

Vasco Almeida

**GOVERNAÇÃO, INSTITUIÇÕES  
E TERCEIRO SECTOR  
AS INSTITUIÇÕES PARTICULARES  
DE SOLIDARIEDADE SOCIAL**

Dissertação de Doutoramento na área científica de Economia (Programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação) orientada pelo Professor Doutor José Joaquim Dinis Reis e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Março de 2010



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



A meus Pais, José Diogo e Maria Helena



## **Agradecimentos**

Quero expressar a minha gratidão a todos aqueles que, com o seu empenho, energia e amizade, prestaram uma ajuda inestimável para a realização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao Professor Doutor José Reis, meu Professor, Mestre e Amigo, pelo interesse dedicado na orientação desta dissertação. Sempre que as dúvidas surgiam, as suas sugestões e o seu incentivo amigável ajudaram-me a ultrapassar as dificuldades e a reencontrar o rumo da investigação. Desde há largos anos que o trabalho do Professor José Reis, do qual sempre fui um leitor atento, me tem influenciado. Assim, devo-lhe, também, o entusiasmo e o gosto que ganhei por algumas heterodoxias da economia que sustentam, teoricamente, a investigação aqui realizada.

Este trabalho acabou, também, por beneficiar do espaço de discussão que ocorreu nos seminários do *Iº Programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação* do Centro de Estudos Sociais e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Assim, a minha gratidão estende-se a todos os meus Professores, sem exceção, dos quais sempre recebi incentivos, sugestões e críticas construtivas que vieram, mais tarde, a revelar-se de grande utilidade. Gostaria, porém, de destacar o Professor Vítor Neves não só pela maior proximidade académica como, também, pela sua amizade e pelo seu apoio. Agradeço a todos os meus colegas de doutoramento, em particular, à Catarina Selada e à Lúcia Fernandes, pelo companheirismo demonstrado, uma ajuda sempre importante na superação das dificuldades de um trabalho exigente.

Quero, também, agradecer aos meus colegas do Instituto Superior Miguel Torga que me apoiaram, sobretudo à Maria João Barata, pela oportunidade e frontalidade das suas opiniões, à Margarida Pocinho, pela ajuda essencial na formatação do texto, e à Helena Espírito Santo que, ao assumir, por sua própria iniciativa, uma repartição desigual de tarefas profissionais que a sobrecarregaram, possibilitou que a finalização da dissertação ocorresse com a tranquilidade necessária.

Agradeço a todos os técnicos dos dois centros distritais de segurança social e das três IPSS onde realizei as entrevistas necessárias para a elaboração da parte empírica da dissertação. Para além da forma simpática e generosa com que sempre fui recebido, destaco o seu enorme profissionalismo e a sua grande dedicação. Sendo muitos deles ex-alunas e

ex-alunos meus, foi verdadeiramente gratificante testemunhar a sua responsabilidade profissional e a sua competência. De facto, muito aprendi com eles.

Uma palavra especial de agradecimento à Sílvia Ferreira, pela sua disponibilidade para emprestar material bibliográfico, divulgar informação importante e pelos convites para apresentar, publicamente, o meu trabalho. Como conhecedora profunda da realidade do terceiro sector, as nossas conversas foram, igualmente, extremamente úteis e produtivas. À Professora Helena Reis, agradeço a forma simpática com que sempre me recebeu bem como a troca de ideias que mantivemos na fase inicial da investigação. Agradeço à Dr.<sup>a</sup> Fátima Caldeira, pelo seu empenho na disponibilização de textos e documentos particularmente importantes para a minha investigação.

Agradeço aos meus amigos pelo apoio e pela forma interessada com que foram acompanhando o meu trabalho.

Por último, mas não menos importante, agradeço à minha família. Às minhas irmãs, Margarida e Teresa, pelo interesse manifestado e pelo estímulo que me têm dado. Quero expressar, também, um agradecimento profundo à Mila, ao Pedro, à Ana e ao João pela preocupação, pelo apoio e, sobretudo, pela forma compreensiva com que sempre aceitaram as minhas ausências, impostas pela necessidade do trabalho de investigação. À Mila devo, igualmente, todo o empenho, cuidado e competência que pôs na revisão do texto, acumulando o seu esforço com uma exigente actividade profissional.

Obrigado a todos!

## Resumo

Este trabalho assenta na convicção de que as perspectivas institucionalistas da economia dão um contributo importante para o estudo do papel e da dinâmica do terceiro sector nas sociedades contemporâneas. Dadas as limitações evidentes das teorias económicas convencionais, mostra-se que a existência do terceiro sector pode ser percebida, de forma mais clara, através de um modelo causal de explicação que integre os vários níveis de análise institucional.

A enorme diversidade que o terceiro sector exhibe, a nível internacional, é explicada através da abordagem das variedades do capitalismo e da noção de complementaridades institucionais. Um estudo comparativo entre as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e as *Charities* inglesas evidencia que as suas diferentes características e dinâmicas se explicam pelo facto de estarem incrustadas em diferentes modelos de capitalismo consolidados através de um conjunto de complementaridades institucionais diversas.

Apesar da heterogeneidade que apresenta, em termos internacionais, o terceiro sector ocupa um lugar central na governação, na generalidade das sociedades contemporâneas. A sua importância na governação é ilustrada, neste trabalho, pelo estudo das relações de contratualização entre o Estado e as IPSS. O enfoque nos aspectos financeiros da contratualização coloca em evidência o facto de que o fenómeno da criação das regras da governação é um processo de natureza compósita cujos resultados dependem, entre outros factores, da capacidade negocial dos actores em jogo e que a evolução dos quadros reguladores é condicionada pela hierarquia institucional dos vários sectores institucionais envolvidos.

É feito um estudo comparativo entre três IPSS, onde se realçam vários aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, demonstra-se a pertinência de combinar os níveis estruturais da acção com o nível individual, de forma a compreender a complexidade do processo de mudança nas organizações. Em segundo lugar, evidencia-se o papel das IPSS na dinamização socioeconómica das comunidades locais e no aumento da *complexidade* e da *diversidade* dos sistemas sociais de produção. Por último, mostra-se que a transposição do quadro institucional formal para as práticas das organizações é um processo não linear

adaptado segundo as estratégias dos agentes envolvidos e as características socioeconómicas das comunidades.

Estes aspectos são particularmente evidenciados através da análise do funcionamento de algumas repostas sociais na área da terceira idade. A par de alguma diversidade no modo como cada organização estrutura a sua oferta de serviços, subsistem, no entanto, formas de isomorfismo institucional, em particular, no caso das repostas sociais tipificadas.

## Abstract

This work is based on the conviction that the institutionalist perspectives of economics make an important contribution to studying the role and dynamics of the third sector in contemporary societies. Given the obvious limitations of conventional economic theories, it is shown that the existence of the third sector can be perceived more clearly through a causal model of explanation that integrates the various levels of institutional analysis

The enormous diversity shown by the third sector internationally is explained by the approach of the varieties of capitalism and the notion of institutional complementarities. A comparative study of private welfare institutions (IPSS) and the English charities shows that their different characteristics and dynamics are explained by the fact that they are embedded in different models of capitalism, consolidated through a set of specific institutional complementarities.

Despite the heterogeneity it exhibits in the international arena the third sector occupies a central place in the governance of most contemporary societies. Its importance in governance is illustrated in this work by the study of the contractual relations between the government and the IPSS. The focus on the financial aspects of contracting highlights the fact that the creation of rules of governance is a composite process whose results depend on the contracting capacity of the actors involved, and that the evolution of the regulators is influenced by the institutional hierarchy of the various institutional sectors involved.

This work describes a comparative study of three IPSS in which several core aspects are examined. In the first place, the pertinence of combining the structural levels of action with the individual level is shown, since this helps to understand the complexity of the process of change within organisations. The focus then shifts to the part played by the IPSS in the socio-economic dynamisation of local communities, and in increasing the *complexity* and *diversity* of social systems of production. Finally, it is shown that the transposition of the formal institutional framework for the practices of the organisations is a non-linear process, adapted in line with the strategies of the agents involved and the socio-economic characteristics of the communities.

These aspects are made clear particularly through an analysis of the functioning of some social services provided in the area of the third age. As well as a certain diversity in how

each organisation structures its range of services there are forms of institutional isomorphism, especially in terms of the typified social services.

## Índice

Resumo .....	vii
Abstract.....	ix
Introdução.....	1
Parte I Perspectivas teóricas sobre o terceiro sector.....	13
Capítulo 1 Teorias económicas do terceiro sector.....	15
1. As teorias dominantes.....	16
1.1. A teoria dos bens públicos .....	17
1.2. A teoria da falha do contrato .....	22
1.3. As teorias empresariais.....	27
1.4. A teoria dos stakeholders .....	30
2. Os limites de um modelo teórico.....	35
2.1. Um mundo mecânico .....	36
2.2. Uma visão pobre da governação .....	39
3. Uma mudança de paradigma .....	40
Capítulo 2 Uma perspectiva institucionalista do terceiro sector .....	43
1. Níveis de análise institucional e terceiro sector.....	45
1.1. As instituições .....	46
1.2. Os arranjos institucionais .....	49
1.3. Os sectores institucionais .....	51
1.4. As organizações.....	53
1.5. O indivíduo institucionalizado .....	55
2. O processo de formação das organizações do terceiro sector: uma visão institucionalista .....	57
2.1. Racionalidades diversas na génese das organizações do terceiro sector.....	58

2.2.	A dimensão macrossocial na génese das organizações do terceiro sector .....	63
3.	Um modelo causal de explicação .....	67
Capítulo 3 Terceiro sector, Variedades de Capitalismo e Complementaridades Institucionais .....		73
1.	As tipologias como equilíbrio entre a generalização teórica e a descrição empírica	73
2.	A teoria das origens sociais .....	75
3.	Variedades de capitalismo e complementaridades institucionais.....	78
4.	Quantos capitalismos?.....	81
5.	Quatro modelos de capitalismo .....	83
6.	Quatro regimes de terceiro sector .....	88
7.	IPSS, <i>Charities</i> e variedades de capitalismo .....	99
7.1.	A evolução do terceiro sector em Portugal .....	100
7.2.	A evolução do terceiro sector no Reino Unido .....	103
7.3.	IPSS, <i>Charities</i> e complementaridades institucionais.....	106
8.	Que noção de complementaridade institucional? .....	112
Capítulo 4 Governação e Terceiro Sector.....		115
1.	Perspectivas conceptuais sobre governação .....	116
1.1.	A abordagem dos custos de transacção .....	117
1.2.	A perspectiva interacionista da governação .....	122
1.3.	Uma visão macrossocial da governação.....	126
1.4.	O mercado como mecanismo de governação .....	127
1.5.	O Estado como mecanismo de governação.....	129
1.6.	O terceiro sector como mecanismo de governação .....	131
2.	O que é distintivo no terceiro sector? .....	135
2.1.	A diversidade do terceiro sector.....	135

2.2.	A lógica sócio-económica do terceiro sector .....	137
3.	Governança, Estado e Terceiro Sector .....	139
4.	A inserção económica do terceiro sector .....	143
4.1.	A participação do terceiro sector no mercado de bens e serviços .....	143
4.2.	A participação do terceiro sector no mercado de trabalho .....	147
5.	Diversidade, Complexidade e Terceiro Sector .....	149
Parte II As Instituições Particulares de Solidariedade Social na Governança Socioeconómica.....		151
Capítulo 5 O Modelo de Cooperação entre Estado e IPSS .....		153
1.	A evolução do quadro legislativo .....	154
1.1.	As IPSS na Constituição .....	154
1.2.	As IPSS no sistema de segurança social .....	157
1.3.	O Estatuto das IPSS.....	159
2.	Do processo de registo aos acordos de cooperação.....	163
2.1.	A diversidade de lógicas no processo de registo das IPSS .....	163
2.2.	As formas de cooperação .....	166
3.	Os aspectos financeiros da contratualização .....	171
3.1.	A evolução dos regimes de financiamento.....	171
3.2.	Os protocolos de cooperação.....	173
3.3.	Outras formas de financiamento público .....	180
3.4.	As comparticipações familiares .....	181
3.5.	As condicionantes da capacidade financeira.....	187
3.6.	Tendências recentes nas formas de comparticipação do Estado às IPSS.....	189
4.	A recomposição institucional na sociedade portuguesa: alguns números.....	196
Capítulo 6 Governança local e diversidade institucional: três casos de estudo.....		203

1. Génese e evolução .....	204
1.1. Mudança histórica e adaptação organizacional .....	204
1.2. Da ajuda informal à institucionalização .....	208
1.3. Crescimento e diversificação institucional.....	212
2. A aplicação do modelo causal de explicação .....	218
3. A diversidade nas formas de inserção socioeconómica das IPSS .....	221
3.1. Inserção socioeconómica em meio rural .....	223
3.2. Industrialização e solidariedade social.....	228
3.3. Solidariedade em meio urbano.....	231
4. A dinamização das economias locais .....	235
5. Governação, diversidade e isomorfismo .....	238
Conclusão Geral .....	243
Bibliografia.....	249

## Índice de Figuras e Gráficos

FIGURA 1: A TEORIA DOS BENS PÚBLICOS .....	19
FIGURA 2: A TEORIA DOS STAKEHOLDERS .....	33
FIGURA 3: DINÂMICAS INSTITUCIONAIS NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS OTS .....	69
FIGURA 4: O TRIÂNGULO DE EVERS .....	132
FIGURA 5: OS PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO DA ACTIVIDADE ECONÓMICA.....	133
FIGURA 6: ESTRUTURA DE GOVERNAÇÃO .....	134
GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO PESO DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO COM IPSS NAS DESPESAS DE ACÇÃO SOCIAL .....	197
GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ENTIDADES PROPRIETÁRIAS DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS .....	199



## Índice de quadros

QUADRO I CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SECTOR NÃO LUCRATIVO NO REGIME NÓRDICO .....	89
QUADRO II COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO, POR RAMOS DE ACTIVIDADE, NO REGIME NÓRDICO .....	89
QUADRO III CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SECTOR NÃO LUCRATIVO NO REGIME CONTINENTAL.....	92
QUADRO IV COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO, POR RAMOS DE ACTIVIDADE, NO REGIME CONTINENTAL.....	92
QUADRO V CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SECTOR NÃO LUCRATIVO NO REGIME ANGLO-SAXÓNICO .....	94
QUADRO VI COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO, POR RAMOS DE ACTIVIDADE, NO REGIME ANGLO-SAXÓNICO .....	94
QUADRO VII CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SECTOR NÃO LUCRATIVO NO REGIME MEDITERRÂNICO .....	97
QUADRO VIII COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO SECTOR NÃO LUCRATIVO, POR RAMOS DE ACTIVIDADE, NO REGIME MEDITERRÂNICO .....	97
QUADRO IX EVOLUÇÃO DAS COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DA SEGURANÇA SOCIAL ÀS IPSS.....	178
QUADRO X EVOLUÇÃO REAL DAS COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DA SEGURANÇA SOCIAL ÀS IPSS.....	178
QUADRO XI TABELA DE COMPARTICIPAÇÕES FAMILIARES PARA A RESPOSTA SOCIAL CRECHE .....	183
QUADRO XII ACORDOS DE COOPERAÇÃO POR ÁREAS DE INTERVENÇÃO .....	198
QUADRO XIII RESPOSTAS SOCIAIS MAIS REPRESENTATIVAS .....	198
QUADRO XIV ESTRUTURA DOS CUSTOS E DOS PROVEITOS NAS TRÊS IPSS.....	240



## **Lista de abreviaturas**

APPACDM - Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental

ARCIL - Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados da Lousã

ATL - Actividades de Tempos Livres

CATL - Centro de Actividades de Tempos Livres

CDSS - Centro Distrital de Segurança Social

CERCI - Cooperativas de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados

CIRIEC - Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative

CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

CNSP - Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade John Hopkins

DGSS - Direcção Geral de Segurança Social

DOM (Plano) - Desafios e Novas Oportunidades

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

INE - Instituto Nacional de Estatística

IPC - Índice de Preços no Consumidor

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

IRC - Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas

ISS - Instituto de Segurança Social

IVA - Imposto sobre o valor acrescentado

MTSS - Ministério do Trabalho e da Segurança Social

ONL - Organizações Não Lucrativas

OTS - Organizações do Terceiro Sector

PARES - Programa de Alargamento de Rede de Equipamentos Sociais

PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

RMM - Rendimento mínimo mensal

UIPSS - União das Instituições Particulares de Solidariedade Social

UMP - União das Misericórdias Portuguesas

UM - União das Mutualidades



## Introdução

A partir das últimas décadas do século XX, uma atenção crescente tem vindo a ser dada a um conjunto de organizações de carácter associativo, cooperativo ou mutualista, geralmente incluídas no que habitualmente se designa por *terceiro sector*.

Na Europa e um pouco por todo o mundo, o terceiro sector está fortemente enraizado na história social e económica da generalidade dos países, existindo, por vezes, desde os primórdios da sua fundação. Porém, é o acentuado crescimento que tem conhecido recentemente e a sua actual dimensão que fazem dele um fenómeno ímpar no panorama das sociedades modernas. Segundo o Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade John Hopkins (CNSP) que neste momento se estende a cerca de 40 países, as organizações não lucrativas representam, em média, 4,5% da população activa, sendo esse valor de 7,4% nos países desenvolvidos (Franco *et al.*, 2005)<sup>1</sup>. As suas principais áreas de actuação são os serviços sociais, a cultura, a educação, a saúde, a habitação, a defesa de causas e o ambiente. Em Portugal, apesar da menor dimensão do terceiro sector, relativamente à média dos países desenvolvidos, está-se, claramente, em presença de uma *força económica maior*, como sublinham os autores do CNSP. As despesas do sector, em 2002, atingiram 5,4 mil milhões de euros, o que representou 4,2% do PIB. O emprego corresponde a 250 mil trabalhadores a tempo inteiro, ou seja, 4% da população activa, equivalendo ao emprego total na indústria dos transportes (Franco *et al.*, 2005). Os dados estatísticos disponíveis comprovam, igualmente, uma dinâmica de forte crescimento que, apesar da sua desigual intensidade, parece ser comum à generalidade das economias contemporâneas.

