E 1000 5
 MAIS DE 1000 6

C9. AS INSTALAÇÕES ONDE FUNCIONA A ORGANIZAÇÃO SÃO:

PRÓPRIAS 1 ARRENDADAS 2 NÃO SABE -1
 CEDIDAS GRATUITAMENTE 3
 POR QUEM? _____

C10. GOSTAVA QUE PREENCHESSEMOS AGORA UM QUADRO ONDE PROCURAMOS CARACTERIZAR OS RECURSOS HUMANOS REMUNERADOS DA ORGANIZAÇÃO:

	HOMENS			MULHERES		
	DO QUADRO	TERMO CERTO	RECIBO VERDE	DO QUADRO	TERMO CERTO	RECIBO VERDE
PESSOAL DIRIGENTE						
PESSOAL TÉCNICO						
PESSOAL ADMINISTRATIVO						
PESSOAL INDIFERENCIADO						

C11. PARA ESSE MESMO PESSOAL GOSTARIA DE LHE PEDIR QUE PREENCHESSEMOS OUTRO QUADRO, DESTA VEZ COM OS VALORES MÉDIOS DO SALÁRIOS PAGOS:

CATEGORIA	SALÁRIO MÉDIO BRUTO (EM CONTOS)
C11A. PESSOAL DIRIGENTE	
C11B. PESSOAL TÉCNICO	
C11C. PESSOAL ADMINISTRATIVO	
C11D. PESSOAL INDIFERENCIADO	

C12. VAMOS AGORA PENSAR APENAS NAS PESSOAS QUE SÃO MEMBROS DA DIRECÇÃO. QUANTOS MEMBROS TEM A DIRECÇÃO DA ORGANIZAÇÃO?

_____ MEMBROS.

C12A. VAMOS POR FAVOR PREENCHER UM QUADRO PARA CARACTERIZAR ESSAS PESSOAS:

CARGO	SEXO	HABILITAÇÕES	REGIME		PROFISSÃO
			VOL. <input type="checkbox"/> 1	REM. <input type="checkbox"/> 2	
PRESIDENTE	M <input type="checkbox"/> 1 F <input type="checkbox"/> 2				
VICE-PRESID.	M <input type="checkbox"/> 1 F <input type="checkbox"/> 2				
TESOUREIRO	M <input type="checkbox"/> 1 F <input type="checkbox"/> 2				
SECRETÁRIO	M <input type="checkbox"/> 1 F <input type="checkbox"/> 2				
	M <input type="checkbox"/> 1 F <input type="checkbox"/> 2				
	M <input type="checkbox"/> 1 F <input type="checkbox"/> 2				
	M <input type="checkbox"/> 1 F <input type="checkbox"/> 2				

C13. HÁ QUANTOS ANOS É PRESIDENTE O ACTUAL PRESIDENTE?

_____ ANOS.

C13A. OCUPAVA ALGUM OUTRO CARGO NA ORGANIZAÇÃO ANTES DE SER PRESIDENTE?

SIM 1 NÃO 0

C13A1. SE SIM, QUAL?

C13B. O ACTUAL PRESIDENTE É FUNDADOR DA ORGANIZAÇÃO?

SIM 1 (PASSE À QUESTÃO C14) NÃO 0

C13B2. SE NÃO, O FUNDADOR OCUPA ALGUM CARGO?

SIM 1 NÃO 0 (PASSE À QUESTÃO C14)

C13B3. SE OCUPA ALGUM CARGO, QUAL?

C14. A CONTABILIDADE DA ORGANIZAÇÃO É FEITA:

NOS SERVIÇOS DA PRÓPRIA ORGANIZ. 1 POR TERCEIROS EXTERIORES À ORGANIZAÇÃO 2 NÃO TEM CONTAB. ORGANIZADA 3

C15. DESENVOLVEM NORMALMENTE ACÇÕES DE MARKETING E PUBLICIDADE?

SIM 1 POR SERVIÇOS PRÓPRIOS 2 POR TERCEIROS 3 NÃO 0

C16. A ORGANIZAÇÃO ESTÁ INFORMATIZADA?

SIM 1 NÃO 0

C17. VOU-LHE LER UMA LISTA DE EQUIPAMENTOS. DIGA-ME QUAIS OS QUE A ORGANIZAÇÃO POSSUI?

COMPUTADOR	<input type="checkbox"/> 1	→	C17C. SE SIM, QUANTOS?	_____
RETROPROJECTOR	<input type="checkbox"/> 2		VIATURA	<input type="checkbox"/> 7
FAX	<input type="checkbox"/> 3		TELEVISÃO	<input type="checkbox"/> 8
TELEFONE	<input type="checkbox"/> 4		VÍDEO	<input type="checkbox"/> 9
FOTOCOPIADORA	<input type="checkbox"/> 5		CÂMARA DE FILMAR	<input type="checkbox"/> 10
PROJECTOR DE SLIDES	<input type="checkbox"/> 6		DATASHOW	<input type="checkbox"/> 11

VAMOS FALAR AGORA UM POUCO DA INTERVENÇÃO CONCRETA DA ORGANIZAÇÃO NA ÁREA DA SIDA.

II. VOU COMEÇAR POR LHE LER UMA LISTA DE ACTIVIDADES POSSÍVEIS. A MEDIDA QUE EU FOR LENDO ESSA LISTA DIGA-ME SE A ORGANIZAÇÃO JÁ DESENVOLVEU OU DESENVOLVE ACÇÕES NOS DOMÍNIOS QUE VOU REFERIR.

- | | |
|---|-----------------------------|
| TESTE DE SEROPOSITIVIDADE | <input type="checkbox"/> A |
| RASTREIO DO VIH JUNTO A GRUPOS ESPECÍFICOS | <input type="checkbox"/> B |
| ACOLHIMENTO E APOIO PSICOSSOCIAL A SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA | <input type="checkbox"/> C |
| SERVIÇO DE APOIO DOMICILIÁRIO | <input type="checkbox"/> D |
| CENTRO DE DIA PARA SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA | <input type="checkbox"/> E |
| UNIDADES RESIDENCIAIS | <input type="checkbox"/> F |
| GRUPOS DE AUTO-AJUDA PARA SEROPOSITIVOS | <input type="checkbox"/> G |
| LINHA TELEFÓNICA DE INFORMAÇÃO E AJUDA | <input type="checkbox"/> H |
| ACONSELHAMENTO E APOIO A FAMILIARES DE INFECTADOS COM O VIH | <input type="checkbox"/> I |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO EM MEIO LABORAL | <input type="checkbox"/> J |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO EM MEIO ESCOLAR | <input type="checkbox"/> K |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO COM MINORIAS ÉTNICAS | <input type="checkbox"/> L |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO COM TOXICODEPENDENTES | <input type="checkbox"/> M |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO COM HOMOSSEXUAIS | <input type="checkbox"/> N |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO COM INDIVÍDUOS PROSTITUÍDOS | <input type="checkbox"/> O |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO COM POPULAÇÕES PRISIONAIS | <input type="checkbox"/> P |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO PARA JOVENS | <input type="checkbox"/> Q |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO PARA TURISTAS | <input type="checkbox"/> R |
| ACÇÕES DE PREVENÇÃO PARA A COMUNIDADE EM GERAL | <input type="checkbox"/> S |
| ACÇÕES DE FORMAÇÃO PARA PROFISSIONAIS DE SAÚDE | <input type="checkbox"/> T |
| ACÇÕES DE FORMAÇÃO PARA EDUCADORES/PROFESSORES | <input type="checkbox"/> U |
| ACÇÕES DE FORMAÇÃO PARA PAIS | <input type="checkbox"/> V |
| ACÇÕES DE FORMAÇÃO PARA MINORIAS ÉTNICAS | <input type="checkbox"/> W |
| ACÇÕES DE FORMAÇÃO DE FORMADORES PARA A PREVENÇÃO DA SIDA | <input type="checkbox"/> X |
| SEMINÁRIOS E CONGRESSOS DESTINADOS A PROFISSIONAIS DE SAÚDE | <input type="checkbox"/> Y |
| SEMINÁRIOS E CONGRESSOS DESTINADOS A EDUCADORES/PROFESSORES | <input type="checkbox"/> Z |
| SEMINÁRIOS E CONGRESSOS DESTINADOS À POPULAÇÃO EM GERAL | <input type="checkbox"/> A1 |
| ESTUDOS EPIDEMIOLÓGICOS | <input type="checkbox"/> A2 |
| ESTUDOS COMPORTAMENTAIS | <input type="checkbox"/> A3 |
| INVESTIGAÇÃO BIOMÉDICA | <input type="checkbox"/> A4 |
| INFORMAÇÃO E ACONSELHAMENTO SOBRE TESTES CLÍNICOS DE SUBSTÂNCIAS TERAPÉUTICAS | <input type="checkbox"/> A5 |
| INFORMAÇÃO DOS DOENTES SOBRE TERAPIAS DISPONÍVEIS | <input type="checkbox"/> A6 |
| ACONSELHAMENTO DOS DOENTES SOBRE TRATAMENTOS A USAR | <input type="checkbox"/> A7 |