É claro que a expressão quantitativa da dimensão e do crescimento do terceiro sector reflecte transformações de ordem profunda que se situam ao nível da própria organização e coordenação dos sistemas socioeconómicos. Com efeito, a maior centralidade do terceiro sector nas sociedades e nas economias actuais é, geralmente, explicada através da passagem de governos de estrutura hierárquica para formas mais horizontais de governação. Face à mudança, à diferenciação e à complexidade da vida social, a coordenação das economias

---

<sup>1</sup> Como se verá, em seguida, existem algumas diferenças entre o conceito de terceiro sector e o de sector não lucrativo, utilizado pelo estudo da Universidade John Hopkins. Porém, as diferentes leituras que daí decorrem sobre a dimensão e crescimento acabam por ser aproximadas. (Grefe, 2003).

exige novos processos, mecanismos e actores cujas relações estão constantemente a mudar assim como as suas fronteiras de actuação. Por consequência, à medida que os processos de coordenação socioeconómica se tornam mais difusos, as organizações do terceiro sector (OTS) surgem como parceiros privilegiados na governação. É, precisamente, a partir destas observações que se estrutura a questão de investigação, a partir da qual se desenvolve este trabalho: compreender o lugar, o papel e a dinâmica do terceiro sector na governação das sociedades contemporâneas.

### *O terceiro sector na teoria económica*

A actual importância do terceiro sector justifica o lugar proeminente que tem ocupado nos debates académicos e políticos. Os *think tanks* das mais diferentes tendências políticas que, até há pouco tempo atrás, apresentavam propostas de políticas públicas baseadas em diferentes combinações de Estado e de mercado têm reflectido, cada vez mais, no papel das OTS. Para alguns autores é a desilusão nas soluções de mercado, principalmente na resolução dos problemas ligados ao bem-estar social e alguma desconfiança na eficiência da provisão pública para ir ao encontro das necessidades dos cidadãos que explicam a nova importância concedida às OTS (Kendall, 2003: 1-2). Outros acentuam, também, a fragmentação dos serviços públicos, em consequência das reformas do Estado (Bevir e Rhodes, 2001) e, ainda, as potenciais vantagens das OTS na provisão de bens e serviços sociais, tais como a diminuição de custos, uma melhor identificação das necessidades da população, maior rapidez de resposta (Campbell, 1999), capacidade de inovação (Defourny, 2001; Lévesque, 2005 e 2006) e o reforço da coesão social (Putnam, 1993, OCDE, 2003).

Em termos académicos, os anos 90 assistem à consolidação do terceiro sector como tema de estudo, através da publicação de numerosos trabalhos científicos, da organização de conferências, do aparecimento de centros de investigação e da criação das mais variadas associações de âmbito nacional e internacional (Ferreira, 2009a: 324). Porém, já a partir da década de 70, começam a surgir algumas teorias económicas de origem norte-americana preocupadas em explicar a existência de um sector de actividade diferente do mercado e do Estado<sup>2</sup>. Os pressupostos adoptados são os da economia neoclássica, o que significa que se

---

<sup>2</sup> Os estudos do terceiro sector têm, porém, um importante antecedente histórico que remonta ao século XIX e inícios do século XX. De facto, as suas raízes teóricas encontram-se em autores ligados ao socialismo utópico,

assume i) o comportamento racional e maximizador dos agentes com funções de preferências dadas; ii) a ausência de problemas crónicos de informação; iii) a tendência dos sistemas para o estado de equilíbrio; iv) a explicação dos fenómenos sociais através dos comportamentos individuais (Hodgson, 1999: 29; Arnsperger e Varoufakis, 2006: 1-6). As fragilidades deste tipo de análise para o estudo de um sector marcado pela heterogeneidade e pela existência de racionalidades distintas das do mercado são evidentes. Ao terceiro sector foi reservado um lugar residual no sistema económico, sendo a sua existência justificada, apenas, pelos fracassos institucionais do mercado e do Estado. Obviamente que estas ideias pouco elucidam sobre a actual centralidade do terceiro sector na coordenação da sociedade e da economia.

As abordagens europeias do terceiro sector têm seguido outra via. A primeira diferença consiste na atenção colocada numa perspectiva histórica e dinâmica que tenta enfatizar, através do estabelecimento de tipologias, os diferentes modos de acção das OTS bem como as mudanças que têm conhecido ao longo dos tempos. Um segundo aspecto distintivo está relacionado com o carácter multidisciplinar dos estudos que associam economistas, sociólogos e cientistas políticos, entre outros investigadores. Apesar das inegáveis vantagens teóricas que a reunião de várias perspectivas sempre possibilita, a multidisciplinaridade parecer ser, também, responsável pelo estado de algum “subdesenvolvimento teórico” em que se encontram as análises do terceiro sector (Ferreira, 2009a). Na verdade, pese embora o esforço descritivo feito para dar conta da importância das OTS, as análises, de uma forma geral, carecem de um enquadramento teórico consistente.

Como tem sido assinalado na teoria económica, assiste-se, hoje em dia, a uma viragem paradigmática caracterizada pela nítida perda da dominância neoclássica e pela emergência de novos programas de investigação (Davis, 2006) ou, pelo menos, em fase de profunda renovação. No entanto, apesar desta vitalidade, não se pode afirmar que exista dentro da literatura do terceiro sector uma abordagem teórica capaz de constituir uma alternativa consistente às análises convencionais dos autores norte-americanos. Deste modo, a procura de uma perspectiva teórica capaz de dar conta da existência e do papel do terceiro sector

---

como Saint-Simon, Proudhon, Robert Owen, ao social-cristianismo, como Le Play e, ainda, à escola solidária de Charles Gide (ver, a este propósito, Jeantet, 2003).

nas sociedades actuais pode ser uma tarefa comprometida com a própria discussão dos fundamentos da teoria económica. É, aliás, dentro desta preocupação que este trabalho se procura situar.

### *Instituições, governação e terceiro sector*

A presente investigação assenta na ideia de que a corrente do institucionalismo económico pode dar um contributo importante para superar as limitações das análises convencionais, possibilitando uma melhor compreensão sobre a existência, o papel e a dinâmica do terceiro sector nas sociedades contemporâneas.

O institucionalismo económico foi a corrente de pensamento económico dominante no período entre as duas guerras mundiais, vindo, posteriormente, a perder a sua hegemonia em favor da economia neoclássica. Porém, assiste-se, hoje em dia, a uma forte revitalização que extravasa o campo da teoria económica, atingindo outras áreas das ciências sociais. Apesar da sua enorme diversidade, a ideia central comum nas abordagens institucionalistas é a de que as instituições, isto é, as regras, as normas, os valores, as convenções e os hábitos, estruturam o comportamento dos indivíduos e organizam as dinâmicas dos sistemas sociais, materializando-se em determinadas configurações sociais e políticas que diferenciam as economias. Como as instituições são o resultado das interações entre indivíduos que, através de conflitos e consensos procedem à sua criação, elas revelam a capacidade de decisão e a intencionalidade dos agentes, em vez de os reduzir a meros calculadores da maximização das suas funções de preferências. Assim, com a noção de instituições, a economia é concebida “como algo que é inerente aos indivíduos e aos actores colectivos - resulta da sua acção - e não como algo que lhes é estranho e os submete” (Reis, 2007: 7).

A noção de instituições remete, ainda, para a ideia de diversidade, pois os valores, os hábitos e as regras que se materializam em configurações institucionais estão dependentes da complexidade dos processos históricos, dos contextos sociais e das culturas. As economias estruturam-se de forma diversa através de articulações específicas e complementaridades que ligam os diferentes sectores institucionais que as compõem, nomeadamente, o mercado de bens e serviços, o sistema financeiro, o mercado de trabalho, o Estado, o sistema de protecção social e o terceiro sector. Assim, é a forma como se estabelecem estas articulações e complementaridades que determinam a diversidade dos

sistemas económicos e que permitem, assim, distinguir variedades de capitalismo, como o nórdico, o continental, o anglo-saxónico e o mediterrânico. Cada tipo de capitalismo corresponde a uma configuração institucional coerente, entre as diferentes partes da economia e da sociedade, mesmo que, por vezes, haja incongruências nos sistemas.

Por outro lado, a aceitação da ideia de que as economias são configurações institucionais complexas, implica, ainda, admitir que a sua *governança* seja entendida como um problema de *coordenação de ordens relacionais diversas* (Reis, 2007) e não o resultado de uma lógica dicotómica, pois, para além do *Estado* e do *mercado* existem outras formas de coordenação como as *hierarquias empresariais*, as *redes*, as *comunidades* e o *terceiro sector*, cada uma possuindo uma racionalidade própria. O Estado regula os outros mecanismos de coordenação e estabelece os direitos de propriedade, podendo ser, ao mesmo tempo, um actor económico; no mercado procede-se à troca de bens e serviços através do mecanismo dos preços; as hierarquias empresariais suprimem o mecanismo de mercado, internalizando determinadas transacções que passam a ser coordenadas por uma autoridade; as redes estabelecem formas de organização de actores e de processos heterogéneos como, por exemplo, aquelas que se formam entre empresas e universidades; as comunidades, frequentemente organizadas segundo o princípio da reciprocidade, unem agentes sociais e territórios; o terceiro sector fornece determinado tipo de bens serviços sociais, através de uma lógica solidária, muitas vezes, em regime de contratualização com o Estado. Em resumo, a governança é um processo plural que envolve a participação de diversos actores e de diferentes racionalidades e é de acordo com esta perspectiva que o lugar do terceiro sector deve ser posicionado.

#### *Delimitação conceptual do terceiro sector*

Uma das primeiras impressões que se retém quando se aborda a literatura do terceiro sector é, sem dúvida, a enorme variedade de termos e de critérios utilizados para definir o conjunto de organizações que, não sendo públicas, perseguem objectivos sociais e que, sendo privadas, não têm fins lucrativos. As designações e os critérios empregados reflectem não só a grande variedade de formas que assumem face a diferentes contextos históricos e sociais como, também, as posições assumidas pelos diversos actores e grupos sociais envolvidos. Esta dificuldade conceptual em delimitar uma realidade extremamente

heterogénea assume uma clivagem particular nas perspectivas assumidas pelas abordagens americana e europeia.

A perspectiva americana está representada no Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade John Hopkins (CNSP) que avança com uma definição estrutural de acordo com certas características organizacionais. O denominado sector não lucrativo é constituído por entidades *organizadas* (têm alguma estrutura e regularidade nas suas operações), *particulares* (são institucionalmente separadas do Estado, embora possam receber apoio financeiro), *não distribuidoras de lucros* (os excedentes, quando existirem, devem ser reinvestidos nas organizações) *auto-governadas* (têm os seus próprios mecanismos de governação interna) e *voluntárias* (ser membro, participar ou contribuir em tempo ou em dinheiro não é exigido por lei (Franco *et al.*, 2005). O termo *sector não lucrativo*, utilizado pelo CNSP e bastante vulgarizado na literatura americana, põe em relevo a existência de restrições legais e éticas na distribuição dos lucros, excluindo, deste modo, todas as organizações de membros (*member-benefit organizations*) como as cooperativas e as mutualidades<sup>3</sup>.

Nas abordagens europeias, o conceito de economia social delimita as organizações através de um conjunto de princípios, nomeadamente, a autonomia em relação ao Estado, a finalidade social dos bens e serviços produzidos para os membros ou para a colectividade, o domínio do factor trabalho sobre o capital, a democracia na gestão e participação e, não menos importante, a não distribuição de excedentes ou, pelo menos, a sua restrição, sendo a mais habitual a ausência de relação entre o capital e a participação nos lucros. A inclusão deste último critério permite abranger as cooperativas e as mutualidades, residindo aqui a principal diferença em relação à perspectiva americana<sup>4</sup>.

Para a generalidade dos autores europeus, a exclusão daquele tipo de organizações na definição de sector não lucrativo não é de todo aceitável no contexto europeu. Em defesa

---

<sup>3</sup> Mais recentemente, os autores do CNSP têm vindo a utilizar a expressão mais ampla de *sociedade civil*, na tentativa de afastar o conceito de sector não lucrativo do seu contexto original e de o alargar aos países de Leste, em processo de transição democrática (Ferreira, 2009a).

<sup>4</sup> A utilização destes critérios não elimina a existência de zonas cinzentas. Se a inclusão de associações, cooperativas e mutualidades é consensual, em relação a certo tipo de organizações as ambiguidades persistem. Por exemplo, apesar de as fundações de solidariedade social não reunirem os critérios da democracia nos processos de decisão, são geralmente consideradas como fazendo parte da economia social ou terceiro sector. A inclusão das associações de bombeiros voluntários e das associações de produtores ou empresariais são, igualmente, objecto de diferentes interpretações.

desta posição, argumenta-se que as cooperativas e as mutualidades desempenharam um papel importante na história dos países europeus pois, contrariamente às organizações caritativas e voluntárias, representaram uma tentativa de construir um tipo diferente de economia fundamentada nos princípios da solidariedade. Deste modo, segundo esta perspectiva, a delimitação não dever ser feita entre entidades lucrativas e não lucrativas, mas sim entre organizações capitalistas e de economia social, estando estas últimas mais vocacionadas para a produção de bem-estar do que para o retorno do investimento individual (Evers e Laville, 2004: 12-13).

Apesar de existir algum acordo na inclusão das cooperativas e das mutualidades no conceito de economia social, está-se longe de assistir a algum tipo de uniformização nos critérios e nas definições utilizados na Europa. Por exemplo, o termo economia solidária, cunhado na década de 90 do século XX, usado na Europa e em outros continentes, apesar de conhecer vários aceções, pretende realçar a expansão de inúmeras actividades económicas organizadas segundo os princípios de cooperação, da autonomia e da gestão democráticas. Como pressupõem um vínculo social de reciprocidade nas relações de cooperação entre os membros, abrangem, por exemplo, cooperativas de produção, sistemas de comércio justo, comunidades produtivas, empresas de trabalhadores autóctones (Laville e Gaiger, 2009) e deixam de fora as associações de solidariedade social, como as IPSS, pois não reúnem aqueles critérios. Pelo contrário, a noção de sector voluntário, muito utilizada no Reino Unido, ao realçar a não existência de coerção na adesão às organizações, privilegia as associações e tende a excluir as cooperativas e as mutualidades.

Por outro lado, mesmo quando há alguma coincidência nos critérios de definição, a terminologia utilizada difere. A noção de terceiro sistema utilizada pelo CIRIEC (*Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative*) e em alguns documentos da União Europeia pretende enfatizar a natureza, aberta, mista e intermediária de um sector distinto do Estado e do mercado<sup>5</sup>. Refira-se, ainda, os inconvenientes ligados à limitação contextual das designações. O próprio termo economia social, de origem francófona, apesar de relativamente divulgado, não é praticamente reconhecido em alguns países europeus como a Alemanha e a Dinamarca.

---

<sup>5</sup>Recentemente, a noção de economia social tem sido mais utilizada quer pelo CIRIEC quer pela União Europeia (ver, por exemplo, CIRIEC, 2007).

Uma outra limitação do conceito consiste na sua própria ambiguidade terminológica, pois a economia é, por natureza, social. Por último, observe-se que a sua utilização nos países anglo-saxónicos é facilmente confundível com a economia dos problemas sociais<sup>6</sup>.

No meio desta enorme obscuridade terminológica, o termo terceiro sector tem vindo a impor-se na generalidade dos países, devido ao seu carácter neutro e abrangente. Como há algum entendimento sobre o seu sentido, isto é, sobre o tipo de organizações que o conceito abarca, tem sido usado cada vez mais usado nos estudos comparativos internacionais<sup>7</sup> e funciona como ponto de encontro entre as diferentes noções. No entanto, apesar das vantagens que evidencia face aos seus concorrentes, o conceito de terceiro sector é, claramente, limitado. Como se verá mais à frente de forma aprofundada, o conceito reforça o carácter residual presente nas teorias económicas dominantes que, em termos gerais, argumentam que as organizações do terceiro sector surgem em consequência das falhas do mercado e do Estado. Assim, a noção de um terceiro sector que não é mercado nem Estado define, pela negativa, um largo conjunto de organizações que, na verdade, possuem uma identidade própria, uma lógica de funcionamento específica e um lugar central nos processos de governação das sociedades contemporâneas.

Poder-se-á, então, perguntar por que não criar um conceito alternativo. Para além das próprias dificuldades na construção de uma noção que abranja a grande heterogeneidade das organizações que aí poderão caber, o facto de o conceito de terceiro sector ter reunido um consenso generalizado, a nível internacional, numa área marcada por uma enorme ambiguidade terminológica, leva a que a sua adopção seja encarada, neste trabalho, com uma herança teórica inevitável, pese embora as limitações acima apontadas.

### *Os objectivos da investigação*

O ponto de partida desta investigação consiste na discussão teórica em torno do contributo da economia para o estudo do terceiro sector. Apesar de já existirem várias revisões críticas

---

<sup>6</sup> Por exemplo, a revista *Social Economy*, publicada há mais de seis décadas pela *Association of Social Economics*, aborda temas da economia dos problemas sociais. Deste modo, não é uma revista de economia social, no sentido europeu do termo.

<sup>7</sup> Mesmo a nível nacional, o conceito tem revelado alguma utilidade, pois dentro das fronteiras de cada país a profusão e a confusão terminológicas subsistem. Por exemplo, para o Reino Unido, Kendall (2003: 20-21) distingue o sector não lucrativo em sentido lato, o sector voluntário em sentido lato e o sector voluntário em sentido restrito. Porém, nenhuma das classificações coincide com a definição de terceiro sector, adoptada pelo governo inglês, em 2006, a partir do aparecimento do *Office of the Third Sector*.

das principais teorias económicas do terceiro sector, justifica-se, para os objectivos deste trabalho, uma apreciação mais aprofundada, por várias razões.

Em primeiro lugar, não deixa de ser relevante observar que a insatisfação com as abordagens dominantes parte de dentro, isto é, as críticas são feitas dentro das fronteiras do paradigma convencional, o que explica, pelo menos parcialmente, um segundo aspecto não menos notável. É que, apesar do carácter reconhecidamente limitado das teorias, nunca é realmente questionado aquilo que parece estar em causa: os próprios limites metodológicos do programa de investigação adoptado (Almeida, 2005). De facto, as críticas situam-se mais ao nível da sua consistência interna e do seu carácter explicativo<sup>8</sup>. Mesmo nas raras vezes em que são colocadas algumas interrogações sobre a validade das suas premissas (Nyssens, 2000) isso não parece ser suficiente para deslocar o enfoque analítico para além das fronteiras da economia ortodoxa.

Assim, o objectivo inicial desta investigação é o de mostrar, justamente, que os problemas teóricos residem nos pressupostos adoptados pelas teorias dominantes, exigindo a sua superação uma mudança de paradigma. O relativo desenvolvimento com que irão ser abordadas as principais teorias justifica-se, pois, pela necessidade de analisar as premissas metodológicas e todo o raciocínio económico subjacente com bastante mais atenção do que aquela que é dedicada nas várias revisões críticas existentes.

Depois de analisadas as insuficiências das principais teorias de referência, procurar-se-á elaborar um quadro teórico alternativo, partindo do pressuposto de que as perspectivas institucionalistas podem dar um contributo importante para o estudo do terceiro sector. Já se referiu que a grande preocupação das teorias convencionais esteve centrada, essencialmente, na questão da origem das OTS, ou melhor, das Organizações Não Lucrativas (ONL), segundo a denominação aí utilizada. Assim, seguindo essa mesma preocupação, mas enquadrada por uma outra perspectiva teórica, será desenvolvida a ideia de que a formação das OTS obedece a um processo institucional onde regras, normas, valores, convenções e hábitos vão moldando as preferências e as interacções estratégicas

---

<sup>8</sup> Uma análise completa das principais críticas pode ser encontrada em Anheier e Ben-Ner (2003), Anheier (2005) e Dollery e Wallis (2003) e, de forma mais resumida, em Bacchiega e Borzaga (2003), Rose-Ackerman (1986), James (1990) e Badelt (1990). Porém, a obra de Anheier e Ben-Ner (2003) reveste-se de particular interesse, pois combina alguns capítulos críticos com a perspectiva e resposta de alguns dos autores das respectivas teorias.

entre os vários actores envolvidos. Em alternativa ao critério universal da racionalidade económica maximizadora e ao pressuposto do individualismo metodológico, elabora-se um modelo causal de explicação que tenta articular os níveis micro e macro de organização dos sistemas sociais.

A aplicação de um modelo teórico deste tipo deve ser, no entanto, contextualizado nas condições históricas e sociais que moldam as diferentes economias, o que significa admitir que o processo de formação das OTS está condicionado pelas especificidades dos sistemas socioeconómicos onde estão inseridas. De igual forma, as diferentes lógicas e dinâmicas do terceiro sector dependem da própria diversidade das configurações institucionais onde está embutido. Desta forma, o objectivo seguinte deste trabalho será o de tentar explicar a diversidade das características do terceiro sector, a nível internacional, através da contribuição da abordagem das variedades do capitalismo e do seu conceito central de complementaridades institucionais. Numa primeira abordagem empírica, baseada no estudo comparativo entre as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e as suas congéneres inglesas - as *Charities* - tentar-se-á mostrar que as suas principais diferenças são explicadas pelo seu embutimento em diferentes modelos de capitalismo consolidados através de um conjunto de complementaridades institucionais.

No entanto, apesar das suas diferenças, há um aspecto comum que as une: o papel crescente que têm vindo a desempenhar nos processos de governação societal. É, precisamente, a partir da análise da relação entre as questões da governação e o terceiro sector que se define um dos objectivos centrais da investigação. Embora a literatura económica sobre o terceiro sector não siga uma perspectiva de governação, é importante compreender o lugar que as OTS aí ocupam, dando-lhe um enquadramento teórico apropriado. Tal como o mercado e o Estado, o terceiro sector tem uma lógica própria baseada em racionalidades e princípios de funcionamento específicos que importa reconhecer, evitando a falta de fertilidade teórica existente nas análises que tendem a encará-lo de forma residual, num espaço amorfo situado entre o Estado, o mercado e a comunidade. Tendo como objecto de investigação empírica as IPSS, o estudo sobre o papel do terceiro sector na governação centrar-se-á em dois aspectos fundamentais e interligados: as relações de contratualização com o Estado e a sua inserção nos sistemas sociais de produção locais.

O estatuto de IPSS é concedido às organizações “constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos” (Estatuto das IPSS de 1983). As IPSS representam a larga maioria das OTS existentes na área dos serviços sociais e têm como principais actividades os cuidados aos idosos, o apoio à infância, a reabilitação de pessoas deficientes e o apoio à família e à comunidade. As relações entre o Estado e as IPSS estão reguladas por meio dos acordos de cooperação, através dos quais se assegura a concessão de prestações sociais. Assim, tendo como enfoque principal os aspectos financeiros da contratualização, procurar-se-á mostrar como é que a evolução do quadro regulador foi configurando um determinado modelo de cooperação entre o Estado e as IPSS e desenhando a actividade e o lugar estrutural que estas organizações ocupam na governação do sistema socioeconómico.

O estudo da inserção das IPSS nos sistemas sociais de produção locais será feito a partir de três casos de estudo referentes a organizações localizadas em meios sociais diversos. Depois de acompanhar o percurso de cada uma das três IPSS à luz do modelo causal de explicação atrás referido, mostrar-se-á como é que as *dinâmicas territoriais* determinam diferentes formas de funcionamento e de inserção das IPSS nos sistemas sociais locais. Assim, as características físicas e socioeconómicas dos territórios, as interacções que se desenvolvem entre agentes, organizações e estruturas configuram não só o seu processo de formação e crescimento bem como diferentes formas de inserção das IPSS nos sistemas sociais locais.

Para atingir os objectivos acima definidos, organizou-se o trabalho em duas partes. A primeira parte, de carácter mais teórico, subdivide-se em quatro capítulos. No primeiro, faz-se a revisão crítica das principais teorias económicas de referência sobre o terceiro sector, sendo explicados as razões pelas quais oferecem uma visão insuficiente sobre a sua existência e o seu papel nas sociedades modernas. No capítulo II, depois de se esclarecer o conceito de institucionalismo e de se distinguir os vários níveis de análise institucional, apresenta-se uma visão institucionalista sobre o processo de formação das OTS. O capítulo 3 parte do contributo da abordagem das variedades do capitalismo e da noção de complementaridades institucionais para explicar as diferentes configurações e dinâmicas do terceiro sector, a nível internacional. É feita uma análise comparativa que incide sobre as

características das IPSS e das *Charities*, tendo como quadro teórico de referência a abordagem das variedades do capitalismo. As questões teóricas sobre o terceiro sector na governação são abordadas no capítulo 4. Após a análise crítica de algumas perspectivas conceptuais sobre a governação, desenvolve-se o argumento de que o terceiro sector constitui uma forma específica de coordenação da actividade económica, pois possui uma lógica própria de funcionamento. Aborda-se, ainda, o papel das OTS na coordenação das economias através da sua participação no mercado de bens e serviços e no mercado de trabalho.

Os capítulos 5 e 6 integram a segunda parte do trabalho que tem como objecto de investigação empírica as IPSS e o seu papel na governação societal. O capítulo 5 analisa o quadro regulador institucional das relações entre as IPSS e Estado, para depois se focar nos aspectos financeiros da cooperação, em particular na evolução dos regimes de financiamento e nas tendências recentes das formas de comparticipação pública. O capítulo 6 apoia-se em três casos de estudos e analisa o processo de formação, de crescimento e a inserção das três organizações nas economias locais, à luz do quadro teórico desenvolvido na primeira parte. Por último, na conclusão geral, sintetizam-se as principais conclusões que se foram retirando ao longo do trabalho e extraem-se algumas ilações teóricas mais abrangentes sobre a existência e o papel do terceiro sector nas economias e nas sociedades contemporâneas.

## **Parte I**

### **Perspectivas teóricas sobre o terceiro sector**



## Capítulo 1

### **Teorias económicas do terceiro sector**

O interesse dos economistas sobre o estudo do terceiro sector é relativamente recente. Na verdade, apesar de existirem alguns antecedentes teóricos, é só a partir da década de 70 do século XX que começam a surgir as primeiras análises. No entanto, se o terceiro sector é uma realidade desde há séculos enraizada na vida económica e social das sociedades, faz sentido questionarmo-nos por que é que o seu estudo só muito tardiamente mereceu a atenção dos economistas. Não é difícil encontrar razões para tal. A reconhecida heterogeneidade que o terceiro sector revela torna complicada a tarefa de teorização de uma realidade pouco maleável a abstrações teóricas. As racionalidades e as dinâmicas que aí se podem observar são tão diversas e, por vezes, tão contraditórias que é difícil isolar e identificar mecanismos causais ou determinismos únicos, sempre tão caros ao ramo dominante da economia. Esta observação remete para outra, sem dúvida mais decisiva, já que ligada à própria tradição e ao caminho que a teoria económica dominante trilhou.

A grande preocupação dos autores clássicos sempre foi o estudo do mercado, considerado como o mecanismo ideal de coordenação da actividade económica, ideia que veio a ser reforçada após a ascensão da teoria neoclássica<sup>9</sup>. Mais tarde, a economia do bem-estar vem a mostrar que o mercado tem falhas que terão que de ser colmatadas pela acção do Estado. Estando a discussão limitada ao papel do Estado e do mercado, o terceiro sector esteve invariavelmente arredado dos debates académicos. Como se defenderá mais à frente, este enviesamento da análise parece dever-se aos princípios metodológicos que fundamentaram a teoria económica dominante.

Porém, a partir dos anos 70, a sucessão de alguns acontecimentos, como a desaceleração do crescimento económico, a transformação do papel do Estado e a autêntica explosão das organizações não lucrativas que se observou um pouco por todo o mundo, revelou que não mais é possível ignorar a sua realidade. As primeiras análises económicas contemporâneas do terceiro sector surgem exactamente nesta época e, a partir daí, desenvolvem-se a um

---

<sup>9</sup> Convém, no entanto, frisar algumas excepções. Stuart Mill, um autor preocupado com as questões sindicais, teve influência na primeira lei, a nível mundial, que regulamentou o cooperativismo. Léon Walras, um dos fundadores da escola neoclássica, constituiu em 1886, a revista *Le Travail* sobre o associativismo (ver, a este propósito, Jeantet, 2003). Estes exemplos não chegam, porém, para refutar a ideia de que a preocupação dominante, nos autores clássicos e neoclássicos, foi o estudo dos mercados.

ritmo bastante rápido novas teorias constantemente sujeitas a revisões, desenvolvimentos e reformulações. Fortemente inspiradas na tradição neoclássica e concebidas a pensar na realidade norte-americana, desde muito cedo esbarraram com a complexidade de um sector que nunca coube na elegância formal dos modelos neoclássicos.

Na primeira parte deste capítulo, serão analisadas as principais abordagens que têm dominado a discussão académica sobre as teorias económicas do terceiro sector, sendo apontadas as críticas de que têm sido alvo. Como atrás se disse, essas críticas situam-se mais ao nível da sua consistência interna e do seu carácter explicativo. Assim, a segunda parte do capítulo desenvolve-se, exactamente, a partir desta questão, mostrando-se que as fragilidades teóricas são bem mais profundas, já que radicam nos fundamentos metodológicos. A discussão feita neste ponto pretende enunciar algumas das premissas teóricas que, ao serem incorporadas na análise, permitem ultrapassar os limites da perspectiva dominante e contribuir para uma melhor percepção sobre a existência e o papel do terceiro sector enquanto mecanismo de governação das sociedades contemporâneas.

## **1. As teorias dominantes**

A agenda de investigação do terceiro sector tem-se centrado em três preocupações fundamentais: a problemática da origem (Por que surgem as organizações do terceiro sector?), a problemática do comportamento (Quais os elementos que as distinguem das outras formas de organização?) e a problemática do impacto (Qual a contribuição do sector relativamente a outras formas organizacionais?) (DiMaggio e Anheier, 1990; Enjolras, 1995; Anheier, 1996; 2005). Se bem que esta divisão em três grandes eixos seja, de certa forma, artificial, como mais à frente se irá mostrar, as teorias económicas têm procurado responder à primeira pergunta, isto é, a sua preocupação tem sido, sobretudo, a de encontrar as razões explicativas da génese das ONL.

As principais teorias de referência são quatro - a teoria dos bens públicos, a teoria da confiança, a teoria empresarial e a teoria dos stakeholders<sup>10</sup> -, apesar de, mais recentemente,

---

<sup>10</sup> Existe uma variedade grande de tipologias utilizadas na literatura para classificar as teorias, como reenseiam, de forma bastante completa, Dollery e Wallis (2003: 8-12). A tipologia mais comum distingue as teorias pelo lado da procura e as teorias pelo lado da oferta. As primeiras podem subdividir-se nos argumentos das falhas do estado (o caso da teoria dos bens públicos) e das falhas do mercado (como a teoria da confiança). Nas explicações pelo lado da oferta, distinguem-se as teorias empresariais e a teoria dos stakeholders.

se terem desenvolvido novos refinamentos teóricos, algumas vezes, a partir da crítica àquelas abordagens<sup>11</sup>. Como foram concebidas a pensar na realidade norte-americana, o universo em estudo é o das ONL<sup>12</sup>. Como se viu atrás, as abordagens europeias do terceiro sector, tendo optado por uma perspectiva mais dinâmica e histórica, estiveram mais preocupadas com os estudos dos modos de acção das organizações, das suas mudanças ao longo do tempo e da construção de tipologias (Evers e Laville, 2004: 11 ss). Sendo assim, não existe propriamente uma teoria económica, de base europeia, que procure explicar a existência do terceiro sector.

### 1.1. A teoria dos bens públicos

Em 1975, no artigo “Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy”, Weisbrod desenvolve uma explicação sobre os factores que determinam quais os bens que serão produzidos pelo Estado, pelo mercado e pelo sector não lucrativo. É a primeira teoria desenvolvida de forma consistente que procura encontrar uma explicação económica para a existência das ONL nas economias contemporâneas. Porém, esta não a única razão que a torna uma referência obrigatória na literatura sobre o terceiro sector. Sujeita a inúmeras revisões e desenvolvimentos, e sendo talvez a mais citada, a teoria dos bens públicos veio a ter uma influência decisiva sobre as restantes abordagens que surgiram neste campo. Vale, pois, a pena segui-la com alguma atenção.

A análise de Weisbrod (1986 [1975]; 1988) constitui, de certa forma, uma extensão natural das teorias da escolha pública, do teorema do Coase e da teoria da acção colectiva de Olson (Kingma, 2003). Em qualquer das abordagens, as externalidades associadas com a produção de bens públicos são resolvidas através da acção colectiva<sup>13</sup>. Weisbrod encara as ONL como fornecedoras de bens públicos, ou seja, aqueles bens que se caracterizam pela

---

<sup>11</sup> Como estas análises se situam essencialmente no campo da sociologia e abordam outras problemáticas como, por exemplo a questão dos regimes do terceiro sector, elas serão abordadas no Capítulo III.

<sup>12</sup> Embora o quadro teórico deste trabalho se situe ao nível do terceiro sector, segue-se, neste ponto, a terminologia adoptada pelas abordagens norte-americanas, pois na verdade elas referem-se às denominadas ONL que, como se sublinhou, não coincidem inteiramente com as OTS.

<sup>13</sup> Buchanan (1965) explica como a acção colectiva através dos clubes é utilizada para o fornecimento de bens públicos. Coase (1960) mostra como é que agentes envolvidos em mercados não eficientes podem negociar, com base em direitos de propriedade definidos pelo Estado, a internalização das externalidades. Por sua vez, Olson (1998[1965]) examina os custos e benefícios associados com a produção de bens públicos através da acção colectiva dos governos, organizações e famílias.

não exclusividade e pela não rivalidade<sup>14</sup>. O Estado, ao satisfazer as necessidades do eleitor médio, deixa de fora o fornecimento de certo tipo de bens públicos (ou quase públicos), dada a heterogeneidade da população. Assim, as ONL surgem para satisfazer uma procura residual que não é coberta nem pela provisão governamental nem pelo mercado. Os pressupostos utilizados, de cariz neoclássico, são os conhecidos. Os agentes comportam-se racionalmente na busca dos seus objectivos individuais de maximização de utilidade; admite-se a existência de determinadas possibilidades de produção e de um dado estado de tecnologia que permitem a produção de bens colectivos e de bens privados de consumo; a utilidade de cada agente é função do consumo de ambos os tipos de bens; as funções de utilidade não são iguais para todos os agentes (Weisbrod, 1986 [1975]: 22)

O primeiro passo do seu modelo inicia-se com a análise do funcionamento do Estado através da assumpção de regras comportamentais que explicam não só como é que os agentes públicos financiam um determinado nível de produção de um bem específico, mas também, a forma como a procura dos eleitores influencia o nível de provisão governamental.

Numa democracia liberal, a quantidade e a qualidade de um determinado bem ou serviço oferecida pelo Estado é determinada por um processo político de votação. Aplicando os princípios da racionalidade económica ao comportamento dos agentes públicos, deduz-se que a estratégia do Estado para maximizar as suas possibilidades de reeleição vai no sentido de satisfazer as necessidades do eleitor médio que representa, estatisticamente, o segmento maior do eleitorado na procura de bens públicos.

O pressuposto da não existência de um equilíbrio de Lindahl é fundamental no argumento que Weisbrod desenvolve<sup>15</sup>. Como um sistema de impostos não permite igualar, para cada eleitor, o custo marginal com o benefício marginal recebido por cada bem público

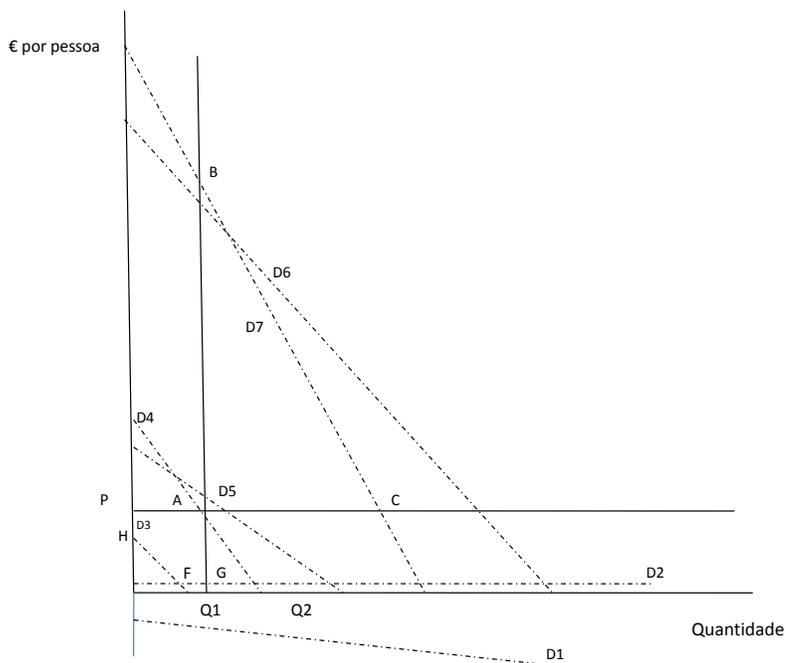
---

<sup>14</sup> A não exclusividade implica que não é possível excluir ninguém do seu consumo, pelo menos, sem suportar custos elevados. A não rivalidade traduz-se no facto de que o aumento do consumo desse bem por um indivíduo não implica a diminuição da sua quantidade para outros. Porém, apesar do modelo de Wiesbrod se referir a bens públicos, a sua teoria aplica-se essencialmente a bens quase-públicos (Anheier, 2005: 121), ou seja, aqueles onde um dos dois critérios utilizados na definição clássica de bens públicos - não exclusividade e não rivalidade - está ausente.