- | | |
|--|-----------------------------|
| INFORMAÇÃO DOS DOENTES SOBRE LEGISLAÇÃO | <input type="checkbox"/> A8 |
| INFORMAÇÃO DOS DOENTES SOBRE RECURSOS E APOIOS DISPONÍVEIS | <input type="checkbox"/> A9 |
| CAMPANHAS E ACÇÕES DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO | <input type="checkbox"/> A0 |
| APRESENTAÇÃO DE PEDIDOS POLÍTICOS A GRUPOS PARLAMENTARES | <input type="checkbox"/> B1 |

11B. ALÉM DAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO REFERIDAS, EXISTE MAIS ALGUMA QUE GOSTASSE DE ACRESCENTAR E QUE SEJA IMPORTANTE PARA PERCEBERMOS O TIPO DE ACÇÕES QUE ESTA ORGANIZAÇÃO DESENVOLVE?

12. COMO CLASSIFICARIA A SUA ORGANIZAÇÃO QUANTO AO TIPO DE ACTIVIDADES QUE DESENVOLVE? EU VOU-LHE LER QUATRO HIPÓTESES DE RESPOSTA E GOSTARIA QUE PENSASSE BEM SOBRE QUAL DELAS MELHOR DESCREVE A NATUREZA DAS ACTIVIDADES DESTA ORGANIZAÇÃO. ESCOLHA APENAS UMA.

- | | |
|--|----------------------------|
| A. ORGANIZAÇÃO PRESTADORA DE SERVIÇOS | <input type="checkbox"/> 1 |
| B. ORGANIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO E ACONSELHAMENTO | <input type="checkbox"/> 2 |
| C. ORGANIZAÇÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DOS SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA | <input type="checkbox"/> 3 |
| D. ORGANIZAÇÃO DE PRESSÃO E LOBBY | <input type="checkbox"/> 4 |

13. PENSANDO AGORA NAS PESSOAS QUE SÃO DESTINATÁRIAS DAS ACÇÕES DESENVOLVIDAS PELA ORGANIZAÇÃO, DA LISTA QUE VOU LER DIGA-ME, POR FAVOR, QUAIS OS GRUPOS QUE SÃO VOSSOS ALVOS:

- | | |
|-------------------|-----------------------------|
| SEROPOSITIVOS | <input type="checkbox"/> 1 |
| DOENTES COM SIDA | <input type="checkbox"/> 2 |
| TOXICODEPENDENTES | <input type="checkbox"/> 3 |
| PROSTITUÍDOS | <input type="checkbox"/> 4 |
| MINORIAS ÉTNICAS | <input type="checkbox"/> 5 |
| FAMÍLIAS | <input type="checkbox"/> 6 |
| COMUNIDADE | <input type="checkbox"/> 7 |
| CRIANÇAS | <input type="checkbox"/> 8 |
| JOVENS | <input type="checkbox"/> 9 |
| OUTROS | <input type="checkbox"/> -1 |
- QUAIS? _____
- _____

PASSEMOS A FALAR AGORA SE NÃO SE IMPORTA DO FUNCIONAMENTO DA ORGANIZAÇÃO.

F1. VOU-LHE LER UMA SÉRIE DE PARES DE FRASES. O QUE GOSTAVA É QUE, PARA CADA PAR, ESCOLHESSSE AQUELA QUE MELHOR SE APROXIMA DO FUNCIONAMENTO DA SUA ORGANIZAÇÃO.

A. AS ACTIVIDADES QUE SÃO DESENVOLVIDAS NA ORGANIZAÇÃO SÃO DA INICIATIVA E RESPONSABILIDADE DOS INDIVÍDUOS ALVO DESSAS ACTIVIDADES.

B. OS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO, VOLUNTÁRIOS OU TÉCNICOS, CONCEBEM E DESENVOLVEM ACTIVIDADES ORIENTADAS PARA DETERMINADOS INDIVÍDUOS.

PAR1. ESCOLHA _____

A. ANTES DE DESENVOLVER QUALQUER ACÇÃO DE INTERVENÇÃO, A ORGANIZAÇÃO PROCURA FUNDAMENTAR A NECESSIDADE DESSA ACÇÃO, RECORRENDO A DOCUMENTOS CIENTÍFICOS E A ESPECIALISTAS.

B. ANTES DE DESENVOLVER QUALQUER ACÇÃO DE INTERVENÇÃO, A ORGANIZAÇÃO PROCURA FUNDAMENTAR A NECESSIDADE DESSA ACÇÃO RECORRENDO À CONSULTA DA POPULAÇÃO A ABRANGER COM ELA.

PAR2. ESCOLHA _____

A. NA CONCEPÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS ACÇÕES, NORMALMENTE, NÃO ESTÃO ENVOLVIDOS OS DESTINATÁRIOS DESSAS ACÇÕES.

B. AS ACÇÕES QUE A ORGANIZAÇÃO DESENVOLVE PARTEM NORMALMENTE DA INICIATIVA DOS PRÓPRIOS DESTINATÁRIOS DESSAS ACÇÕES.

PAR3. ESCOLHA _____

F2. DOS SEGUINTES INSTRUMENTOS DE DIVULGAÇÃO DIGA-ME QUAIS OS QUE A ORGANIZAÇÃO POSSUI OU UTILIZA

F2A. BROCHURAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO

SIM 1 F2A1. QUANDO FOI EDITADA PELA 1ª VEZ? _____
NÃO 0

F2B. BOLETIM INFORMATIVO

SIM 1 F2B1. QUANDO FOI EDITADO PELA 1ª VEZ? _____

F2B2. QUAL A PERIODICIDADE DE EDIÇÃO? _____

F2B3. QUANTOS EXEMPLARES EDITAM? _____

F2B4. É GRATUITO? SIM 1 NÃO 0

F2B5. A QUEM É DISTRIBUÍDO?

SÓCIOS 1 SÓCIOS E INSTITUIÇÕES 2

POP. EM GERAL 3 NÃO É DISTRIBUÍDO 4

NÃO 0

F2C. SITE NA INTERNET?SIM 1

F2C1. QUANDO FOI CRIADO? _____

F2C2. QUAL A REGULARIDADE COM QUE É
ACTUALIZADO? _____

ENDEREÇO _____

NÃO 0**F2D. ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS?**SIM 1

F2D1. EM QUE MEIOS DE COMUNICAÇÃO?