<sup>15</sup> O equilíbrio de Lindahl descreve uma situação segundo a qual os indivíduos pagam pela provisão de um bem público, de acordo com o seu benefício marginal. No entanto, como o seu sistema de equilíbrio exige o conhecimento das funções procura para cada indivíduo, ele jamais pode ser implantado, dada a magnitude e complexidade da actual provisão de bens públicos. Igualmente, o problema do passageiro clandestino, ao implicar que alguns indivíduos teriam a tendência para declarar uma quantidade inferior à desejada, pagando, assim, menos de imposto, revela a impossibilidade de se atingir o equilíbrio proposto por Lindahl.

consumido, o nível de provisão pública vai exceder a procura de alguns eleitores e deixar de satisfazer a de outros. É então este processo que vai pôr em movimento forças que irão influenciar a afectação de recursos entre Estado, mercado e sector não lucrativo.

Figura 1: A teoria dos bens públicos



D1-D7: procuras individuais

Fonte: Adaptado de Weisbrod, 1986 [1975]: 25

A Figura 1 ilustra a situação em que a procura de uma dada quantidade de um bem público por parte dos eleitores varia de acordo com as sete situações representadas. Assim, as curvas D (D1 a D7) são procuras individuais. O raciocínio não se altera se se considerar que as curvas D representam procuras de grupos de indivíduos, agregadas de acordo com as suas preferências. Admitindo impostos iguais para todos, cada indivíduo paga P por cada unidade de bem público produzido pelo Estado. Repare-se que a maioria dos consumidores (de 3 a 7) prefere um nível de provisão pública igual ou superior a Q1. Por outro lado, enquanto os consumidores 1, 2, e 3 se encontram numa situação tal que preferem reduzir o nível de provisão pública e, conseqüentemente, o seu imposto, os consumidores 5, 6 e 7

optariam por aumentar a quantidade consumida e o imposto pago. As áreas de insatisfação são facilmente visualizadas na Figura 1.

Para os indivíduos que obtêm menos do que desejam, a zona de insatisfação é limitada pela área abaixo da curva da procura, acima da recta do imposto e à direita da quantidade oferecida  $Q_1$ . Por exemplo, para a pessoa 7, a área de insatisfação é ABC. Para os indivíduos que procuram menos do que a quantidade fornecida, a insatisfação é medida pela área acima da curva da procura, abaixo da recta do imposto e à esquerda da quantidade oferecida. Assim, por exemplo, a área PAGFH mede a insatisfação do indivíduo 3. Desta forma, só o eleitor médio, representado pelo indivíduo 4, se encontra satisfeito, pois iguala o custo marginal com o benefício marginal.

Segundo Weisbrod, a insatisfação dos consumidores de bens públicos pode ser resolvida de quatro modos possíveis. Em primeiro lugar, eles podem imigrar para outra unidade governamental, na qual o sistema fiscal e o nível de output do bem público vão ao encontro das suas necessidades. Um segundo ajustamento pode ocorrer se os eleitores optarem pela formação de um nível mais baixo de Estado (*lower-level government*), constituído por indivíduos com preferências idênticas. Em terceiro, os consumidores podem procurar no mercado um substituto para o bem público que desejam. Porém, os bens privados estão longe de ser substitutos perfeitos dos bens públicos<sup>16</sup>. Assim, face à impossibilidade do mercado preencher inteiramente as necessidades de procura de bens públicos, surgem as organizações não lucrativas como fornecedoras de bens públicos. Nas palavras de Weisbrod (1986 [1975]: 30):

“a class of voluntary organizations will come into existence as extragovernmental providers of collective-consumption goods. These organizations will supplement the public provision (which can be zero) and provide an alternative to the private sector-sector provision of the private-goods substitutes for collective goods”

Como as ONL surgem em consequência da insatisfação de determinados grupos de indivíduos cujas procuras não foram satisfeitas, então, a dimensão relativa do sector não lucrativo é função da diversidade de preferências da população. Dito por outras palavras, quanto mais heterogénea for a população, por exemplo, em termos religiosos, políticos, étnicos e raciais maior será o número de ONL.

---

16 Por exemplo, o ar limpo, sendo um bem público, não é perfeitamente substituído por filtros de ar para casas particulares. Também a aquisição privada de cadeados e alarmes não tem o mesmo alcance que a protecção pública da polícia (Weisbrod, 1986 [1975]: 28).

São vários os estudos que procuram apoiar a tese da heterogeneidade. Por exemplo, a dimensão do sector não lucrativo nos Estados Unidos foi relacionada com a sua diversidade religiosa, política, étnica e racial (Kingma, 2003). O largo trabalho empírico de James (1996) parece também confirmar a teoria. A autora mostra, por exemplo, que, em países desenvolvidos, o peso relativo das escolas não lucrativas aumenta em resultado de gostos diferenciados assentes na heterogeneidade cultural. Chang e Tuckman (1996), partindo de um índice que mede a diversidade racial, chegam a conclusões idênticas.

Porém, os resultados empíricos nem sempre são claros. O conhecido estudo internacional de Salamon e Anheier (1998) parece dar consistência à teoria nalguns casos, mas noutros não. A tendência para a dimensão do sector não lucrativo aumentar com a heterogeneidade religiosa dos países não é confirmada em muitos casos, como, por exemplo, na Bélgica, na Irlanda, em Israel e na República Checa.

No entanto, as críticas mais fortes dirigidas à teoria dos bens públicos situam-se mais ao nível da sua consistência teórica e conseqüente capacidade explicativa. Em primeiro lugar, uma grande parte dos serviços fornecidos pelas ONL não é constituída por bens públicos. A teoria de Weisbrod foi essencialmente construída a pensar nas ONL cuja porção substancial do seu rendimento assenta nas doações (*donative profits*), como é o caso da American Heart Association ou da National Cancer Society. Porém, uma parte significativa das ONL produzem bens e serviços não públicos, isto é, são *commercial nonnprofits*, ou seja, aquelas cujo rendimento provém maioritariamente ou exclusivamente da venda de bens e serviços<sup>17</sup>. A questão é que tem sido este tipo de ONL que mais tem crescido nos últimos anos, como é o caso das creches, dos infantários, dos lares de idosos e dos serviços de apoio domiciliário. (Hansman, 1987). Em segundo lugar, para que surjam as ONL, não basta que haja consumidores insatisfeitos. É igualmente necessário que haja um conjunto de interessados (os *stakeholders*) com preferências idênticas, distintas das do Estado e do mercado (Ben-Ner e Van Hoomissen, 1991). Esta questão será tratada com maior profundidade à frente. Por último, há ainda outra falha grande na teoria dos bens públicos, frequentemente referida na literatura. As razões pelas quais são as ONL e não as empresas lucrativas a satisfazer a procura de certos bens públicos, face à incapacidade do Estado, não é suficientemente explicada (ver, por exemplo, Hansman, 1987; Anheier, 2005, Dollery e

---

<sup>17</sup> Esta observação aplica-se, principalmente, aos países anglo-saxónicos, como se verá mais à frente.

Wallis, 2003). Aliás, é precisamente daqui que partem as abordagens baseadas nas assimetrias de informação e na confiança, como se irá ver já de seguida.

## 1.2. A teoria da falha do contrato

Os elementos para um tipo diferente de abordagem surgem, em 1963, com a publicação de um ensaio de Arrow sobre os cuidados médicos. Arrow adianta a ideia que os hospitais não lucrativos podem ser uma resposta para as assimetrias de informação existentes entre os pacientes e os fornecedores dos referidos cuidados. Como escreveu: “The failure of the market to insure against uncertainties has created many social institutions in which the usual assumptions of the market are to some extent contradicted” (1963: 967). Mais tarde, em 1973, Nelson e Krashinsky salientaram que a qualidade dos serviços oferecidos nos infantários pode ser difícil de avaliar (Krashinsky, 1986). Sugeriram, então, que os pais das crianças preferem escolher um fornecedor não lucrativo no qual depositem mais confiança, relativamente a um proprietário de uma organização lucrativa, já que este pode tirar vantagens monetárias, através da redução na qualidade dos serviços oferecidos.

No entanto, é com a publicação de um artigo de Hansman, em 1980, intitulado “The Role of Nonprofit Enterprise”, e com os desenvolvimentos posteriores que o autor lhe deu (ver, por exemplo, Hansman, 1987), que esta linha de investigação conhece uma maior formalização teórica. Uma vez mais, parte-se das premissas convencionais da teoria económica, segundo as quais, em condições normais, os consumidores podem sem esforço ou custo i) comparar preços e qualidades dos diferentes bens oferecidos, antes da efectivação das suas compras, ii) estabelecer um acordo claro com a empresa escolhida e iii) determinar, posteriormente, se a empresa cumpriu com o combinado (1986 [1980]:61). Em resumo, os mercados são transparentes e a informação é perfeita. Ocasionalmente, porém, essas condições podem não ser alcançáveis, quer devido às condições nas quais o produto é comprado quer devido à própria natureza do bem. Assim, o consumidor não consegue avaliar com rigor a quantidade e a qualidade do bem ou serviço oferecido. Nestas circunstâncias, a competição no mercado pode fazer com que uma empresa lucrativa tenha o incentivo e a oportunidade para se aproveitar dos seus clientes, fornecendo um bem em menor quantidade ou de qualidade mais baixa. É, então, nesta situação, que pode surgir uma ONL (1987: 29):

Nonprofits arise (or, rather, have a comparative survival advantage over for-profit-firms) where the values of such protection outweigh the inefficiencies that evidently accompany the nonprofit form, such as limited access to capital and poor incentives for cost minimization.

Assim, as formas não lucrativas aparecem quando os mecanismos contratuais “normais” falham, não providenciando os consumidores com os meios necessários à escolha na afectação de recursos<sup>18</sup>. Supõe-se que, contrariamente às empresas lucrativas, as ONL, devido à restrição da não distribuição de lucros, não tiram qualquer vantagem das assimetrias de informação para enganar o consumidor não cortando, por exemplo, na qualidade do serviço prestado.

De acordo com Hansman, a sua abordagem tem implicações mais evidentes nas *donative nonprofits* organizações, apesar das raízes da teoria, como se viu há pouco, se encontrarem nos trabalhos de Arrow (1963) e Nelson e Krashinsky (1973) cujas preocupações incidiram essencialmente nas *commercial nonprofits*. Para Hansman, um doador é também um comprador de serviços, apesar das suas diferenças, relativamente a um comprador de uma ONL comercial ou, mesmo, de uma empresa lucrativa serem evidentes: por um lado, a distribuição dos bens é feita por uma terceira parte e, por outro, a dimensão da produção é de tal magnitude que a variação introduzida por um simples doador no conjunto não é facilmente discernível. Hansman dá o exemplo da ajuda alimentar internacional a países de baixo rendimento económico. Uma empresa privada lucrativa, se tivesse alguma compensação monetária poderia, facilmente, distribuir uma dada quantidade de alimentos. O problema é que, para usar as suas palavras, ela “poderia sucumbir à tentação” (1987: 30) de fornecer uma menor quantidade ou qualidade de serviços, relativamente ao acordado. Isto pode acontecer pois o doador, não tendo contacto com os beneficiários, não consegue exercer qualquer tipo de controlo sobre a distribuição dos bens.

No caso dos bens públicos, a situação é também idêntica. Vale a pena seguir, uma vez mais, o exemplo do autor pelas conclusões significativas que daí se podem retirar. Se um determinado indivíduo estiver interessado em fazer uma doação para uma estação de rádio, ele tem forma de avaliar a qualidade do serviço prestado, pois é um dos ouvintes. Não obstante, não dispõe de informação suficiente para saber como foi aplicada a quantidade de dinheiro doado. Pondo a questão nos termos de Hansman (1987:30), não há forma possível

---

<sup>18</sup> É por isso que Hansman designa a sua abordagem de teoria da falha do contrato (*contract failure theory*), apesar de ser igualmente conhecida na literatura como a teoria da confiança.

de saber se o incremento marginal resultante da sua contribuição correspondeu a uma melhoria na quantidade e na qualidade do serviço ou se, pelo contrário, foi para os bolsos de alguém. Uma vez mais, uma empresa lucrativa poderá ter incentivos para solicitar pagamentos em excesso, sendo assim que surgem as condições para o aparecimento de uma ONL pois, neste caso, o doador tem garantias de que o seu dinheiro está a ser bem aplicado, devido à cláusula da não distribuição dos lucros e ao conseqüente desincentivo em enganar.

Através deste exemplo, observa-se que a teoria da falha do contrato apresenta alguma convergência com a teoria dos bens públicos. Pode acontecer que o Estado, ao satisfazer a procura do eleitor médio, deixe de fora certas necessidades residuais, como é o caso da estação de rádio. Assim, devido aos problemas de monitorização acima descritos, relacionados com as empresas do sector privado lucrativo, os indivíduos terão mais incentivo em contribuir para o sector não lucrativo. É por isso que, para Hansman (1987: 30), a teoria dos bens públicos pode ser considerada um caso especial da teoria da falha do contrato.

Segundo o autor, a sua teoria também se pode aplicar às *commercial nonprofit*. Por exemplo, nos casos das creches, dos lares e do apoio domiciliário, torna-se difícil avaliar, por vezes, a qualidade dos bens e serviços produzidos. Por outro lado, como o tipo de bens tende a ser fornecido num período de tempo longo, os indivíduos envolvidos suportariam custos consideráveis se quisessem mudar de organização. Uma vez mais, como as empresas lucrativas podem ter incentivo em desenvolver comportamentos caracterizados pelo oportunismo, os consumidores encontram protecção contra a exploração no seio de uma ONL. Apesar disso, nas *commercial nonprofit*, as falhas de contrato parecem ser um problema menos grave do que aquele que sucede com as *donative nonprofit*, pois nestas não há qualquer forma de monitorização, dado o afastamento entre comprador (isto é, o doador) e fornecedor. No caso das *commercial nonprofit*, pode ser mais fácil policiar a produção de bens e serviços. Aliás, é por isso que, segundo Hansman, as ONL de tipo comercial concorrem, muitas vezes, com empresas do sector lucrativo. Quando os doadores têm confiança no seu poder de monitorização, então, adquirem bens e serviços nas organizações do sector não lucrativo. No caso de essa confiança não existir, optam pela forma não lucrativa.

Tal como a teoria dos bens públicos, a abordagem de Hansman exerceu uma larga influência sobre os teóricos do terceiro sector, dando origem a sucessivas revisões e desenvolvimentos. Krashinsky, por exemplo, (1986) diferencia os problemas de informação entre consumidores e produtores e aqueles que ocorrem entre os próprios consumidores e tende a ver o aparecimento das ONL como uma forma de economizar nos custos de transacção. Na verdade, não é difícil ver as afinidades entre a sua análise e a abordagem dos custos de transacção. Enquanto na tradição de Williamson (1985), a perspectiva dos custos de transacção tende a ver o aparecimento das instituições não mercantis através do grau de incerteza contido nas transacções, a teoria de Hansman foca-se nas características dos bens<sup>19</sup>. Assim, as conclusões são idênticas: quando os mercados falham (e as empresas lucrativas, para Hansman) surgem outras organizações com vantagens comparativas nos custos de transacção<sup>20</sup> (Badelt, 1990).

Outros autores, como Easley e O' Hara (1983) e Ben-Ner (1986) optaram pelo desenvolvimento formal do argumento de Hansman, por vezes, com elevada sofisticação matemática. Ben-Ner (1986) constrói um modelo para explicar o aparecimento das cooperativas de consumidores, verificando que, em ambiente de mercado, as relações de antagonismo existentes entre consumidores e produtores conduzem uns e outros a explorar certas vantagens de informação, de forma a melhorarem o seu bem-estar, obtendo lucros (no caso dos produtores) ou mais-valias (no caso dos consumidores). Porém, defende Ben-Ner (1986:94), se consumidores e produtores se integrarem num única organização, as relações de conflito desaparecem e os ganhos da actividade exercida serão internalizados. Easley e O' Hara (1983) tentam demonstrar que a distribuição de actividade entre ONL e organizações lucrativas pode ser parcialmente descrita como uma solução para a optimização de um problema contratual. Os autores sustentam que as ONL podem ser superiores às organizações lucrativas, se o resultado da produção não puder ser observado sem custos (1983:538).

Apesar da teoria da falha do contrato se ter tornado um tema dominante na literatura especializada, tanto a formulação inicial de Hansman com as formalizações posteriores têm sido alvo de algumas críticas que põem em causa a sua capacidade explicativa.

---

<sup>19</sup> Para uma comparação entre as duas abordagens, ver Badelt (1990).

<sup>20</sup> Mais à frente, quando se analisarem as questões da governação, voltar-se-á a analisar a aplicabilidade da abordagem dos custos de transacção ao estudo do terceiro sector.

Antes de mais, repare-se que a consistência da teoria é construída a partir de premissas nunca questionadas por Hansman. Porém, quando analisadas com algum cuidado perdem toda a sua robustez. Por um lado, a hipótese de que a condição de não distribuição dos lucros oferece uma garantia de protecção ao consumidor contra comportamentos oportunistas é, sem dúvida, exagerada (Bacchiega e Borzaga, 2003). Há uma grande variedade estudos mostrando que, frequentemente, os interesses de directores, gestores e empregados não estão alinhados com os interesses da organização<sup>21</sup>. Por outro lado, a teoria repousa igualmente na assumpção que as empresas lucrativas que concorrem nos mesmos sectores económicos das ONL não têm interesse em construir uma reputação de não exploração dos consumidores. Ora, tem sido demonstrado que quando existem fluxos de informação fortes entre vendedores e consumidores em transacções que se repetem ao longo do tempo, as consequências de um comportamento não cooperativo levam os produtores a ter interesse na construção de uma reputação que inspire confiança aos consumidores (Kingma, 2003: 84-85).

Outro reparo que se pode apontar à teoria é o seu simplismo ao supor indivíduos que, na realidade, são produtores de bens ou serviços ou consumidores com interesses diferentes estejam sempre em condições de negociar sobre os vários arranjos contratuais. Assume-se que o processo de escolha institucional se desenvolve num contexto de mercado livre que tende para soluções de equilíbrio, mas não é explicado se é o produtor, o consumidor ou ambos que escolhem o tipo de forma organizacional. Assim, tem todo o sentido perguntar, como faz Badelt (1990: 62), se, por exemplo, os doentes têm ou não alguma escolha sobre o tipo de serviço hospitalar oferecido ou se são os políticos ou eleitores que decidem sobre qual o tipo de forma organizacional que fornece, por exemplo, os serviços de transporte.

Estelle James (1987) chama, ainda, a atenção para o facto de a não distribuição de lucros não ter um peso correspondente nos sistemas legais e fiscais da maioria dos países. Assim, essa cláusula pode ser ultrapassada pelas ONL através da subsidiação cruzada de actividades. Por exemplo, os excedentes de uma actividade podem ser afectados para cobrir os deficits de outras actividades, o que significa que, na verdade, pode haver uma distribuição indirecta de lucros.

---

<sup>21</sup> A este respeito ver, por exemplo, Ortmann e Schlesinger (2003: 82).

Por último, mas não menos importante, note-se que os argumentos teóricos estão exclusivamente centrados no lado da procura. Tal como na teoria dos bens públicos, os incentivos que levam os agentes a formarem uma ONL são ignorados. É precisamente esta falha que as duas teorias a seguir analisadas procuram suprir.

### 1.3. As teorias empresariais

Apesar do enraizamento já longo que as abordagens empresariais têm nas ciências sociais, somente nas décadas de 80 e 90 foram aplicadas ao sector não lucrativo, através de uma série de textos de vários autores, nomeadamente, Dennis Young (1973; 1986), Rose-Ackerman (1996) e Estelle James (1987 e 1989). Focando-se no lado da oferta, os autores vêem a existência das ONL como o resultado de uma forma particular do comportamento empresarial. As referências a Schumpeter são inevitáveis. Os empresários são os indivíduos que levam a cabo novas combinações dos meios de produção e, como tal, constituem a força inovadora da economia e são parte da destruição criadora que move o sistema capitalista. São os empresários que introduzem um novo bem ou uma nova qualidade de bem, que iniciam um novo método de produção, que abrem um novo mercado, que conquistam uma nova fonte de oferta de matéria-prima e que fundam uma nova organização.

Dentro das teorias empresariais sobre o sector não lucrativo, surge a figura do empresário social, alguém que, à semelhança do empresário inovador de Schumpeter, é agente de mudança, mas, diferentemente daquele, tem uma missão social.

Young, porém, (1986) rejeita seleccionar um único objectivo para o empresário não lucrativo. Pelo contrário, o autor procura captar as diferentes motivações que estão por detrás de diferentes estereótipos de empresários sociais como os “Professionals”, os “Believers”, os “Searchers”, os “Conservers” os “Power Seekers” “Controllers”, “Players”, entre outros, que perseguem diferentes objectivos consoante as suas preferências (1986: 165 ss). Dentro deste raciocínio, Young sugere que os diversos tipos de personalidades serão atraídos para diferentes ramos do sector não lucrativo. Por exemplo, enquanto os “Power Seekers” preferem os sectores de elevada concentração, onde existem grandes organizações que lhes permitem assumir maiores responsabilidades, os “Conservers” optam por ramos de menor concentração constituídos por organizações suficientemente estáveis

para lhes garantir segurança económica e com a maturidade necessária para possuírem tradições estabelecidas (1986: 171). Embora Young chame a atenção para o facto de que os seus modelos serem tipologias “puras” (1986: 165), é claro que isso tem consequências importantes na eventual aplicabilidade do seu modelo, questão que o autor não explora.

Rose-Ackerman (1996: 719) vê uma motivação ideológica para o empresário do sector não lucrativo, considerando que é um empreendedor com crenças fortes acerca da forma correcta de fornecer um determinado bem ou serviço. Do seu ponto de vista, a principal vantagem da forma não lucrativa é a ausência de proprietários investidores. Sendo assim, resta saber a razão pela qual os clientes ou os consumidores adquirem os bens ou serviços das organizações que produzem aquilo que satisfaz as crenças idiossincráticas dos seus fundadores. Para Rose - Ackerman (1996: 719-720), existem dois benefícios que resultam, respectivamente, da qualidade do controlo e da diferenciação do produto.

Os empresários, motivados por razões ideológicas, procuram contratar gestores e empregados que partilham a sua visão, o que significa que estes não precisam de um grau elevado de monitorização da qualidade do serviço que prestam, pois estão identificados com a missão da organização. Podem, igualmente, aceitar um nível mais baixo de remuneração pela crença que os seus esforços estão alinhados com os objectivos altruístas da organização. Por outro lado, os objectivos da organização podem atrair donativos privados que complementam os pagamentos dos consumidores privados e das agências governamentais.

A vantagem da diferenciação do produto surge porque, em certos sectores, tais como os serviços sociais, a arte ou cultura, a qualidade da oferta não pode ser avaliada antes de consumida. Assim, certos consumidores preferem confiar nos empresários idealistas com convicções fortes. Desta forma, Rose-Ackerman, ao fazer convergir os determinantes da oferta com os da procura, aproxima as teorias empresariais da abordagem da confiança de Hansman, há pouco analisada.

São, no entanto, os textos de James (1987, 1989 e 1990) que, de forma mais precisa, definem uma teoria empresarial do sector não lucrativo, independentemente da consistência das premissas adoptadas. Apoiada por um vasto trabalho empírico, a sua análise começa com a observação que uma grande parte das ONL é fundada por grupos religiosos e outras organizações ideológicas. Segundo a autora, esta é uma tendência universal que pode ser

comprovada, por exemplo, pela origem de muitas escolas privadas e hospitais privados nos Estados Unidos e em Inglaterra, pelas escolas católicas na Europa e na América Latina, pela actividade missionária nos países em desenvolvimento, pelos serviços fornecidos pelos Muslim *wacfs* (trusts religiosos), etc. (1987: 404).

Assim, estas organizações surgem porque há um conjunto de empreendedores que desejam maximizar, não o lucro, mas sim a fé ou certos valores ideológicos. Como observa Anheier (2005: 128):

Whether nonprofit entrepreneurs try to maximize quantifiable aspects (such as members) or abstract concepts (such as “salvation” or some ideology) is irrelevant; what matters is that they often seek to combine such maximization efforts with service delivery.

De uma forma geral, esses empreendedores optam por entrar nos sectores de formação dos gostos, como na socialização primária (creches, infantários e escolas), nas situações mais críticas da vida (lares e hospitais) e nos casos de necessidades especiais (deficiência e divórcio). É nesta fases e situações de vida que, supostamente, as pessoas oferecem uma maior abertura para as questões relacionadas com a religião e outras ideologias.

Por outro lado, as dificuldades que as ONL apresentam na obtenção de capital explicam que a sua concentração se dê fundamentalmente nos ramos de trabalho intensivo, como na educação, na saúde e nos serviços sociais. O seu acesso aos donativos e ao trabalho barato, por exemplo, de padres e freiras, bem como a sua “marca” religiosa, dão-lhes vantagem nos ramos referidos, não só em relação às empresas do sector lucrativo, como, também, em relação ao Estado (James, 1987: 412).

A análise de James é absolutamente convergente com a tese de heterogeneidade defendida por Weisbrod na teoria dos bens públicos. De facto, quanto maior for a heterogeneidade da população, mais numerosas serão as iniciativas dos empreendedores religiosos e de outras organizações ideológicas. Consequentemente, mais elevada será também a dimensão do sector não lucrativo. Num estudo comparativo sobre o sector não lucrativo na Suécia e na Holanda, a autora procura reforçar empiricamente a sua teoria. Na Suécia, uma menor dimensão do sector é explicada não só pela distribuição do poder político - onde se destaca a centralidade do Estado - como também pela homogeneidade cultural e económica da população e, ainda, pela ausência de uma forte igreja independente. Na Holanda, a divisão das responsabilidades de produção entre os sectores públicos e privado é completamente diferente. A extrema heterogeneidade cultural conduziu à existência de um sector não

lucrativo de dimensão elevada que assegura a produção da maioria dos bens quase públicos, apesar de financiados quase exclusivamente pelo Estado (James, 1989) .

A abordagem de James pode ser encarada como uma tentativa de completar as teorias pelo lado da procura. Na verdade, a consideração dos factores ligados à oferta é essencial, pois será sempre necessário um actor ou um grupo de actores para constituir uma organização. A amplitude dos estudos empíricos é, sem dúvida, um dos pontos fortes do seu trabalho. Porém, nem tudo é explicado. Em primeiro lugar, assume-se um papel neutral do Estado. Todavia, a existência do sector não lucrativo não pode ser explicada sem a interacção que ele mantém com o Estado, quer essa interacção se caracterize pela cooperação quer seja marcada pelo conflito. Em segundo lugar, a sua teoria centra-se apenas nas organizações religiosas ou em outras de carácter ideológico. É verdade que elas constituem uma parte significativa do sector não lucrativo na generalidade dos países, embora muito variável. Porém, há um vastíssimo número de organizações que não podem ser incluídas naquelas duas categorias e cuja existência não é explicada. Em resumo, a sua teoria tem um alcance limitado.

#### **1.4. A teoria dos stakeholders**

É combinando as teorias económicas das ONL com o contributo das análises organizacionais que emerge a teoria dos stakeholders<sup>22</sup>. Uma série de trabalhos de Ben-Ner, alguns deles em co-autoria, lançaram as raízes de uma das explicações convencionais mais elaboradas sobre o aparecimento das ONL. É precisamente num artigo de Ben-Ner de 1991, em co-autoria com Van Hoomissen, que esta perspectiva está apresentada de forma mais desenvolvida e consistente.

Apesar de reconhecerem a importância do papel desempenhado pela procura, tal como ele é apresentado pela teoria dos bens públicos e pela teoria da falha do contrato, os autores avançam com a hipótese de que as condições da oferta desempenham um papel crítico na formação e existência das ONL. É, então, a convergência entre procura e oferta que determina a incidência das formas não lucrativas, relativamente a outras formas organizacionais.

---

<sup>22</sup> Como é sabido, o termo “stakeholders” não tem equivalente na língua portuguesa. A tradução mais próxima é a de “interessados”. Como não reflecte inteiramente o seu significado, mantém-se aqui o termo original.

Do lado da oferta, é, sobretudo, enfatizado o papel dos stakeholders do lado da procura (*demand-side stakeholders*):

The most important supply factor is the ability of some demand-side stakeholders (consumers, sponsors, or donors) to ensure that the nonprofit organizations of interest to them perform according to their wishes within economic feasibility constraints (1991: 520).

Assim, é através do enfoque nos factores da oferta que Ben-Ner e Van Hoomissen (1991: 521) definem as ONL como uniões (*coalitions*, no original) de indivíduos que se associam para se proverem de bens ou de serviços que não são produzidos pelo Estado nem pelo mercado. Repare-se, desde já, que a perspectivas convencionais sobre as falhas do contrato não são de todo abandonadas. Pelo contrário, acabam por ser reforçadas, apesar de enquadradas num contexto mais largo. Por exemplo, o controlo de uma ONL, por parte dos stakeholders, visa eliminar qualquer problema de assimetria de informação entre as partes envolvidas na transacção. Desta forma, os stakeholders podem revelar as suas procuras e fazer as contribuições que entenderem, sem receio de serem explorados (1991: 521).

O paradigma básico a partir do qual Ben-Ner e Van Hoomissen constroem a sua investigação é orientado pelas ideias da economia organizacional e pode ser resumido em quatro pontos-chave: i) qualquer transacção económica gera simultaneamente uma unidade e um conflito de interesses entre os vários stakeholders; ii) o controlo de uma organização permite aos controladores a promoção dos seus interesses; iii) os benefícios e os custos do controlo dependem das características dos indivíduos e dos bens e iv) se o controlo puder ser livremente trocado, será adquirido por aqueles para quem o valor líquido é maior.

A partir destas ideias chave, os autores sobrepõem-lhes, respectivamente, outras quatro asserções que determinam a formação das ONL: i) existe um conflito de interesse entre os stakeholders do lado da procura e do lado da oferta; ii) a forma não lucrativa representa um meio de controlo pelos stakeholders do lado da procura, iii) se os stakeholders do lado da procura perceberem que os benefícios de controlo compensam os seus custos e que o benefício líquido é maior do que aquele que seria atingido por adquirir noutro lugar o bem ou o serviço, então, será formada uma ONL e iv) as ONL será formadas pelos stakeholders do lado da procura, cujo benefício líquido seja maior.

Há vários pontos importantes que merecerem ser esclarecidos nas asserções acima enunciadas. Em primeiro lugar, note-se que se acrescentam elementos altruísticos à concepção tradicional de procura. Por exemplo, os indivíduos podem procurar habitação

para os sem-abrigo ou educação para os deficientes, mesmo que na sua família não haja indivíduos sem-abrigo ou com deficiência. Assim, o conceito adoptado de procura inclui toda a disposição e capacidade em pagar, mesmo que apenas com fins altruísticos (1991: 522). Em segundo lugar, a noção de “stakeholders pelo lado da procura” inclui indivíduos, organizações e departamentos públicos que pagam pelo consumo de um bem ou serviço ou, então, que patrocina esse consumo para uma terceira parte. Por exemplo, para além dos consumidores tradicionais, os “stakeholders pelo lado da procura” podem ser os pais de uma criança que esteja num infantário, os familiares dos doentes acamados num hospital, os doadores que apoiam financeiramente as ONL, o Estado local que contratualiza com uma determinada organização para a provisão de certos serviços ou, ainda, as fundações e empresas que subsidiem, por exemplo, actividades de grupos culturais<sup>23</sup>. Por outro lado, não abrange aqueles indivíduos e organizações que são os únicos beneficiários de um bem ou serviço disponibilizado por outros (1991: 522). Por último, admitem-se que são as falhas do mercado que geram uma procura alternativa de formas organizacionais. São consideradas como mais relevantes três tipos de falhas, relacionadas com a provisão de bens públicos, com a produção de bens caridosos (*charitable goods*)<sup>24</sup> e com a existência de assimetrias de informação.

Embora o quadro de análise seja mais vasto do que nas teorias anteriores, parte-se, ainda, de uma concepção convencional de economia de mercado. As empresas do sector lucrativo são os fornecedores-chave de bens e de serviços e só na eventualidade de falhas do mercado surge o Estado ou o sector não lucrativo.

Na verdade, a teoria dos stakeholders representa uma extensão das abordagens económicas do sector não lucrativo, em particular, da teoria dos bens públicos de Weisbrod e da teoria da falha do contrato de Hansman. Nos termos da Figura 2, a teoria dos bens públicos é ilustrada pelas setas que vão desde a “procura” para “insatisfação da procura”, através da falha do mercado, daí para a “provisão pública”, voltando para a “insatisfação da procura”, devido à falha do Estado, e depois para “provisão não lucrativa”. Por outro lado,

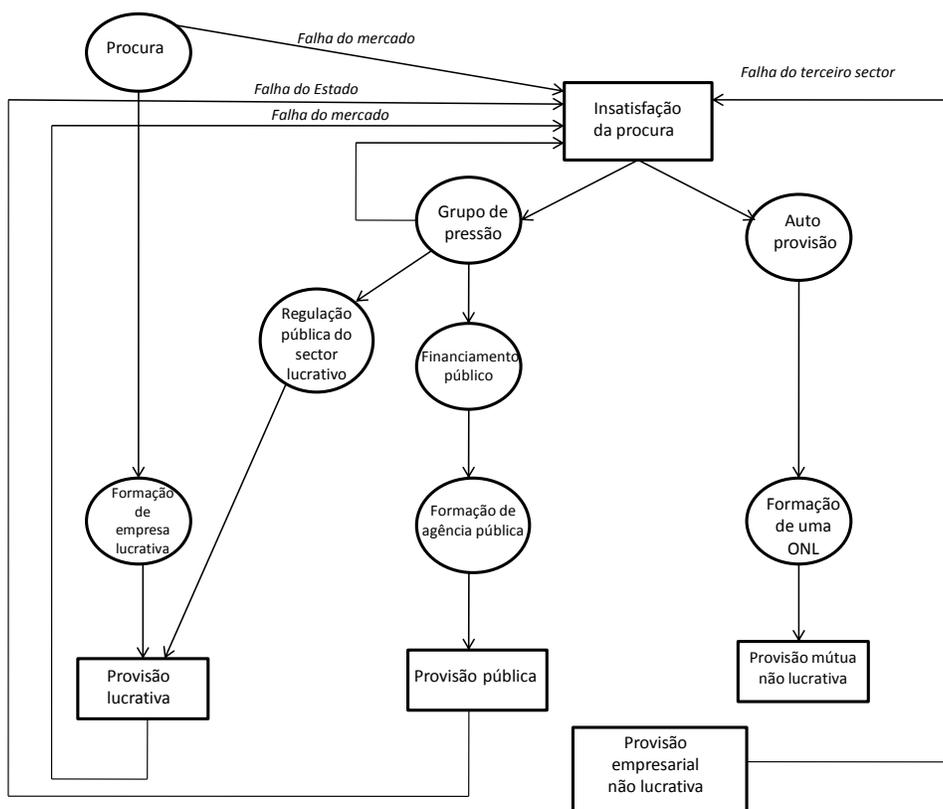
---

<sup>23</sup> Assim os stakeholders pelo lado da procura tornam-se, ao mesmo tempo, stakeholders pelo lado da oferta.