TV 1 INTERNET 4IMPrensa
ESCRITA 2 PLACARDS
EXTERIORES 5RÁDIO 3NÃO 0**F2E. MAILINGS?**SIM 1

F2E1. PARA QUEM SÃO OS MAILINGS?

SÓCIOS 1 POP. EM GERAL 2

F2E2. COM QUE REGULARIDADE? _____

NÃO 0**F3. QUEM É QUE COORDENA AS ACÇÕES QUE A ORGANIZAÇÃO DESENVOLVE?
(ESCOLHA APENAS UMA CATEGORIA QUE CORRESPONDA AO QUE É MAIS
FREQUENTE).**OS MEMBROS DA DIRECÇÃO 1PROFISSIONAIS CONTRATADOS PARA O EFEITO 2MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO QUE NÃO FAZEM PARTE DA
DIRECÇÃO MAS QUE SÃO DEFINIDOS POR ELA 3MEMBROS ELEITOS PELO PRÓPRIO GRUPO DE TRABALHO 4**F4. COMO É QUE A ORGANIZAÇÃO CONTROLA E COORDENA AS ACTIVIDADES DA
ORGANIZAÇÃO? (ESCOLHA APENAS A OPÇÃO QUE MAIS SE APROXIMA DA PRÁTICA
CORRENTE)**ATRAVÉS DE SUPERVISÃO DIRECTA DAS ACTIVIDADES 1DEFININDO PROCEDIMENTOS E DELEGANDO A RESPONSA-
BILIDADE DA VERIFICAÇÃO DO SEU CUMPRIMENTO NUM
COORDENADOR 2AVALIANDO RELATÓRIOS DE ACTIVIDADES PERIÓDICOS 3A DIRECÇÃO DELEGA ESSAS FUNÇÕES NOS SUJEITOS
ENVOLVIDOS NAS ACTIVIDADES 4

F5. VOU-LHE DAR UM CARTÃO COM UMA ESCALA DE FREQUÊNCIA. PEÇO-LHE QUE, UTILIZANDO ESSE CARTÃO, ME DIGA A FREQUÊNCIA COM QUE ACONTECE CADA UMA DAS SEGUINTES SITUAÇÕES NA SUA ORGANIZAÇÃO. CARTÃO 1

	NUNCA 1	RARAMEN TE 2	ÀS VEZES 3	FREQUEN TAMENTE 4	SEMPRE 5
F5A. A DIRECÇÃO DA ORGANIZAÇÃO REÚNE PARA TOMAR DECISÕES					
F5B. OS RESPONSÁVEIS PELAS ACTIVIDADES DA ORG. PARTICIPAM NAS REUNIÕES DE DIRECÇÃO					
F5C. A DIRECÇÃO DEFINE OS PROJECTOS A DESENVOLVER PELA ORGANIZAÇÃO					
F5D. O PRESIDENTE DA ORG. PODE TOMAR DECISÕES SEM SER NECESSÁRIO REUNIR A DIRECÇÃO					
F5E. ELEMENTOS ESTRANHOS À DIRECÇÃO APRESENTAM PROPOSTAS DE ACTIVIDADES					
F5F. ORGANIZAM-SE ENCONTROS ABERTOS A TODOS OS MEMBROS DA ORG. PARA TROCA DE IDEIAS SOBRE AS ACTIVIDADES A DESENVOLVER					

F6. A ORGANIZAÇÃO TEM DELEGAÇÕES?

SIM 1 NÃO 0 (SE RESPONDE NÃO PASSE PARA A **QUESTÃO E1** NA **PÁGINA 11**)

F6A. SE SIM, EM QUE REGIÕES?

F6B. AS DELEGAÇÕES TÊM ORGÃOS DIRIGENTES AUTÓNOMOS?

SIM 1 NÃO 0

F6C. AS DELEGAÇÕES TÊM AUTONOMIA FINANCEIRA?

SIM 1 NÃO 0

F6D. VOU MENCIONAR UM CONJUNTO DE ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS. AGRADECIA QUE ME DISSESSE QUAIS AS QUE TÊM QUE SER SUJEITAS A APRECIÇÃO POR PARTE DA DIRECÇÃO CENTRAL.

- | | |
|--|----------------------------|
| PLANO DE ACTIVIDADES DAS DELEGAÇÕES | <input type="checkbox"/> 1 |
| ORÇAMENTO ANUAL DAS DELEGAÇÕES | <input type="checkbox"/> 2 |
| SELECÇÃO DE PESSOAL PARA AS DELEGAÇÕES | <input type="checkbox"/> 3 |
| RELATÓRIO ANUAL DE ACTIVIDADES DAS DELEGAÇÕES | <input type="checkbox"/> 4 |
| AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA AS DELEGAÇÕES | <input type="checkbox"/> 5 |
| ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS ENTRE AS DELEGAÇÕES E OUTRAS ORGANIZAÇÕES | <input type="checkbox"/> 6 |
| DEFINIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS LOCAIS | <input type="checkbox"/> 7 |

F6E. AS DELEGAÇÕES PODEM DESENVOLVER ACTIVIDADES SEM PRÉVIO CONHECIMENTO DA DIRECÇÃO CENTRAL? ESCOLHA APENAS UMA.

SIM 1 NÃO 0

F6F. QUAL A FREQUÊNCIA COM QUE A DIRECÇÃO CENTRAL REÚNE COM OS ORGÃOS DIRECTIVOS LOCAIS? ESCOLHA APENAS UMA.

- | | |
|---|----------------------------|
| EM TODAS AS REUNIÕES DE DIRECÇÃO | <input type="checkbox"/> 4 |
| EM REUNIÕES PRÓPRIAS DEFINIDAS PARA ESSE EFEITO | <input type="checkbox"/> 3 |
| F6F1. QUANTAS POR ANO? _____ | |
| APENAS QUANDO ISSO SEJA NECESSÁRIO | <input type="checkbox"/> 2 |
| RARAMENTE OU QUASE NUNCA | <input type="checkbox"/> 1 |

F6G. QUAL A FREQUÊNCIA COM QUE AS DIFERENTES DELEGAÇÕES SE ENCONTRAM PARA TROCAR INFORMAÇÕES E TOMAR DECISÕES? ESCOLHA APENAS UMA.

- | | |
|---|----------------------------|
| EM REUNIÕES PRÓPRIAS DEFINIDAS PARA ESSE EFEITO | <input type="checkbox"/> 4 |
| FF6G1. QUANTAS POR ANO? _____ | |
| NO ÂMBITO DE ACTIVIDADES CONCRETAS | <input type="checkbox"/> 3 |
| APENAS QUANDO ISSO SEJA NECESSÁRIO | <input type="checkbox"/> 2 |
| RARAMENTE OU QUASE NUNCA | <input type="checkbox"/> 1 |

GOSTARIA DE MUDAR NOVAMENTE O TEMA DA NOSSA CONVERSA E FALAR UM POUCO DAS RELAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS COM O ESTADO.

E1. EM TERMOS GERAIS, DIGA-ME QUEM CONSIDERA DEVER SER O PRINCIPAL INTERVENTOR EM CADA UMA DAS SEGUINTES SITUAÇÕES: SÓ O ESTADO; SÓ AS ONG'S OU AMBOS?