<sup>24</sup> Bens caridosos são aqueles que beneficiam uma terceira parte e não o pagador, pelo menos de forma directa. Tal como os bens públicos, são não exclusivos e não rivais para os indivíduos com preferências idênticas, como por exemplo, a habitação para os sem-abrigo que beneficia indirectamente quem se preocupa com a sua situação (Ben-Ner e Hoomissen, 1991:522-523).

a teoria da falha do contrato pode ser representada pelas setas que vão desde a “procura” para “insatisfação da procura”, através da falha do mercado, e daí directamente para a “provisão não lucrativa” (Ben-Ner e Van Hoomissen, 1991: 543).

Figura 2: A teoria dos stakeholders



Fonte: Adaptado de Ben-Ner e Hoomissen, 1991

Por sua vez, a teoria dos stakeholders tenta explicar os factores ligados à oferta ignorados pelas teorias anteriores, preenchendo os passos que vão desde a “procura insatisfeita” até à “provisão não lucrativa”. A condição *sine qua non* para a existência de uma ONL é o controlo dos stakeholders, mesmo que este controlo nunca seja completo. De forma a aumentar o seu poder de controlo, os stakeholders procuram montar uma estrutura organizacional que melhor se adequa aos seus interesses. Segundo os autores, essa estrutura assente em três elementos: a ausência de direitos de propriedade sobre acções, a restrição da não distribuição de lucros e uma política de transparência (*open books policy*) (1991: 536 ss.).

Por outro lado, como a iniciativa para a existência de uma ONL parte sempre dos stakeholders, então, as suas próprias características - tais como rendimento e a educação - constituem inevitavelmente um factor determinante para a incidência das ONL, pois influenciam a intensidade com a qual são afectados pelas falhas do mercado e do Estado, assim com a sua capacidade para providenciar as condições necessárias para o aparecimento de uma oferta não lucrativa.

Ben-Ner e Van Hoomissen concluem, também, que os próprios atributos do mercado e dos produtos oferecidos determinam uma maior ou menor dimensão do sector não lucrativo (1991: 541 e ss.). O grau de exclusividade, o nível de rivalidade e as existências de assimetrias de informação associadas aos diferentes bens influenciam a incidência sectorial das formas não lucrativas.

A teoria dos stakeholders, ao integrar os vários elementos ligados à procura e à oferta das ONL, fornece, sem dúvida, uma estrutura analítica mais abrangente, relativamente às abordagens anteriores. Porém, o alcance da teoria permanece reduzido. Em primeiro lugar, a explicação sobre a existência das ONL é limitada à existência das assimetrias de informação entre o consumidor e o fornecedor que conduzem ao exercício do controlo por parte dos stakeholders. Resta, assim, por explicar o aparecimento das ONL mais convencionais (Anheier, 2005: 133), algumas de carácter secular e religioso que não resultaram da existência de assimetrias de informação.

Por outro lado, embora a análise seja mais completa, as explicações permanecem no nível microeconómico. A eventual influência dos factores estruturais no processo de formação daquelas organizações é omitida, apesar de haver um entendimento quase consensual sobre a sua importância. Aliás, este reparo inclui todas as quatro teorias analisadas nesta secção. Isto não significa que o seu contributo não seja válido, principalmente quando utilizadas de forma conjugada. Longe de serem antagónicas elas são, na verdade, complementares.

Porém, como se procurou mostrar, as fragilidades são evidentes, não só ao nível da sua consistência teórica, como também no plano empírico, pois os inúmeros testes a que têm sido sujeitas apresentam resultados muito contraditórios, não confirmando as teorias ou, pelo menos, só as validando em condições muito particulares. Por outro lado, através da revisão efectuada, foi, também, possível verificar que as críticas presentes na literatura nunca atingiram os próprios fundamentos metodológicos em que assentam aquelas

abordagens. As revisões e desenvolvimentos que foram conhecendo, ou através dos seus autores ou por meio dos seus críticos, nunca abandonaram os pressupostos da perspectiva convencional. No entanto, os problemas residem aí.

## **2. Os limites de um modelo teórico**

Um dos pontos comuns que une as teorias económicas analisadas é, sem dúvida, o facto de encararem o sector não lucrativo de forma residual, como algo que resulta da motivação, incentivos e racionalidades individuais. De um modo ou de outro, todas elas acabam por ver a génese das ONL como um subproduto resultante das falhas do mercado e do Estado. A teoria dos bens públicos de Weisbrod estabelece um modelo para a acção não lucrativa baseada nas falhas do Estado, a teoria da falha do contrato Hansman assenta nas falhas do mercado, as abordagens empresariais e a teoria dos stakeholders, de alguma maneira, acabam por incorporar a ideia que os fracassos institucionais explicam a existência do sector não lucrativo.

O modo como geralmente é conceptualizado o sector não lucrativo expressa bem esta visão negativa. Por exemplo, Anthony e Young (1988: 35) apresentam uma definição, partilhada por muitos, segundo a qual uma ONL é aquela “whose goal is something other than earning a profit”. Desta forma, o sector não lucrativo é definido não por aquilo que é, mas sim por aquilo que não é. Note-se, também, que a semântica utilizada reflecte esta perspectiva. Os termos “sector não lucrativo” (no inglês, “nonprofit” ou ainda “not-for-profit”) dizem, apenas, aquilo que o sector não é. Esta tónica negativa estende-se a outras áreas. Por um lado, afirma-se que as ONL não só resultam dos fracassos de outros mecanismos de coordenação como, também, elas próprias são ineficientes, improdutivas, mal geridas e inadequadamente controladas (Lohman, 1989: 368).

Como se viu atrás, a definição pela negativa, está igualmente presente não só no conceito de terceiro sector, cada vez mais usado a nível internacional, como também nas próprias abordagens europeias. Por exemplo, as discussões sobre o lugar estrutural do sector não lucrativo padecem do mesmo tom negativista. Situado algures entre o mercado, o Estado e a comunidade, o sector não lucrativo acaba por absorver as diferentes características e racionalidades dos outros sectores sem que, no entanto, se lhe reconheçam lógicas próprias e princípios de funcionamentos distintos (Evers e Laville, 2004). Porém, esta perspectiva

residual está em profundo contraste com a expansão impressionante que o sector tem conhecido nos últimos anos e com o seu papel crescente enquanto mecanismo de governação socioeconómico, com características únicas, uma dinâmica própria e princípios de funcionamento específicos. Há, assim, um profundo desfasamento entre a teoria e a realidade.

Não deixa de ser interessante reparar que o acento negativo que marca a literatura económica sobre o sector não lucrativo não tem equivalente nas outras áreas das ciências sociais, seja na sociologia, na história ou na ciência política, onde o papel do sector não lucrativo é reconhecido pelas suas especificidades (Lohman, 1989). Tocqueville (2001[1840]), um dos mais eminentes historiadores e pensadores político do século XIX e, actualmente, cada vez mais revisitado pelos teóricos do terceiro sector, reconheceu e valorizou o papel das associações como meio de consolidar o carácter participativo da democracia americana. Também Hall (1987: 3), ao traçar uma perspectiva histórica do terceiro sector, o encara como um produto distinto da democracia e do capitalismo. Numa análise política, Douglas (1987: 68) acentua o argumento pluralista, segundo o qual o sector não lucrativo permite uma maior diversidade de provisão social do que aquela que o Estado pode fornecer. Também na sociologia, as ONL são encaradas não como resultado de meras funções de utilidade, mas sim como reflexo de estruturas institucionais e o *locus* de valores como o pluralismo, o voluntarismo, o altruísmo e a participação (DiMaggio e Anheier, 1990). Cabe, então, perguntar por que é que a teoria económica standard destinou um papel residual ao terceiro sector. Na verdade, a resposta possível só parece confirmar o que há pouco se disse. Ao adoptarem os pressupostos da economia neoclássica, as abordagens dominantes foram necessariamente conduzidas à visão das ONL como uma forma desvirtuada das empresas lucrativas. É, então, conveniente olhar para o modo como os pressupostos neoclássicos vieram a limitar a percepção do sector não lucrativo.

### **2.1. Um mundo mecânico**

Como se referiu, a teoria neoclássica, largamente dominante durante (quase todo) o século XX, combina o individualismo metodológico com o postulado do comportamento racional e maximizador dos agentes económicos. Geralmente, considera-se, ainda, a ausência de

problemas de informação, tais como a incerteza e a ignorância, e uma tendência do sistema económico para situações de equilíbrio estável.

Von Mises, um dos primeiros autores a debruçar-se sobre o individualismo metodológico definiu-o através da premissa de que “um coletivo social não tem existência e realidade fora das ações de seus membros individuais” (1995[1949]: 45), o que equivale a afirmar que a totalidade social só pode ser percebida a partir daquela que é considerada a única unidade de análise possível - o indivíduo. Outros autores convergem com a definição de Von Mises. Para Rutherford (1994: 31-32) o individualismo metodológico é definido através das seguintes asserções: i) apenas os indivíduos têm objectivos e interesses; ii) o sistema social resulta das interações dos indivíduos; iii) todos os fenómenos sociais são explicados apenas por referência aos indivíduos. Estas premissas estão arrumadas por ordem crescente segundo a sua força e o seu grau de polémica. Enquanto as duas primeiras afirmações são constatações acerca da realidade social, a asserção *iii* constitui, de facto, um programa de investigação. Na verdade, é aqui que se centra toda a controvérsia.

No individualismo metodológico, todas as explicações das formas sociais se detêm no indivíduo, ou seja, admite-se que o propósito individual é a causa suficiente de toda a acção social. Por sua vez, os propósitos são determinados por factores exógenos ao sistema social. Há vários tipos de problemas que esta abordagem levanta. Por que não explicar, também, a formação do propósito humano? Por que não admitir que factores institucionais e sociais poderão estar na origem desses propósitos? É que os factores institucionais e o ambiente sociocultural não são apenas relevantes como barreiras ou restrições, mas também porque desempenham um papel ao influenciarem e condicionarem, de facto, estes mesmos propósitos (Hodgson, 1994: 29). Na verdade, não há qualquer razão válida para se omitir aquilo que parece ser inegável: os actores económicos agem dentro de um quadro social e institucional que é, obviamente, constituído por indivíduos e que, por outro lado, é condicionante da acção desses mesmos indivíduos<sup>25</sup>.

Assim, quando o individualismo metodológico é aplicado ao estudo do terceiro sector, tal como aconteceu com as teorias analisadas na secção anterior, todo o contexto estrutural e institucional é ignorado. Daqui, resulta também o carácter a-histórico das explicações

---

<sup>25</sup> Para um aprofundamento das críticas que recaem sobre o individualismo metodológico, ver, por exemplo, Hodgson (1994: 53-71; 2007), Lawson (1997 e 2003) e Rutherford (1994: 27-50).

convencionais. Apesar disso, poucos negarão que o crescimento das ONL nas últimas décadas não pode ser explicado sem ter em conta, por exemplo, as transformações do papel do Estado, os novos movimentos de cidadania, as alterações demográficas e os fenómenos do desemprego e da exclusão social.

Quanto ao pressuposto da racionalidade maximizadora, os problemas que se levantam não são menos importantes. A concepção segundo a qual os indivíduos maximizam a sua satisfação, tendo em conta uma determinada função de utilidade e as suas preferências, exogenamente determinadas, é, há muito, contestada. Desde os tempos do velho institucionalismo económico de Veblen, Mitchell e Commons que se defende a ideia de que hábitos, normas e instituições desempenham um papel importante no comportamento humano, isto sem negar, no entanto, que alguma racionalidade possa estar presente na acção dos indivíduos. Contudo, contrariamente à perspectiva da escola neoclássica, o actor económico não é visto como um “calculador iluminado do prazer e da dor”, segundo a expressão irónica de Veblen (1898). O institucionalismo económico contrapõe a esta concepção hedonística a ideia que o comportamento humano se rege também por hábitos de pensamento e acção e, na verdade, estes só muito lentamente variam.

Há, ainda, fortes indícios que permitem afirmar que a racionalidade maximizadora está longe de constituir uma característica do comportamento económico. Por um lado, são vários os estudos que mostram que, dados os problemas de complexidade, incerteza e ignorância da informação, a maximização não pode ocorrer mesmo que seja tentada. Por outro, na área da psicologia experimental, inúmeras investigações realçam que o comportamento não racional dos agentes económicos é, por vezes, determinante na vida económica e social (Hodgson 1994)<sup>26</sup>. Se o conceito de racionalidade económica não é de todo suficiente para explicar comportamento dos agentes nos mercados, o seu desajustamento é ainda maior quando se trata de descrever explicar o sector não lucrativo, onde a intencionalidade, as motivações dos agentes económicos e os processos obedecem a

---

<sup>26</sup> As críticas que recaem sobre a hipótese da racionalidade são muito variadas e partem de diferentes quadrantes não só da economia como, também, de outras ciências sociais. Essas críticas bem como a apresentação de metodologias alternativas ao individualismo metodológico estão presentes, por exemplo, na literatura do institucionalismo económico (Hodgson, 1994: 99-117), Bromley (2006) e Rutherford (1994: 51-80), na teoria da regulação (Boyer e Saillard, 1995), no realismo crítico (Lawson, 1997 e 2003), na sociologia económica (Granovetter, 1985), na psicologia cognitiva e comportamental (Hodgson, 1994) e na antropologia económica (Polanyi: 1980[1944]).

lógicas não mercantis complexas, por vezes contraditórias, que escapam ao indivíduo mecânico, programado para otimizar, que habita o universo neoclássico.

Por outro lado, o modelo económico de apreensão da realidade não só conduziu a uma visão negativa e residual das ONL como as colocou fora do tempo e do espaço. De facto, uma boa parte dos estudos tem assumido a ideia de que as organizações do terceiro sector (OTS) constituem formas imutáveis cuja essência pode ser descoberta através da formalização teórica. Esta falácia do essencialismo, como DiMaggio a designa (2003), deve ser substituída pela historicidade. Os processos económicos são processos evolucionários e, neste sentido, a *história importa*. Os fenómenos de causação cumulativa e de trajectória dependente são essenciais para perceber a existência e papel das ONL nas sociedades contemporâneas.

Também a variável espaço tem sido negligenciada nas teorias económicas do sector não lucrativo. No entanto, grande parte das dinâmicas económicas é de natureza *espacialmente intensiva* (Reis, 1992: 261). Na verdade, considerar o espaço, na análise do terceiro sector, é reconhecer, também, que os seus actores estão incrustados num contexto geográfico que configura as escolhas e a organização espacial dos recursos (Wolch, 2003). Basta lembrar a procura crescente que os serviços de proximidade têm tido nos últimos anos para conferir toda a importância à variável espaço na percepção das dinâmicas do terceiro sector.

## **2.2. Uma visão pobre da governação**

Na tradição dos modelos neoclássicos de equilíbrio de geral, os mercados são a forma privilegiada de organização da actividade económica, eficientemente coordenados pelo mecanismo dos preços. As situações de concorrência pura e perfeita, supondo a informação completa e a racionalidade dos agentes, são vistas como o tipo ideal na afectação dos recursos escassos, devendo o Estado deve, apenas, assegurar o cumprimento das regras do jogo, assumindo somente as funções de administração, de defesa, de justiça e de manutenção da ordem.

Após a II Guerra Mundial, esta ideologia do *laissez-faire* é abandonada. Sob a influência das obras de Keynes, Musgrave e de tantos outros, a teoria económica concentrou-se na questão das falhas do mercado. A nível das políticas, a ideia de uma economia mista era largamente partilhada, não obstante as diferenças que separavam a forma como as várias

teorias intervencionistas viam o papel alocativo, estabilizador e redistributivo do Estado. Entretanto, o corpo teórico da economia convencional foi-se adaptando aos novos ventos de mudança. A *welfare economics* introduziu as técnicas da microeconomia para alcançar a melhor eficiência alocativa e um nível mais elevado de bem-estar social, segundo os critérios de Pareto.

Porém, o fim do período de forte crescimento económico que caracterizou as primeiras décadas do pós-guerra favoreceu, logo a partir do início dos anos 70 do século XX, o regresso das ideias do Estado Mínimo. Segundo as concepções neo-liberais de Friedman, Hayek, Buchanan, Tullock e Peacock, o Estado passa a ser caracterizado pelo auto-interesse dos políticos, pela influência dos grupos de pressão e pelos fenómenos de *rent-seeking*, de burocracia e de corrupção. As teorias da escolha pública, ao trazerem o individualismo metodológico e os postulados da racionalidade maximizadora para a análise do Estado, das constituições e da acção colectiva, esforçaram-se por mostrar que as falhas daquele têm consequências mais graves do que as falhas do mercado (Almeida, 2002).

Poucos anos depois, nos meados da década de 70 e durante toda década seguinte, o crescimento sem precedentes das organizações não lucrativas levou uma vez mais, os autores neoclássicos a incluí-la nas suas análises, mas, como se viu, sempre através de uma perspectiva residual. Agora, a governação seria apenas um problema de combinar mais ou menos mercado com mais ou menos Estado e só perante os fracassos institucionais de ambos, surgiria o sector não lucrativo. É, pois, uma visão pobre de governação que tem dominado a teoria económica.

### **3. Uma mudança de paradigma**

Esta perspectiva redutora e limitada dos processos socioeconómicos é, desde há muito, contrariada pelo velho institucionalismo, dominante nas primeiras décadas do século XX. Desde aí, a corrente institucionalista tem evoluído em diversos sentidos, sendo difícil apresentá-la, hoje em dia, como um campo de conhecimentos homogéneo (Reis, 2007: 15-16). São muitos e diversos os estudos promissores em variadíssimos campos da teoria económica que, abandonando os pressupostos convencionais, tentam aproximar a economia da realidade que deve estudar. Procura-se, agora, enquadrar os fenómenos económicos num contexto institucional onde eles, de facto, ocorrem, assunto que sempre foi ignorado pela

economia neoclássica; têm-se em conta os problemas da informação, da ignorância, da incerteza e dos limites da racionalidade dos agentes económicos; ensaia-se integrar a complexidade do sistema económico, as suas dinâmicas evolutivas e a não-linearidade dos processos nas análises efectuadas.