	ESTADO 1	ONG'S 2	OBSERVA- ÇÕES
E1A. PRESTAÇÃO DE CUIDADOS DE SAÚDE A SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA			
E1B. APOIO PSICOSSOCIAL A SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA			
E1C. PREVENÇÃO DA SIDA JUNTO À POPULAÇÃO EM GERAL			
E1D. PREVENÇÃO DA SIDA JUNTO A GRUPOS ESPECÍFICOS COMO HOMOSSEXUAIS, TOXICODEPENDENTES E OUTROS			
E1E. DEFESA DOS DIREITOS DOS SEROPOSITIVOS E DOENTES DE SIDA			
E1F. REGULAMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROCEDIMENTOS MÉDICOS DE INVESTIGAÇÃO E EXPERIMENTAÇÃO DE SUBSTÂNCIAS TERAPÊUTICAS			
E1G. FORMAÇÃO DE TÉCNICOS DE SAÚDE E DE ACÇÃO SOCIAL			
E1H. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO TÉCNICA JUNTO A SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA			
E1I. APOIO DOMICILIÁRIO E RESIDENCIAL A SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA			
E1J. VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA			
E1K. FINANCIAMENTO E PROMOÇÃO DE INVESTIGAÇÃO BIOMÉDICA E COMPORTAMENTAL			

E2. PENSANDO NO QUE TEM SIDO A ACTUAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS EM RELAÇÃO À SIDA, E UTILIZANDO A ESCALA QUE ESTÁ NO CARTÃO QUE LHE VOU DAR, COMO CLASSIFICA ESSA ACTUAÇÃO EM RELAÇÃO A CADA UM DOS SEGUINTEIS ITEMS:
CARTÃO 2

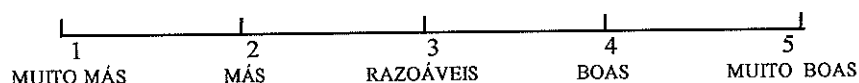
	1	2	3	4	5	-1
E2A. DEFINIÇÃO DE UM PLANO DE LUTA CONTRA A SIDA						
E2B. FOMENTO DO ENVOLVIMENTO DAS ONG'S NA LUTA CONTRA A SIDA						
E2C. ADEQUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE ÀS ESPECIFICIDADES DO VIH						
E2D. APOIO FINANCEIRO ÀS ONG'S						
E2E. ESCLARECIMENTO DA POPULAÇÃO SOBRE A SIDA PARA LUTAR CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DOS INFECTADOS						
E2F. REALIZAÇÃO DE ACÇÕES DE PREVENÇÃO E INFORMAÇÃO						
E2G. APOIO À INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA						
E2H. CRIAÇÃO DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PARA ENQUADRAR AS NECESSIDADES DOS SEROPOSITIVOS E DOENTES COM SIDA						
E2I. ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS COM AS ONG'S PARA DEFINIR E DESENVOLVER ACÇÕES CONCRETAS						

ESCALA:

- 1 - TOTALMENTE DESADEQUADA
- 2 - INSUFICIENTE
- 3 - RAZOÁVEL MAS INSUFICIENTE
- 4 - SUFICIENTE
- 5 - TOTALMENTE ADEQUADA
- 1 - NÃO SABE

CARTÃO 2

E3. GOSTARIA QUE PENSASSE AGORA NA EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA DA ORGANIZAÇÃO QUE DIRIGE E ME DISSESSE COMO AVALIA, DE FORMA GERAL, AS RELAÇÕES ENTRE A SUA ORGANIZAÇÃO E O ESTADO PORTUGUÊS? USE, POR FAVOR, A ESCALA NO CARTÃO QUE LHE VOU DAR.
CARTÃO 3



E4. QUE TIPO DE APOIOS JÁ TEVE DE ORGANISMOS PÚBLICOS?

- FINANCEIROS 1
- TÉCNICOS 2
- HUMANOS 3
- LOGÍSTICOS 4
- MATERIAIS 5
- OUTROS 6 QUAIS? _____
- NUNCA TEVE APOIOS PÚBLICOS -1

E5. EM RELAÇÃO À COMISSÃO NACIONAL DE LUTA CONTRA A SIDA, TEM OU TEVE ALGUMA PARCERIA COM ELA?

SIM 1 NÃO 0 (SE RESPONDE NÃO AVANÇA PARA A QUESTÃO E6)

E5A. SE SIM, QUAL A NATUREZA DESSA RELAÇÃO?

APOIO FINANCEIRO 1 APOIO LOGÍSTICO 4

APOIO TÉCNICO 2 APOIO MATERIAL 5

APOIO HUMANO 3 OUTROS 6

QUAIS? _____

E6. CONHECE O PROGRAMA CRIA?

SIM 1 NÃO 0 (SE RESPONDE NÃO AVANÇA PARA A QUESTÃO E7)

E6A. SE SIM, JÁ APRESENTOU ALGUMA CANDIDATURA AO CRIA?

SIM 1 NÃO 0 (SE RESPONDE NÃO AVANÇA PARA A QUESTÃO E7)

E6B. SE SIM, ESSA CANDIDATURA FOI APROVADA?

SIM 1 (SE RESPONDE SIM PASSE PARA A QUESTÃO E7)

NÃO 0

E6C. SE NÃO, O PROJECTO EM CAUSA REALIZOU-SE SEM O FINANCIAMENTO DO CRIA?

SIM 1 NÃO 0

E7. EM RELAÇÃO AO FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO NACIONAL DE LUTA CONTRA A SIDA, QUAL É A SUA OPINIÃO EM RELAÇÃO A CADA UM DOS SEGUINTE ITEMS? DIGA-ME SE ACHA QUE ESTÁ BEM ASSIM, SE PRECISA DE MELHORAR OU SE ESTÁ MUITO MAL.

	ESTÁ BEM ASSIM	PRECISA MELHORAR	ESTÁ MUITO MAL
E7A. MECANISMOS DE APOIO ÀS ONG'S			
E7B. TRANSPARÊNCIA NO SEU FUNCIONAMENTO			
E7C. COMPETÊNCIA TÉCNICA E CIENTÍFICA DOS SEUS MEMBROS			
E7D. AUSCULTAÇÃO DAS ONG'S ANTES DE SEREM TOMADAS DECISÕES			
E7E. PRIORIDADES DEFINIDAS PARA A LUTA CONTRA A SIDA			

E8. UTILIZANDO A ESCALA QUE PODE VER NO CARTÃO 4, PEÇO-LHE QUE ME DIGA A SUA OPINIÃO SOBRE CADA UMA DAS SEGUINTE AFIRMAÇÕES:

	1	2	3	4	5
E8A. O ESTADO DEVE APOIAR MAIS AS ONG'S PARA ESTAS DESENVOLVEREM MAIS SERVIÇOS DE APOIO A DOENTES COM SIDA E SEROPOSITIVOS.					
E8B. DEVEM SER ORGANIZADAS PELA COMISSÃO NACIONAL DE LUTA CONTRA A SIDA MAIS CAMPANHAS DE INFORMAÇÃO DA POPULAÇÃO E DE LUTA CONTRA A DISCRIMINAÇÃO.					
E8C. AS ONG'S DEVEM REALIZAR COM MAIS PROFISSONALISMO AS SUAS ACTIVIDADES PARA OFERECEREM SERVIÇOS DE MAIS QUALIDADE.					
E8D. A COMISSÃO NACIONAL DE LUTA CONTRA A SIDA DEVE CONSULTAR MAIS VEZES AS ONG'S ANTES DE TOMAR DECISÕES SOBRE ACÇÕES A DESENVOLVER NA LUTA CONTRA A SIDA.					
E8E. AS ONG'S DEVEM SER MAIS AUTÓNOMAS FINANCEIRAMENTE E CRIARA AS SUAS PRÓPRIAS FONTES DE RENDIMENTO.					