Uma visão bipolar Estado/mercado da coordenação económica é substituída por uma perspectiva plural da governação, já que nela participam “várias estruturas, vários actores, vários processos, várias capacidades, vários vocabulários e, sobretudo, vários mecanismos” (Reis, 2007: 39). Como se já se sublinhou, esses mecanismos, para além do Estado e do mercado, são também as hierarquias empresariais, as redes, as comunidades e as associações (Hollingsworth e Boyer, 1997) ou dito de forma mais ampla, o terceiro sector. Assim, as economias devem ser encaradas como configurações institucionais complexas, governadas por diferentes mecanismos de coordenação. Elas são o produto de um longo processo histórico que deu origem a diferentes compromissos institucionalizados traduzidos em articulações específicas e complementaridades diversas que diferenciam as economias contemporâneas. Neste sentido, a diversidade das configurações institucionais materializam-se em variedades de capitalismo, como, por exemplo, o nórdico, o continental, o anglo-saxónico e o mediterrânico.

Uma perspectiva institucional das dinâmicas socioeconómicas conduz, também, a uma visão muito diversa do sector não lucrativo daquela que é fornecida pelas teorias económicas analisadas. Na verdade, ele é, antes de mais, uma forma de coordenação da actividade económica e social, dentro da configuração institucional das sociedades contemporâneas. Porquanto, a existência do sector não lucrativo deve ser explicada através das interdependências e das articulações que mantém com os restantes sectores institucionais da economia.

Por outro lado, também os processos que deram origem às ONL, as dinâmicas de funcionamento que as caracterizam bem como o impacto social e económico que têm na sociedade dependem das especificidades próprias que marcam as configurações institucionais onde estão embutidas. Daí a enorme diversidade que o sector não lucrativo apresenta a nível internacional. As associações de expressão política e de defesa de causas na Suécia, as organizações de habitação social no Reino Unido, as empresas sociais italianas, as mutualidades francesas e as IPSS em Portugal conheceram lógicas diferentes

na sua génese, funcionamentos distintos que se materializam, por exemplo, em diferentes formas de se relacionarem com o Estado e com os restantes sectores da sociedade e da economia. A compreensão destes processos e racionalidades não se compadece com explicações de carácter único, exigindo, por isso, um quadro teórico mais vasto, assente num paradigma diferente do que aquele que fundamenta as teorias analisadas. A construção desse quadro teórico será, pois, a tarefa a empreender nos próximos capítulos.

## Capítulo 2

### Uma perspectiva institucionalista do terceiro sector

O estudo das instituições e da mudança institucional tem conhecido, nos últimos anos, um interesse renovado nas mais diversas áreas das ciências sociais. Esta tendência tem sido particularmente importante na economia, na sociologia e na ciência política, sendo, também, visível na geografia económica e, mesmo, na filosofia (Hodgson, 2006: 1). A enorme diversidade das abordagens<sup>27</sup>, ao mesmo tempo que abre as portas ao diálogo entre as várias ciências sociais, possibilitando uma perspectiva mais vasta sobre a análise institucional, traz, também, alguma dispersão e desentendimento sobre o próprio significado do termo *institucionalismo*. Os reflexos bem visíveis desta diversidade e, também, da dispersão surgem, desde logo, na aparente dificuldade em estabelecer tipologias sobre as diferentes correntes institucionalistas<sup>28</sup>.

Na economia, o institucionalismo económico é hoje, cada vez mais, um campo influente com aplicações importantes em diferentes campos da disciplina como, por exemplo, nos estudos de inovação, nos processos de crescimento económico nos países desenvolvidos e em transição, na economia regional, no estudo dos mercados e das empresas, nas questões de governação, entre muitos outros. O interesse crescente pelas temáticas institucionalistas na economia explica-se, em grande parte, pela repercussão que o chamado novo

---

<sup>27</sup> Alguns exemplos dessa diversidade são, na sociologia, o institucionalismo sociológico também designado por sociologia da escolha organizacional (DiMaggio e Powell, 1991), a sociologia da escolha racional de Coleman (1990) e a nova sociologia económica (Granovetter, 1985), na ciência política, as teorias da escolha pública (Buchanan e Tullock, 1962; Niskanen, 1971; Peacock 1994) e o institucionalismo histórico-político (Sckopol, 1985; Thelen 1999; Sanders, 2002). Na economia, refira-se o velho institucionalismo, na sua versão original (Veblen 1898, 1909; Commons, 1959 [1934]; Mitchell, 1950), nos desenvolvimentos que conheceu no pós-guerra (Galbraith, 1967) e na sua versão contemporânea (Hodgson, 1994; 1998; 2001; 2004), o novo institucionalismo económico nas suas variantes microeconómica (Coase, 1937; 1960; Williamson, 1985) e histórica (North, 1981, 1990 e 2005) e, ainda, o institucionalismo radical (Dugger, 2008). Fortemente apoiadas nas ideias institucionalistas, refira-se, igualmente, a teoria da regulação (Boyer, 1986; Boyer e Saillard, 1995), a economia das convenções (Orléan, 1994; Enjolras, 2006), a sócio-economia (Etzioni, 1988; Hollingsworth e Muller, 2002; Davis e Dolfmsa, 2008) e a corrente do realismo crítico na economia (Lawson, 1997; 2003).

<sup>28</sup> Uma boa parte das recensões existentes na literatura sobre os vários institucionalismos circunscreve-se nas fronteiras de cada disciplina. Existem, no entanto, outras que, procurando fazer uma análise transversal, estabelecem uma tipologia das várias correntes institucionalistas, se bem que de forma incompleta e substancialmente diferentes umas das outras. A este propósito, ver, por exemplo, DiMaggio (1998), Nielsen (2001; 2002) e Théret (2003). Refira-se, ainda, outros estudos transversais, mas não tão abrangentes, pois recensam apenas uma corrente institucionalista em várias disciplinas (Nee, 2003) ou, então, porque não incluem todas as disciplinas envolvidas com o institucionalismo (Hall e Taylor, 1997; Rhodes, *et al.* 2002).

institucionalismo económico tem tido no meio académico. A atribuição do Prémio Nobel a Ronald Coase, Douglass North e Oliver Williamson, os três nomes maiores do novo institucionalismo, é, aliás, um sinal visível dessa influência.

Ao mesmo tempo que o novo institucionalismo foi ganhando importância na teoria económica, foi-se observando, em paralelo, uma revitalização do projecto do velho institucionalismo com uma dinâmica significativa na Europa, nos Estados Unidos e no Japão (Lawson, 2005). As diferenças conceptuais e metodológicas que separam estas duas correntes principais do institucionalismo - o novo e o velho - são grandes. No entanto, existem alguns pontos comuns que as unem, o que leva alguns autores a falar de um “institucionalismo alargado” (Reis, 1998) ou da possibilidade de convergência (Nielsen, 2001), mesmo que parcial (Hodgson, 1998)<sup>29</sup>.

Apesar da efervescência das ideias institucionalistas na economia, o seu alcance nos estudos económicos do terceiro sector tem sido bastante limitado. Salvo raras excepções, as tentativas de aplicação têm sido praticamente reduzidas à transposição da abordagem dos custos de transacção (Nelson e Krashinsky, 1973; Valentinov, 2008), segundo a tradição de Williamson (1985), constituindo, de certa forma, uma extensão da teoria da falha do contrato de Hansman (1986 [1980])<sup>30</sup>. A concepção do comportamento humano moldado pelo ambiente institucional e cultural, o que implica a recusa de uma visão utilitarista dos agentes económicos, a perspectiva histórica, dinâmica e evolucionária dos processos económicos, a visão da economia como um sistema aberto e o reconhecimento da necessidade da interdisciplinaridade nas análises efectuadas, ou seja, as ideias fortes ligadas ao velho institucionalismo (Reis, 1998; Hodgson, 1999; Lawson, 2005) são, geralmente, ignoradas nas análises do terceiro sector, pese embora as suas potencialidades.

Neste capítulo, procura-se mostrar que as perspectivas institucionalistas podem dar um contributo importante para superar as limitações das teorias dominantes analisadas no capítulo anterior, permitindo uma melhor compreensão sobre a génese, o papel e a dinâmica do terceiro sector nas economias contemporâneas. A abordagem que é proposta

---

<sup>29</sup> Uma análise das diferenças entre os dois institucionalismos, bem como alguns aspectos que os unem, está bem documentada na literatura especializada. Ver, por exemplo, Hodgson, (1994, 1998, 2006), Rutherford (1994) e Reis (1998).

<sup>30</sup> Uma excepção é a tentativa de aplicação da teoria das convenções (Enjolras, 2004) ao estudo do terceiro sector, mas sem grandes repercussões na literatura especializada.

neste capítulo, embora influenciada pela corrente do velho institucionalismo quer na sua forma original quer na sua versão contemporânea, tem um carácter fundamentalmente eclético. Assim, por vezes, ela utiliza algumas ideias e conceitos de outras correntes, seja da sócio-economia, da sociologia económica, do realismo crítico e, mesmo, de algumas versões do novo institucionalismo.

## **1. Níveis de análise institucional e terceiro sector**

Como se referiu, as perspectivas teóricas dentro das correntes institucionalistas são tão diversas que não há, até ao momento, consenso nas ciências sociais sobre o significado do que são instituições (Hodgson, 2006: 1) e sobre a distinção entre os vários níveis de análise institucional (Hollingsworth, 2002: 89). Por outro lado, apesar do esforço de interdisciplinaridade ser já uma tendência visível nalguns campos do conhecimento académico, o certo é que a fragmentação disciplinar das universidades, centros de investigação e revistas especializadas é, ainda, uma realidade suficientemente forte para impedir o estabelecimento de um campo teórico comum, o que acaba por limitar a força potencial dos conceitos utilizados (Hollingsworth, 2002: 89-90).

Por certo que a diversidade irá sempre existir e isso não deverá ser um obstáculo para o avanço do conhecimento académico e, em particular, do institucionalismo económico. Neste sentido, o objectivo deste capítulo não é propor uma teoria unificadora do institucionalismo. Trata-se, apenas, de apresentar uma perspectiva teórica que permita alcançar uma visão alargada dos processos económicos e sociais, em particular, daqueles que estão por detrás da dinâmica do terceiro sector, possibilitando, assim, alcançar uma percepção mais vasta (e mais realista) do que aquela que é fornecida pelas abordagens já existentes na literatura.

A primeira etapa a empreender consiste na definição rigorosa dos conceitos utilizados. Uma incursão na literatura institucionalista revela, desde logo, alguma ambiguidade não só na forma como são apresentados os conceitos chave (a começar pelo próprio conceito de instituições) como, também, na indefinição que gira à volta dos vários níveis de análise institucional.

Para os efeitos desta investigação, serão distinguidos cinco níveis de análise institucional: as instituições, os arranjos institucionais, os sectores institucionais, as organizações e os

indivíduos. Cada um destes níveis está inter-relacionado e arrumado segundo uma ordem descendente de permanência e durabilidade. Embora inspirado pela abordagem de Hollingsworth (2002), um autor ligado à corrente da sócio-economia, este mapeamento da análise institucional difere substancialmente da sua proposta não só pela forma como são concebidos alguns daqueles estágios, como, também, pela inclusão do nível individual, o que se justifica por razões que mais à frente se irão tornar claras<sup>31</sup>.

### 1.1. As instituições

As instituições constituem o primeiro nível de análise institucional. De acordo com a concepção ampla que aqui se adopta, as instituições são o conjunto de regras, normas, valores, convenções e hábitos que enquadram a vida individual e colectiva. Apesar de sujeitas a mudanças, as instituições são relativamente estáveis e têm uma influência importante sobre os restantes quatro níveis da análise institucional.

Tendo em conta o conhecimento finito dos agentes económicos e as suas limitadas capacidades de processamento de informação (Simon, 1982), as instituições, ao reduzirem o grau de incerteza, não só fornecem a estabilidade necessária para a vida económica e social como, também, tornam a sua reprodução possível. Em termos gerais, as instituições são “as regras do jogo na sociedade ou, mais formalmente, as restrições construídas pelo homem que moldam a interacção humana” (North, 1990: 3). Como essas regras do jogo tanto podem ser formais (por exemplo, as leis) como informais (por exemplo, as convenções e os hábitos), resulta daqui que as instituições podem ser encaradas como uma “ordem relacional difusa” (Reis, 2007: 33), isto é, um conjunto de elementos sociais, culturais e políticos que contextualizam, condicionam e restringem a acção humana. Porém, as instituições têm uma natureza recíproca (Bromley, 2006: 46 ss.). Elas não apenas restringem como, também, capacitam e liberam os agentes económicos para a actividade social e económica, possibilitando interacções, coordenação, cooperação e trocas de informação entre agentes<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Hollingsworth (2002: 102 ss.) escolhe, como quinto nível, o desempenho e os resultados (o output) das organizações da sociedade. Como os objectivos desta investigação não passam pela análise da performance das organizações, não se justifica a inclusão daquele nível.

<sup>32</sup> Para os autores ligados ao novo institucionalismo, as instituições são vistas, apenas, como constrangimentos da acção humana. Esta ideia parece resultar da concepção segundo a qual os mercados são mecanismos naturais que funcionam melhor sem qualquer interferência. Porém, as instituições, ao mesmo tempo que

Apesar de construídas pelos indivíduos, as instituições moldam as suas percepções e as suas preferências. Assim, os processos de cognição e da acção humana são sempre culturais, permeados pelas instituições. Contrariamente à tradição dominante da teoria económica, as abordagens cognitivas na psicologia, na sociologia e na antropologia estabelecem uma conexão forte entre normas culturais e enquadramento da cognição (Hodgson, 1988: 120 ss.)<sup>33</sup>. A selecção, a interpretação e a compreensão do enorme volume de informação sensorial que chega ao cérebro humano requer a utilização de conceitos, regras e símbolos que formam o quadro cognitivo dos agentes e que lhes moldam o seu processo de decisão (North, 2005; Hodgson 2009). Isto significa considerar que as instituições são *constitutivas* dos indivíduos e não apenas meras restrições. Implica também admitir, em termos da teoria económica, a endogeneização das preferências<sup>34</sup>.

Sob um ponto de vista político, as instituições cumprem uma importante função: elas medeiam os conflitos sociais. Sendo expressão de um compromisso político, as instituições são concebidas para resolver conflitos entre actores desiguais com interesses divergentes. Dada a heterogeneidade dos interesses dos agentes, as instituições representam um compromisso do conflito social e são uma consequência do comportamento estratégico dos agentes num contexto de assimetria de poder. Como os agentes não têm um objectivo comum, a ideia de eficácia das instituições, tão comum na teoria económica, deve ser rejeitada. As instituições emergem a partir de preferências diferentes e alteram a estrutura de interesses em jogo. Por outro lado, elas trazem, por vezes, resultados que não foram explicitados ou mesmo desejados, mesmo que surjam como aparentemente coerentes (Amable e Palombarini, 2009: 132-133). Assim sendo, as instituições nunca são soluções óptimas para problemas dados, mas sim um equilíbrio político entre poderes sociais diferenciados (Amable, 2005: 18-20; 66 ss.).

---

restringem, capacitam (Amable, 2005: 51) e libertam (Bromley, 2006: 46). Por exemplo, as leis que proíbem o trabalho infantil ou a restrição de fumar em locais públicos restringem as empresas e os fumadores, mas, noutro sentido, libertam as crianças e os não fumadores, respectivamente.

<sup>33</sup> A percepção do fenómeno da aculturação da acção humana e a consequente rejeição do uso de suposições universais no comportamento humano está bem presente nos autores do velho institucionalismo. É neste sentido que se pode entender a definição de instituições de Veblen (1909) como “hábitos de pensamento comuns à generalidade dos homens” ou a de Commons (1959 [1934]) como a “acção colectiva no controlo, liberação e expansão da acção individual”.

<sup>34</sup> Durante muito tempo, o conceito de preferências endogeneizadas foi encarado pelos economistas ortodoxos como desnecessário e inconsistente. Porém, mais recentemente tem vindo a ser reabilitado, o que traz de volta um dos temas mais centrais do velho institucionalismo económico (Hodgson, 2009: 15).

As considerações acima feitas têm uma importância clara sobre o estudo do terceiro sector. Em vez de se considerar critérios universais de comportamento humano, como a racionalidade económica e a maximização, importa antes pensar a emergência, a evolução e o papel das OTS como resultado de um processo institucional onde regras, normas, valores, convenções e hábitos vão moldando as preferências e as interacções estratégicas entre os vários actores envolvidos. Não é certamente coincidência que os países que conheceram taxas mais elevadas de crescimento do terceiro sector são aqueles nos quais houve uma maior alteração do ambiente institucional, nomeadamente, ao nível das políticas e das regras formais que regulam as parcerias entre o Estado e as OTS (Anheier, 2002). Alguns exemplos são a introdução do princípio de subsidiariedade na Alemanha, do conceito de *third party government* nos Estados Unidos, o sistema de *verzuilling* na Holanda ou, ainda, a introdução do *Compact* no Reino Unido .

Também em Portugal, a evolução do terceiro sector, as suas dinâmicas de funcionamento, as suas diferentes lógicas não podem, na verdade, ser percebidas sem se entrar em linha de conta com todo o processo de mudança de regras, normas e valores que marcou essa evolução. Por exemplo, no pós-25 de Abril, a Constituição, as Lei de Bases de Segurança Social, o Estatuto das IPSS e os despachos normativos que regulam os acordos de cooperação entre Estado e IPSS configuram um novo ambiente institucional favorável à formação dos mais diversos tipos de OTS. Porém, neste processo complexo de mudança institucional, não foram apenas as regras formais que se alteraram. O aparecimento de novos hábitos e de novas práticas estabelecidas foram, também configurando as estratégias dos actores sociais. Uma vez restringindo, outras capacitando, o ambiente institucional foi delimitando ou alargando o leque de escolhas e as possibilidades de acção dos actores sociais.

A história do terceiro sector ilustra, igualmente, que as instituições emergem como resultado de um compromisso político realizado entre actores desiguais com poderes diferenciados e, frequentemente, marcado por conflitos de interesses. No caso português, voltando aos exemplos dados no parágrafo anterior, as novas *regras do jogo* nasceram da heterogeneidade de interesses e da relação de forças entre actores sociais com poderes diferentes. Por exemplo, os acordos de cooperação entre Estado e IPSS, o próprio Estatuto das IPSS e, em termos mais gerais, a definição das mais diversas políticas económicas e

sociais resultaram, essencialmente, do confronto entre os interesses do Estado e das OTS, representadas pelas organizações de cúpula nas mais variadas instâncias de regulação económica e social <sup>35</sup> .