ESCALA:

1. DISCORDO TOTALMENTE
2. DISCORDO UM POUCO
3. NÃO TENHO OPINIÃO
4. CONCORDO UM POUCO
5. CONCORDO TOTALMENTE

OBSERVAÇÕES: _____

VOLTEMOS AO FUNCIONAMENTO DA SUA ORGANIZAÇÃO.

F7. A ORGANIZAÇÃO TEM VOLUNTÁRIOS?

SIM 1 NÃO 0 (SE RESPONDE NÃO PASSE À QUESTÃO F9 NA PÁGINA 15)

F8A. SE SIM, QUANTOS VOLUNTÁRIOS TEM EM MÉDIA?

_____ VOLUNTÁRIOS. NÃO SABE -1 (F8A1)

F8A1. SE NÃO SABE, EM QUE INTERVALO SE SITUARÁ ESSE NÚMERO?

ATÉ 10 1 ENTRE 100 E 200 4
ENTRE 10 E 50 2 MAIS DE 200 5
ENTRE 50 E 100 3 NÃO SABE -1

F8B. QUAL DAS SEGUINTE SITUÇÕES MELHOR DESCREVE A PRINCIPAL FORMA COMO A ORGANIZAÇÃO RECRUTA VOLUNTÁRIOS? ESCOLHA APENAS UMA.

- SÃO AS PESSOAS QUE NOS PROCURAM POR SUA INICIATIVA E SE DECIDEM ASSOCIAR ÀS NOSSAS ACTIVIDADES 1
- O PASSAR DE PALAVRA ENTRE PESSOAS QUE JÁ SÃO VOLUNTÁRIOS E SEUS AMIGOS É A MANEIRA MAIS EFICAZ PARA TERMOS NOVOS VOLUNTÁRIOS 2
- SÃO ORGANIZADAS CAMPANHAS ESPECIFICAMENTE CONCEBIDAS PARA ANGARIAR NOVOS VOLUNTÁRIOS 3
- MANTEMOS ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS EM JORNAIS E REVISTAS PARA DAR A CONHECER A ORGANIZAÇÃO E ATRAIR NOVOS VOLUNTÁRIOS 4
- OS VOLUNTÁRIOS APARECEM NA SEQUÊNCIA DE ACTIVIDADES QUE DESENVOLVEMOS, QUE NOS DÃO VISIBILIDADE E ATRAEM NOVAS PESSOAS 5

F8C. PENSANDO NA EXPERIÊNCIA DA SUA ORGANIZAÇÃO COM VOLUNTÁRIOS, DIGA SE AS SEGUINTE S AFIRMAÇÕES SÃO VERDADEIRAS OU FALSAS.

	VERD. 1	FALSO 0
F8C1. HÁ UMA ELEVADA ROTAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PORQUE OS INTERESSES E AS NECESSIDADES DAS PESSOAS MUDAM.		
F8C2. A DIRECÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POR VEZES TEM DIFICULDADE EM CONCILIAR OS INTERESSES DOS VOLUNTÁRIOS COM OS OBJECTIVOS DA ORGANIZAÇÃO.		
F8C3. O TRABALHO DOS VOLUNTÁRIOS É ESSENCIAL PARA A EXISTÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO.		
F8C4. POR VEZES, OS VOLUNTÁRIOS PARECEM MAIS EMPENHADOS EM REALIZAR OS SEUS ANSEIOS E ESQUECEM OS OBJECTIVOS DA ORGANIZAÇÃO.		
F8C5. OS VOLUNTÁRIOS SÃO MAIS IMPORTANTES PARA A ORGANIZAÇÃO QUE O PESSOAL REMUNERADO.		
F8C6. COMO SÃO VOLUNTÁRIOS, É DÍFICIL À DIRECÇÃO IMPOR-LHES AS SUAS DIRECTIVAS.		

	VERD. 1	FALSO 0
F8C7. POR VEZES, EXISTEM CONFLITOS ENTRE OS VOLUNTÁRIOS E OS PROFISSIONAIS REMUNERADOS QUANTO ÀS ORIENTAÇÕES A SEGUIR.		
F8C8. É FUNDAMENTAL GARANTIR QUE A ORGANIZAÇÃO SATISFAZ AS MOTIVAÇÕES INDIVIDUAIS DOS VOLUNTÁRIOS.		
F8C9. SEM OS VOLUNTÁRIOS A ORGANIZAÇÃO NÃO EXISTIRIA.		
F8C0. OS VOLUNTÁRIOS DESEMPENHAM FUNÇÕES DE APOIO AOS TÉCNICOS REMUNERADOS SOB A SUA ORIENTAÇÃO.		

F8D. PARA ALGUÉM PODER SER VOLUNTÁRIO DA SUA ORGANIZAÇÃO TEM QUE SER SUBMETIDO A ALGUM TIPO DE SELECÇÃO?

SIM 1 NÃO 0 (SE RESPONDE NÃO PASSE PARA A QUESTÃO F8E)

F8D1. SE SIM, QUE TIPO DE SELECÇÃO?

- ENTREVISTA COM UM RESPONSÁVEL 1
TESTES PSICOTÉCNICOS 2
AVALIAÇÃO DE *CURRICULUM* 3
OUTROS 4
QUAIS? _____

F8E. JÁ TIVERAM QUE RECUSAR A ALGUÉM PODER SER VOLUNTÁRIO DESTA ORGANIZAÇÃO?

SIM 1 NÃO 0 (SE RESPONDE NÃO PASSE PARA A QUESTÃO F10 NA PÁGINA 16)

F8E1. SE SIM, PORQUÊ?

- PERFIL DO CANDIDATO DESADEQUADO 1
NÃO TINHAM TAREFAS PARA LHE DAR 2
OUTRA RAZÃO 3
QUAL? _____

(PASSE PARA A QUESTÃO F10 NA PÁGINA 16)

F9. SE RESPONDEU NÃO, DOS SEGUINTE MOTIVOS ESCOLHA AQUELE QUE MELHOR DESCREVE A RAZÃO PELA QUAL A ORGANIZAÇÃO NÃO TEM VOLUNTÁRIOS?

- PORQUE A ORGANIZAÇÃO NÃO É ATRACTIVA PARA O VOLUNTARIADO 1
PORQUE PREFEREM TRABALHAR COM PROFISSIONAIS REMUNERADOS 2
PORQUE NÃO TÊM MEIOS PARA DIVULGAR A ORGANIZAÇÃO 3
PORQUE O VOLUNTARIADO NÃO GARANTE ESTABILIDADE 4
PORQUE A ORGANIZAÇÃO NÃO TEM TRADIÇÃO DE VOLUNTARIADO 5

F10. EM GERAL, E INDEPENDENTEMENTE DA SUA ORGANIZAÇÃO, DIGA-NOS QUAL O SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA EM RELAÇÃO A CADA UMA DAS SEGUINTES AFIRMAÇÕES SOBRE O VOLUNTARIADO. USE, POR FAVOR, A ESCALA QUE ESTÁ NO CARTÃO QUE LHE VOU DAR. **CARTÃO4**

	1	2	3	4	5
F10A. O VOLUNTARIADO É UMA PRÁTICA DEMOCRÁTICA MUITO IMPORTANTE NA SOCIEDADE ACTUAL					
F10B. POR VEZES, ALGUMAS PESSOAS FAZEM VOLUNTARIADO MOVIDAS POR INTERESSES PESSOAIS					
F10C. TODAS AS ONG'S DEVIAM TER VOLUNTÁRIOS					
F10D. O VOLUNTÁRIO É MOVIDO POR UM ESPÍRITO DE MISSÃO					
F10E. O VOLUNTARIADO É FONTE DE ALGUMAS LIMITAÇÕES NA REALIZAÇÃO DE ACTIVIDADES					

ESCALA:

- 1 - DISCORDO TOTALMENTE
- 2 - DISCORDO UM POUCO
- 3 - NÃO TENHO OPINIÃO
- 4 - CONCORDO UM POUCO
- 5 - CONCORDO TOTALMENTE

GOSTARIA DE ALTERAR NOVAMENTE O TEMA DA NOSSA CONVERSA E FALAR UM POUCO NOS MECANISMOS FINANCEIROS DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS.

FN1. VOU-LHE LER UMA LISTA DE POSSÍVEIS FONTES DE FINANCIAMENTO. PEÇO-LHE QUE, TENDO À SUA FRENTE ESSA LISTA, SELECIONE POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA AS 3 PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DAS ACTIVIDADES DA SUA ORGANIZAÇÃO. DIGA-ME PRIMEIRO A MAIS IMPORTANTE, A SEGUIR A SEGUNDA E ASSIM SUCESSIVAMENTE ATÉ À TERCEIRA MAIS IMPORTANTE.

CARTÃO 5

1. QUOTAS DOS ASSOCIADOS
2. FINANCIAMENTOS E SUBSÍDIOS PÚBLICOS/ESTATAIS
3. RENDIMENTOS DO PATRIMÓNIO DA ORGANIZAÇÃO
4. VENDA DE PRODUTOS E SERVIÇOS
5. DONATIVOS DE EMPRESAS
6. DONATIVOS DE PARTICULARES
7. CAMPANHAS DE ANGARIAÇÃO DE FUNDOS
8. FINANCIAMENTOS E SUBSÍDIOS EUROPEUS/COMUNITÁRIOS

1ª _____

2ª _____

3ª _____

FN3. GOSTAVA AGORA QUE COLOCASSE POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA OS SEGUINTE ELEMENTOS NO QUE DIZ RESPEITO À OBRIGAÇÃO QUE TEM DE AJUDAREM FINANCEIRAMENTE AS ONG'S. DIGA-ME QUEM É QUE TEM MAIS OBRIGAÇÃO EM PRIMEIRO LUGAR, DEPOIS EM SEGUNDO E FINALMENTE EM TERCEIRO.

A. ESTADO _____

B. SOCIEDADE CIVIL _____

C. EMPRESAS _____

OBSERVAÇÕES: _____

FALEMOS MAIS DETALHADAMENTE AGORA, E ESTAMOS QUASE A ACABAR, DAS ACTIVIDADES DESTA ORGANIZAÇÃO NA ÁREA DA SIDA.

S1. EM QUE ANO CONCRETIZOU A PRIMEIRA ACÇÃO RELACIONADA COM A SIDA?

S2. ESSA ACÇÃO CONTOU COM O APOIO DA COMISSÃO NACIONAL DE LUTA CONTRA A SIDA?

SIM 1 NÃO 0

S3. A ORGANIZAÇÃO TEM SEROPOSITIVOS A TRABALHAREM VOLUNTARIAMENTE?

SIM 1 NÃO 0

S4. A ORGANIZAÇÃO TEM SEROPOSITIVOS A TRABALHAREM COM REMUNERAÇÃO?

SIM 1 NÃO 0

S5. VAI PENSAR AGORA NAS TRÊS ACÇÕES MAIS IMPORTANTES QUE A ORGANIZAÇÃO DESENVOLVEU OU DESENVOLVE RELACIONADAS COM A PROBLEMATICA DA SIDA. GOSTAVA QUE ME DESSE PARA CADA UMA DESSAS ACÇÕES ALGUMAS INFORMAÇÕES.

NOME DA ACÇÃO	ANO DE INÍCIO	DURAÇÃO	POPULAÇÃO ALVO	OBJECTIVOS	FINANCIAMENTOS	PARCEIROS

R1. A SUA ORGANIZAÇÃO FAZ PARTE DE ALGUMA REDE INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS?

SIM 1 (R1A) NÃO 0

R1A. SE SIM, QUAL?

R2. MANTÉM, OU JÁ MANTEVE, PARCERIAS COM ALGUMA ORGANIZAÇÃO ESTRANGEIRA?

SIM 1 (R2A) NÃO 0

R2A. SE SIM, QUAL?

R3. A ORGANIZAÇÃO FAZ PARTE DE ALGUMA REDE NACIONAL DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS?

SIM 1 (R3A) NÃO 0 (R3B)

R3A. SE SIM, QUAL?

R3B. SE NÃO, É ASSOCIADA DA UNIÃO DAS IPSS'S?

SIM 1 NÃO 0

R4. A ORGANIZAÇÃO MANTÉM OU JÁ MANTEVE ALGUMA PARCERIA COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NACIONAIS?

SIM 1 (R4A) NÃO 0

R4A. SE SIM, QUAL?

E ASSIM CHEGAMOS AO FIM DO NOSSO QUESTIONÁRIO. GOSTAVA DE LHE PERGUNTAR, PORÉM, SE DESEJA ACRESCENTAR ALGUMA INFORMAÇÃO QUE CONSIDERE RELEVANTE PARA CONHECERMOS ESTA ORGANIZAÇÃO E QUE NOS TENHAMOS ESQUECIDO DE INTEGRAR NO NOSSO TRABALHO.

OBSERVAÇÕES:

ANEXO 3

DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA ÀS ONG'S

**MATERIAL A SOLICITAR ÀS ONG's NA MARCAÇÃO DAS ENTREVISTAS
PARA SER RECOLHIDO PELOS INQUIRIDORES**

	TEM	NÃO TEM
ESTATUTOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
REGULAMENTO INTERNO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
REGULAMENTOS PARA AS DELEGAÇÕES (SE TIVER DELEGAÇÕES)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FOLHA DE PESSOAL / FOLHA DE SALÁRIOS (A ÚLTIMA DISPONÍVEL)0.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ORGANIGRAMA (DOS ORGÃOS DA ORGANIZAÇÃO; DOS DEPARTAMENTOS; OUTROS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PLANO DE ACTIVIDADES DE 1999	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DE 1998 (OU O ÚLTIMO DISPONÍVEL)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RELATÓRIO DE CONTAS DE 1998 (OU O ÚLTMO DISPONÍVEL)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BROCHURA DE APRESENTAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FOLHA DE INSCRIÇÃO PARA SÓCIOS (SE TIVER)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FOLHA DE INSCRIÇÃO PARA VOLUNTARIADO (SE TIVER)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BOLETIM INFORMATIVO (1 EXEMPLAR DE TODOS OS NÚMEROS SE TIVER)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ANEXO 4

MAPA DE APURAMENTO DO CRUZAMENTO DAS VARIÁVEIS “MODELOS DE COORDENAÇÃO” E “MECANISMOS DE CONTROLE”

Mapa de apuramento do cruzamento das variáveis “Modelos de coordenação” e “Mecanismos de controle”

Coordenação das acções * Mecanismos de controle e coordenação Crossstabulation		Mecanismos de controle e coordenação					Total
		Supervisã o directa	Definição de procedim entos	Avaliação de relatórios periódicos	Delegaçã o nos sujeitos envolvidos nas actividade s		
Coordenação das acções	Os membros da direcção	Count 11 35.5%	Count 4 12.9%	Count 1 3.2%	Count 1 3.2%	Count 17 54.8%	
	Profissionais contratados para o efeito	Count 2 6.5%		Count 2 6.5%	Count 1 3.2%	Count 5 16.1%	
	Membros da ONG definidos pela direcção	Count 2 6.5%	Count 3 9.7%	Count 1 3.2%		Count 6 19.4%	
	Membros eleitos pelo próprio grupo de trabalho	Count 1 3.2%	Count 1 3.2%	Count 1 3.2%		Count 3 9.7%	
Total	Count 16 51.6%	Count 8 25.8%	Count 5 16.1%	Count 2 6.5%	Count 31 100.0%		

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Anheier, Helmut & Seibel, Wolfgang (eds.) (1990) - *The third sector. Comparative studies of nonprofit organizations*, Berlín, De Gruyter
- Aggleton, Peter & Davies, Peter & Hart, Graham (eds.) - *AIDS. Activism and alliances*, Londres, Taylor & Francis
- Badelt, Christoph (1990) - "Institutional choice and the nonprofit sector" in Anheier & Seibel (eds.), 53-63
- Barreto, António (org.) (1996) - *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, ICS
- Beck, Ulrich (1992) - *Risk society*, Londres, Sage
- Beck, Ulrich (1994) - "The reinvention of politics" in Beck & Giddens & Lash, 1-55
- Beck, Ulrich (1998a) - *Qué es la globalización? Falacias de globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, PAIDÓS
- Beck, Ulrich (1998b) - *Democracy without enemies*, Cambridge, Polity Press
- Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott (1994) - *Reflexive Modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge, Polity Press
- Beckford, James A. (1991) - "Great Britain: voluntarism and sectorial interests", in Wuthnow (ed.), 30-61
- Ben-Ner, Avner & Gui, Benedetto (eds.) (1993) - *The nonprofit sector in the mixed economy*, USA, University of Michigan Press
- Ben-Ner, Avner (1986) - "Nonprofit organizations: why do they exist in market economies?", in Rose-Ackerman (ed.), 94-113
- Biagini, Gabriela & Sanchez, Maria del Carmen (1995) - *Actores sociales y SIDA. Nuevos movimientos sociales? Nuevos agentes de salud? Las organizaciones no gubernamentales en Argentina y el complejo VIH/SIDA*, Buenos Aires, Espacio Editorial

- Boyer, Robert (1996) - "State and market. A new engagement for the twenty-first century?", in Boyer & Drache (eds.), 84-114
- Brown, Michael P. (1987) - *Replacing citizenship. AIDS activism and radical democracy*, Nova Iorque, The Guilford Press
- Bruce, Ian (1996) - "Marketing force. Meeting true need", in Hanvey & Philpot (eds.), 189-205
- Busscher, Pierre-Olivier (1997) - "Les enjeux entre champ científico et mouvement homossexuel en France au temps du SIDA". *Sociologie et Sociétés*, vol. XXIX, n.º 1, 47-60
- Castel, Robert (1997) - "Le modèle de la société salariale". *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud- Rencontres de Florence*, vol.3, 29-48
- Chambré, Susan M. (1997) - "Civil society, differential resources and organizational development: HIV/AIDS organizations in New York City, 1982-1992". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 26, n.º 4, 466-488
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1997) - *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, Ministério da Solidariedade
- Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA (1993) - *Plano Nacional de Luta Contra a SIDA*, Lisboa, Ministério da Saúde
- Committee on Voluntary Organizations (1978) - *The future of voluntary organizations report of the Wolfenden Committee*, Londres, Croom Helm
- Coston, Jennifer M. (1998) - "A model and typology of government-NGO relationships". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n.º 3, 358-382
- Clutterbuck, David & Dearlove, Dez (1996) - *The charity as a business. Managing in the public sector, learning from the private sector*, Londres, A Directory of Social Change Publication
- Dangerous bedfellows Ephen Glenn Colter & Wayne Hoffman & Eva Pendleton & Alison Redrick & David Serlin (1996) - *Policing public sex. Queer politics and the future of AIDS activism*, Boston, South End Press

- Dalton, Russel & Kuechler, Manfred (eds.) (1990) - *Challenging the political order. New social movements in western democracies*, Cambridge, Polity Press
- Deacon, Bob (1997) - *Global social policy: international organizations and the future of welfare*, Londres, Sage
- Emke, Ian (1992) - "Medical authority and its discontents: A case of organized non-compliance". *Critical Sociology*, vol. 19, n.º 3, 57-80
- Epstein, Steven (1996) - *Impure science. AIDS activism and the politics of knowledge*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) - *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) - *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, Londres, Sage
- Estanque, Elísio e Mendes, José Manuel (1997) - *Estrutura de classes e trajetórias de classe em Portugal*, Coimbra, CES
- EU (1995) - "Resolução sobre o Livro Branco "Política Social Europeia: como avançar na União". *Jornal Oficial das Comunidades*, n.º C43 de 20 de Fevereiro
- European Centre for the Epidemiological Monitoring of AIDS, WHO, UNAIDS & EU Collaborating Centre on AIDS (1998) - *Fourth Quarterly Report*
- Evans, Peter (1995) - *Embedded autonomy: States and industrial transformation*, Princeton, Princeton UP.
- Evers, Adalbert (1995) - "Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area" in *Voluntas*, vol.6, nº2, 159-182
- Fernandes, António Teixeira (1993) - *A crise do estado nas sociedades contemporâneas*, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto
- Ferrera, Maurizio (1996) - "The southern model of welfare in social Europe". *Journal of European Social Policy*, n.º 1, 17-37

- Fitoussi, Jean-Paul & Rosanvallon, Pierre (1997) - *A nova era das desigualdades*, Oeiras, Celta Editora
- Freeman, Richard (1986) - *Governing the voluntary sector response to AIDS: a comparative study of the UK and Germany*, texto policopiado
- Giddens, Anthony (1997) - *Para além da esquerda e da direita*, Oeiras, Celta Editora
- Giddens, Anthony (1999) - *Para uma terceira via*, Lisboa, Editorial Presença
- Gidron, Benjamin & Kramer, Ralph & Salamon, Lester (eds.) (1992) - *Government and the third sector. Emerging relationships in welfare states*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers
- Gidron, Benjamin & Kramer, Ralph M. & Salamon, Lester (1992) - "Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries" in *Gidron & Kramer & Salamon (eds.)*, 1-28
- Gomez, Manuel H. (1998) - *El tercer sector en los sistemas de bienestar*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Gore, Al (1993) - *Creating a government that works better & costs less. Report of the national performance review*, Washington, US Government Printing Office
- Hall, Melvin F. (1995) - *Poor people's social movement organizations. The goal is to win*, Wesport, Praeger
- Hanvey, Chris & Philpot, Terry (eds.) (1996) - *Sweet charity. The role and workings of voluntary organizations*, Londres e Nova Iorque, Routledge
- Harris, Margaret (1998) - "Doing it their way. Organizational challenges for voluntary associations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n.º 2, 144-158
- Held, David (ed.) (1993) - *Prospects for democracy. North, south, east, west*, Stanford, Stanford University Press
- Hespanha, Pedro (1993) - *Vers une société-providence simultanément pré et post-moderne*, Coimbra, CES

- Hespanha, Pedro & Ferreira, Claudino & Portugal, Sílvia (1997) - "The welfare society and the welfare state. The portuguese experience" in Roche & Berkel (eds.), 169-183
- Hodgkinson, Virginia & Sumariwalla, Russy (1992) - "The nonprofit sector and the new global community: issues and challenges" in McCarthy & Hodgkinson & Sumariwalla (eds.), 485-508
- Hughes, Jeremy (1996) - "Beyond the rattling tin. Funding and fundraising" in Hanvey, & Philpot (eds.), 173-188
- James, Estelle (1990) - "Economic theories of the nonprofit sector: a comparative perspective" in Anheier & Seibel (eds.), 21-27
- Jones, Ray (1996) - "Swimming together. The tidal change for statutory agencies and the voluntary sector" in Hanvey & Philpot (eds.), 39-57
- Jonhson, Paul (1985) - *The historical dimensions of the welfare state "crisis"*, Londres, LSE
- Kendall, Jeremy & Knapp, Martin (1993) - *Defining the nonprofit sector: the United Kingdom*, Working Paper n.º 5, Baltimore, The Johns Hopkins University
- Lacerda, António Pais (1998) - *SIDA. Respostas ao público*, Lisboa, Hugin
- Lash, Scott & Urry, John (1996) - *Economies of signs and space*, Londres, Sage Publications
- Lupton, Deborah (1995) - *The imperative of health. Public health and the regulated body*, Londres, Sage Publications
- Maheu, Louis (1995) - *Social movements and social classes. The future of collective action*, Londres, Sage publications
- McCarthy, Kathlyn & Hodgkinson, Virginia & Sumariwalla, Russy (eds.) (1992) - *The nonprofit sector in the global community. Voices from many nations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers
- Mintzberg, Henri (1995) - *Estrutura e dinâmica das organizações*, Lisboa, Publicações Dom Quixote

- Mishra, Ramesh (1995) - *O Estado-Providência na sociedade capitalista*, Oeiras, Celta editora
- Nunes, João Arriscado (1996) – “A celebração dos monstros e a redescoberta da moral: Dois enredos de transição paradigmática”. *Dinâmicas Multiculturais- Novas faces, outros olhares*, Actas do III Congresso Luso-afro-brasileiro, Lisboa, ICS, 99-106
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1993) - *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Nova Iorque, Plume
- Panchaud, Christine e Cattacin, Sandro (1997) – “The contributions of non-profit organizations to the management of HIV/AIDS: a comparative study”. *Voluntas*, vol.3, n.º8, 213-234
- Pereirinha, José A. (1996) - “Welfare states and anti-poverty regimes: the case of Portugal” in *South European Society and Politics*, vol. 1, n.º 3, 198-239
- Peterson, A. e Lupton, D. (1996) - *The new public health. Health and self in the age of risk*, Londres, Sage Publications
- Petrella, Riccardo (1997) - *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Madrid, Editorial Debate
- Pinto, José Madureira (1985) - *Estruturas sociais e práticas simbólico-ideológicas nos campos*, Porto, Edições Afrontamento
- Pollak, Michaël (1992) – “AIDS: A problem for sociological research”. *Current Sociology*, International Sociological Association, vol. 40, n.º 3, 1-10
- Probyn, Elspeth (1997) – “Les usages de la sexualité chez Foucault”. *Sociologie et Sociétés*, vol. XXIX, n.º1, 21-30
- Rees, Susan (1999)- “Strategic choices for nonprofit advocates”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, n.º1, 65-73
- Resa, António Gutierrez (1997) - *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Valência, Tirant lo Blanch

- Rhodes, Martin (1996) - "Southern european welfare states: identity problems and prospects for reform" in *South European Society and Politics*, vol.1, n.º3, 1-22
- Richardson, Jeremy J. (1993) - *Pressure groups*, Oxford, Oxford University Press
- Roche, Maurice & Berkel, Rik Van (eds.) (1997) - *European Citizenship and Social Exclusion*, Londres, Ashgate
- Rosanvallon, Pierre (1981) - *La crise de l'état-providence*, Paris, Éditions du Seuil
- Rose-Ackerman, Susan (ed.) (1986) - *The economics of nonprofit institutions. Studies in structure and policy*, Nova Iorque, Oxford University Press
- Rose-Ackerman, Susan (1990) - "Efficiency, funding and autonomy in the third sector" in Anheier & Seibel (eds.), 157-163
- Rucht, Dieter (1990) - "The strategies and action repertoires of new movements" in Dalton & Kuechler (eds.), 156-175
- Salamon, Lester (1995) - *Partners in public service. Government-nonprofit relations in the modern welfare state*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press
- Salamon, Lester (1995) - *The global associational revolution: the rise of the third sector on the world scene*, Londres, Demos
- Salamon, Lester & Anheier, Helmut (1998) - "Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally". *Voluntas*, vol. 9, n.º 3, 213-248
- Santos, Boaventura de Sousa (1984) - *Um discurso sobre as ciências*, Porto, Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1989) - *Introdução a uma ciência pós-moderna*, Porto, Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1990) - *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993) - *Portugal: um retrato singular*, Porto, Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1994) - *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento

- Santos, Boaventura de Sousa (1996) - A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre razões e opções. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 45, 5-34
- Santos, Boaventura de Sousa (1997) - *Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?*, texto policopiado, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (1998a) - *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (1998b) - *O Estado e a sociedade civil: a criação de actores sociais num período de reconstituição do Estado*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (1999) - *The welfare state in Portugal: between conflicting globalizations*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (2000) - *Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa & Bento, Maria & Gonelha, Maldonado (1997) - *Contributo para o Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa
- Santos, Boaventura de Sousa & Bento, Maria & Gonelha, Maldonado & Costa, Alfredo Bruto (1998) - *Uma visão solidária da reforma da segurança social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas e CES
- Sanyal, Bishwapriya (1997) - "NGO's self-defeating quest for autonomy". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 554, Novembro, 21-32
- Schiller, Nina Glick & Crystal, Stephen & Lewellen, Denver (1994) - "Risky Business: The cultural construction of AIDS risk groups". *Social Science and Medicine*, vol. 38, n.º10, 1337-1346
- Sears, Alan (1991) - "AIDS and the health of nations: The contradictions of public health". *Critical Sociology*, vol.18, n.º2, 31-50
- Seibel, Wolfgang & Anheier, Helmut (1990) - "Sociological and political science approaches to the third sector" in Anheier & Seibel (eds.), 7-17

- Seligman, Adam B. (1992) - Trust and meaning of civil society. *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 6, n.º 1, 5-21
- Simon, John G. (1990) - "Modern welfare state policy toward the nonprofit sector: Some efficiency-equity dilemmas" in Anheier & Seibel (eds.), 31-43
- Small, Neil (1997) - "Suffering in silence? Public visibility, private secrets and the social construction of AIDS" in Aggleton & Davies & Hart (eds.), 15-24
- Svallfors, Stefan (1997) - "Worlds of welfare and attitudes to redistribution: A comparison of height western nations". *European Sociological Review*, vol. 13, n.º 3, 283-304
- Taylor, Marilyn & Langan, Joan (1996) - "Map of the new country. What is the voluntary sector?" in Hanvey & Philpot (eds.), 22-38
- Thompson, Andrés A. (1990) - *Terceiro sector: Desenvolvimento social sustentado*, Ed. Paz e Terra e do GIFE- Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
- Touraine, Alain (1978) - *La voix et le regard*, Paris, Éditions du Seuil
- Vic, George (1996) - "The future of the new welfare state" in Vic & Gooby (eds.), 1-28
- Vic, George & Gooby, Peter Taylor (1996) - *European welfare policy. Squaring the welfare circle*, Londres, MacMilland Press
- Walzer, Michael (1996) - *Citizenship in a changing society*, Conferência proferida nos IV Encontros Internacionais de Sintra, SEDES, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa
- Weisbrod, Burton A. (1986) - "Voluntary nonprofit sector in a three-sector economy" in Rose-Ackerman (ed.), 21-44
- Willets, Peter (ed.) (1982) - *Pressure groups in the global system. The transnational relations of issue-orientated non-governmental organizations*, Londres, Frances Pinter
- Wilson, Frank H. (1990) - "Neo corporatism and the rise of new social movements", in Dalton & Kuechler (eds.), 68-85

Wuthnow, Robert (ed.) (1990) - *Between states and markets. The voluntary sector in comparative perspective*, New Jersey, Princeton University Press

Young, Dennis (1986) - "Entrepreneurship and the behaviour of nonprofit organizations: elements of a theory" in Rose-Ackerman (ed.), 161-182