## 1.2. Os arranjos institucionais

As regras, normas, valores, convenções e hábitos conduzem ao segundo nível da análise institucional, ou seja, aos arranjos institucionais que coordenam as acções e as estratégias dos actores sociais (Hollingsworth, 2002: 94). Esses arranjos institucionais são os mercados, as hierarquias empresariais, o Estado, as comunidades, as redes e o terceiro sector<sup>36</sup> (Hollingsworth e Boyer, 1997, 6-19). São, pois, os mecanismos que coordenam (ou governam) a actividade económica e que se fundamentam em racionalidades e em dinâmicas diferenciadas que evoluem ao longo do tempo e que divergem de país para país.

Apesar da insistência das tradições teóricas dominantes no papel preponderante do mercado, sempre foi evidente, para alguns autores, a existência de mecanismos não mercantis de governação<sup>37</sup> . Todavia, alguns acontecimentos ocorridos na última década, tão díspares quanto a emergência do fenómeno Silicon Valley, a crise financeira nos países asiáticos, as perturbações económicas nos países ex-socialistas, a estagnação das economias africanas e o papel crescente das organizações não governamentais vieram a mostrar a importância crucial de outro tipo de arranjos institucionais (Aoki, 2001: 1). Por outro lado, têm surgido evidências empíricas mostrando que as economias que exibem uma maior diversidade de arranjos institucionais apresentam, igualmente, uma maior capacidade para se adaptarem a novas circunstâncias, mesmo que, por vezes, haja alguma incoerência na governação (Hollingsworth, 2002: 99; Dorward *et al.*, 2005). Deste modo, uma nova ênfase tem sido dada às formas institucionais não mercantis.

---

<sup>35</sup> Por exemplo, o papel negociador das IPSS está bem presente bem presente no Conselho Económico e Social, no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, na Comissão do Mercado Social de Emprego, na Comissão do Rendimento Social de Inserção, na Comissão de Protecção de Crianças e Jovens e no Comité Consultivo para a Segurança Social, participando, ainda, em vários organismos ministeriais, em áreas tão diversas como a toxicodependência, pessoas com deficiência e imigração (Ferreira, 2005a).

<sup>36</sup> Na verdade, Hollingsworth e Boyer (1997) falam de associações e não de terceiro sector. A opção que aqui se faz pelo uso do segundo termo justifica-se pela sua maior abrangência pois, como se viu atrás, ele inclui não só as associações como, também, outras formas organizacionais, como é o caso das cooperativas e das mutualidades.

<sup>37</sup> O trabalho de Karl Polanyi (1980[1944]) é um exemplo de que a existência de diversidade de mecanismos de governação da economia foi captada por alguns autores.

Quando estas considerações são transpostas para a análise do terceiro sector, chega-se a uma perspectiva que está longe da visão residual das análises convencionais. Na verdade, o terceiro sector é, antes de mais, uma forma de coordenação do sistema socioeconómico. Essa coordenação realiza-se de forma articulada com os restantes arranjos institucionais. Cada economia caracteriza-se por uma matriz de interdependência complexa entre os vários arranjos institucionais. Esse é precisamente um dos elementos que conferem diversidade às economias e que, ao mesmo tempo, lhes garante algum grau de coerência. Deste modo, a contextualização do terceiro sector dentro dessa matriz de interdependências revela-se essencial para um entendimento claro sobre a sua dinâmica de funcionamento, permitindo, ainda, perceber a diversidade enorme que apresenta de país para país.

A dinâmica do terceiro sector não pode ser explicada sem se ter conta as suas interligações com o *Estado*. Os dispositivos de regulação do terceiro sector são definidos pelo Estado e é fundamentalmente através das relações de contratualização com os poderes públicos que o terceiro sector participa na governação societal. São vários os estudos que associam as características do terceiro sector ao tipo de Estado com o qual se relacionam<sup>38</sup> (Salamon e Anheier, 1998), o que significa, também, admitir que as suas transformações implicam igualmente mudanças no terceiro sector.

As características e os modos de funcionamento do terceiro sector estão, igualmente, ligados às especificidades das *comunidades* onde está inserido. Uma boa parte das OTS nasce de iniciativas comunitárias como, por exemplo, os projectos de desenvolvimento local e sustentável. A existência de comunidades com conexões sociais baseadas na confiança e na cooperação facilitam a coordenação entre agentes e são responsáveis pela vitalidade do movimento associativo. Pelo contrário, um menor número de OTS está geralmente associado a comunidades com uma baixa densidade de laços sociais (Putnam, 1993).

As ligações que o terceiro sector mantém com o *mercado* são igualmente importantes, apesar de este assunto estar pouco explorado na literatura. Por exemplo, nos países de economia liberal, nos quais o mercado assume um papel dominante na coordenação da actividade económica, as OTS parecem absorver alguma das suas lógicas de funcionamento

---

<sup>38</sup> Como se verá no capítulo seguinte, existem descrições teóricas dos regimes do terceiro sector (ver Salamon e Anheier, 1998) construídas a partir da tipologia dos Estados Providência de Esping-Andersen (1990).

(Almeida, 2008b). As suas actividades tendem a apresentar um maior índice de mercantilização e um ambiente de maior competitividade afecta as suas relações com as empresas lucrativas e entre as próprias organizações do terceiro sector.

As relações entre *hierarquias empresariais* e terceiro sector devem, igualmente, ser tidas em conta, por várias razões. Em primeiro lugar, porque as próprias organizações não lucrativas concorrem, frequentemente, com as empresas lucrativas e mesmo com as organizações públicas. Importa, assim, perceber as relações e tensões que se formam para compreender as lógicas de funcionamento do terceiro sector. Por outro lado, algumas das características das hierarquias empresariais e que são específicas de cada realidade social estão, de igual forma, presentes nas OTS, nomeadamente, a capacidade de inovação, o grau de concentração da produção, o nível de profissionalização dos dirigentes e a importância concedida à prestação de contas<sup>39</sup> (Almeida, 2008b).

Por último, é necessário considerar as *redes* como uma forma de coordenação da actividade económica. Há vários tipos de redes que diferem quanto aos modos de coordenação, ao tipo de relações que se criam e aos sectores e às organizações envolvidas (Hage e Alter, 1997). Existem redes de desenvolvimento de produção e de tecnologia, de formação profissional, de subcontractações e redes de coordenação de políticas sociais. Embora as OTS, de uma forma geral, possam estar presentes nos vários tipos de rede, é sem dúvida, nas redes de coordenação das políticas sociais e da acção social que o seu papel ganha relevância. O programa *Rede Social* em Portugal ou as *Local Partnership* no Reino Unido são dois exemplos significativos da participação do terceiro sector em conjunto com os mais diversos organismos (órgãos da administração central e local, comunidades, empresas, associações políticas) na governação local.

### 1.3. Os sectores institucionais

O terceiro nível de análise institucional é constituído pelos sectores institucionais da sociedade. Estes incluem o conjunto das organizações e segmentos do sistema social que oferecem um determinado serviço ou produto (Hollingsworth, 2002: 99), nomeadamente, o sistema de educação, o sistema de investigação, o sector financeiro, o sistema de segurança

---

<sup>39</sup> Este tema será mais aprofundado no capítulo I da Parte II.

social, o mercado de trabalho, o sistema de saúde e os sectores industriais (a electrónica, as químicas, etc.)<sup>40</sup>.

A posição relativa destes sectores no conjunto do sistema socioeconómico é, obviamente, muito diversa de país para país, quer em termos quantitativos (designadamente, na contribuição para a oferta total de bens e serviços ou no volume total de emprego) quer, também, em termos qualitativos, pois envolvem diferentes relações sociais e compromissos institucionalizados entre os diversos actores sociais em jogo. A diversidade entre economias está, também, presente nas inter-relações que cada um dos sectores institucionais mantém com os restantes. Entre os sectores institucionais, geram-se dependências que variam consoante as características e a densidade das relações estabelecidas. Por outro lado, quanto maior for a interdependência entre os sectores institucionais, maior será o efeito que a mudança ocorrida num deles exerce sobre os restantes. Aliás, este nível de análise institucional está sujeito a variações mais frequentes do que os dois níveis anteriores (Hollingsworth, 2002: 99).

O enquadramento do estudo do terceiro sector através da análise dos sectores institucionais é particularmente importante. Na verdade, um dos primeiros elementos diferenciadores dos vários regimes do terceiro sector surge quando se compara a distribuição relativa das organizações não lucrativas, em cada sector institucional. Acrescente-se, também, que a tarefa se torna bastante mais facilitada pela possibilidade de aplicação da análise empírica. Por exemplo, um dos elementos que distingue o terceiro sector nos países da Europa do Sul é a sua participação elevada na produção do sector dos serviços sociais e a reduzida importância no sector da saúde. Já nos países anglo-saxónicos sobressai a contribuição das organizações não lucrativas nos sectores institucionais da educação e da cultura e a sua menor importância relativa no sector dos serviços sociais. A explicação desta diversidade assenta, evidentemente, nas especificidades de um longo processo histórico, através do qual se foram estabelecendo inter-relações específicas entre os sectores institucionais nos quais as OTS participam.

---

<sup>40</sup> O terceiro sector e o Estado podem ser, igualmente, encarados como sectores institucionais, na medida em que produzem um determinado bem ou serviço. Repare-se que isto não constitui qualquer contradição com o facto de ambos terem sido classificados como arranjos institucionais. Como se salientou, os níveis de análise institucional não constituem categorias estanques, reflectindo antes diferentes perspectivas de análise.

Quando se olha para a trajectória histórica das OTS, é possível, também, comprovar empiricamente o que há pouco se disse sobre o menor grau de estabilidade deste terceiro nível de análise - o dos sectores institucionais – relativamente aos dois anteriores. Em resultado de compromissos variados entre as forças sociais, a participação e a importância do terceiro sector em cada um dos sectores institucionais (saúde, educação, serviços sociais, etc.) foi evoluindo a ritmos diferentes, umas vezes mais lentamente, outras de forma mais apressada, dependendo da própria velocidade das mudanças ocorridas no conjunto no sistema social<sup>41</sup>. Isto significa que as inter-dependências entre as OTS e os restantes sectores institucionais se vão, também, alterando ao longo do tempo. A análise desta complexa teia de relações é, aliás, uma condição necessária para compreender a lógica e a coerência da variedade dos sistemas económicos onde o terceiro sector se encontra embutido como, aliás, se verá no próximo capítulo.

#### 1.4. As organizações

As organizações formam o quarto nível de análise institucional. Um dos assuntos mais controversos na literatura institucionalista gira à volta dos conceitos de *instituições* e *organizações*. Alguns autores optam por não fazer qualquer distinção entre aqueles dois termos. Para DiMaggio e Powell (1991), as instituições, isto é, as regras e as normas, surgem em conjunto com as estruturas organizacionais. Qualquer mudança que ocorra nas regras e nas normas é internalizada pelas organizações. Também Hodgson (2006b) não vê grande diferença entre os dois conceitos. As organizações são instituições especiais que envolvem i) critérios de demarcação entre membros e não membros, ii) princípios de soberania e iii) cadeias de comandos (Hodgson, 2006: 18).

No entanto, faz todo o sentido distinguir instituições de organizações. Para North (1990: 4-5), as instituições são as regras do jogo e as organizações são os jogadores, isto é, são grupos de indivíduos unidos por algum propósito comum para atingir objectivos. É claro que as organizações são instituições especiais, como afirma Hodgson (2006: 18). Na verdade, qualquer estrutura organizacional é regulada pelas regras e normas que são definidas a um nível mais elevado (por exemplo, a constituição, o sistema fiscal, as regras

---

<sup>41</sup> Por exemplo, a instauração do regime democrático, em Portugal, em 1974, ou a ascensão ao governo de Tony Blair, no Reino Unido, são dois exemplos de acontecimentos que acabaram por desencadear mudanças profundas na configuração do terceiro sector e no seu diferente embutimento nos sectores institucionais.

do mercado de trabalho ou do sistema financeiro). Por outro lado, as próprias organizações têm, elas próprias, regras, normas e hábitos que lhes são específicos.

Não obstante, elas devem ser consideradas duas entidades distintas, e por várias razões. Em primeiro lugar, a sua natureza ontológica é diferente. Uma unidade teórica são as meta-regras definidas a um nível mais elevado (por exemplo, o Estatuto das IPSS), outra são as organizações reguladas e influenciadas por elas (por exemplo, as próprias IPSS). Em segundo lugar, a sua dinâmica é distinta. As organizações mudam mais depressa do que as regras, normas, convenções e hábitos da sociedade que apresentam um carácter mais permanente. Por último, como o objectivo principal desta investigação não consiste na análise da estrutura interna das organizações, mas sim no estudo do seu papel e da sua dinâmica, enquanto agentes na governação macrossocial, reforça-se ainda mais a necessidade de fazer a distinção entre instituições e organizações.

As perspectivas institucionalistas na economia e na sociologia têm realçado o papel condicionador das normas e das regras na estrutura e no comportamento das organizações. Num artigo seminal, DiMaggio e Powell (1983) avançam com o conceito de isomorfismo institucional que traduz o processo segundo o qual uma unidade pertencente a uma determinada população se assemelha às outras unidades que enfrentam o mesmo ambiente institucional (1983: 149). Isto não significa que não se observe, dentro de um determinado país ou conjunto de países sujeitos a um ambiente institucional idêntico, qualquer variação na estrutura e na cultura das organizações. Implica, sim, observar que essa variação ocorre dentro de parâmetros que são específicos ao ambiente socioeconómico onde se encontram<sup>42</sup>.

Estas considerações são particularmente importantes quando se abordam as OTS. A forma como o ambiente institucional configura o funcionamento do terceiro sector tem sido já evidenciado nalguma literatura (ver, por exemplo, Ferreira, 2005a). Torna-se igualmente importante perceber em que medida os processos de isomorfismo institucional, nas suas várias formas, estão mais ou menos presentes nas organizações. Parece ser claro que a existência de uma maior dependência do Estado e de um quadro regulador mais rígido está associado a um grau maior de isomorfismo institucional. Por exemplo, em Portugal, o

---

<sup>42</sup> Por exemplo, existem, certamente, diferenças entre as várias associações de solidariedade social em Portugal. Porém, como mais à frente se mostra, há traços estruturais comuns que as distinguem das suas congéneres inglesas.

Estatuto das IPSS e as características dos acordos de cooperação assinados entre estas e o Estado tem acentuado a tendência para as organizações se concentrarem num número reduzido de serviços, limitando a sua capacidade de inovação (Ferreira, 2005a: 9). Inversamente, quando as organizações gozam de uma regulação mais flexível e quando se encontram mais afastadas do Estado, a sua capacidade de inovação tende a ser mais elevada. É, por exemplo, o caso das *Charities* inglesas que, estando orientadas para o mercado, parecem menos sujeitas ao isomorfismo institucional, revelando uma maior capacidade de inovação (Almeida, 2008b).

Por último, convém não esquecer o movimento contrário, ou seja, o modo como as próprias organizações acabam, também, por ter uma influência, muitas vezes decisiva, no desenho e na emergência das instituições. Apesar de, sob um ponto de vista teórico, ser um tema pouco estudado, a análise empírica tem realmente mostrado essa influência. Aliás, como se viu, isso tem sido particularmente nítido em Portugal (v. nota 35).

### **1.5. O indivíduo institucionalizado**

O quinto nível de análise institucional é o indivíduo. O reconhecimento da importância das instituições na actividade sócio-económica não pode fazer esquecer o papel do actor individual. Sendo certo que as instituições são constitutivas dos indivíduos, como se referiu atrás, só estes, de facto, possuem poderes de agência. Sem indivíduos, os quatro níveis antecedentes, obviamente, não existiriam. Dito ainda de outro modo, é através da acção consciente e intencional que os actores individuais criam as instituições.

Para o novo institucionalismo, o indivíduo é colocado no centro da análise. Porém, assume-se um estado de natureza, de tipo hobbesiano, livre de instituições, partindo todo o movimento dos indivíduos para as instituições. As preferências individuais são determinadas de forma exógena e a influência das instituições sobre os indivíduos é ignorada. Por aquilo que já se disse atrás (ponto 1.1), não é esta a posição que aqui se defende. No entanto, a postura contrária em que se afirma que “tudo pode ser explicado através do social e do institucional” (Granovetter, 1985) conduz a um colectivismo

metodológico igualmente insustentável. Alguns autores ligados ao velho institucionalismo enveredaram por este determinismo estrutural<sup>43</sup>.

Hodgson (2002) procura chegar a uma posição mais equilibrada, através do conceito de *causação descendente reconstitutiva*. Pretende-se significar que as instituições não só actuam como restrições ao comportamento humano como, também, o reconstituem, o que não significa que os indivíduos sejam apenas um produto cultural determinado pelas condições estruturais, pois as instituições não agem directamente sobre as decisões dos agentes, mas sim sobre os seus hábitos. Assim, ao exercerem um efeito descendente sobre o comportamento individual, reconstituem-no sem que, no entanto, seja anulada a iniciativa e a intencionalidade dos actores. Desta forma, Hodgson, com alguma sofisticação, afasta-se de um holismo excessivo presente em alguns autores do velho institucionalismo. Porém, a utilização do conceito parece servir um outro objectivo, já presente nos seus escritos anteriores, que é o de defender que as instituições devem ser encaradas como unidades básicas de análise (1998: 172). Esta posição, sem dúvida mais discutível, parece bem próxima de algum determinismo estrutural. Pode-se, de facto, perguntar por que motivo se deve considerar as instituições como unidades de análise se, efectivamente, elas não possuem poderes de iniciativa.

O conceito de *indivíduo institucionalizado* desenvolvido por Agassi (1975) parece ser um bom caminho entre holismo e individualismo. Por um lado, ele permite admitir que as instituições constroem, incentivam e constituem o comportamento individual, por outro, não retira a ideia de intencionalidade, livre arbítrio e imaginação dos agentes sociais. Existem influências externas que actuam sobre os indivíduos, mas a sua acção não é inteiramente determinada por elas. Esta possibilidade de indeterminação ou como diz Shackle (1979) de *causas não causadas* admite a existência de escolhas reais, ou seja, nem sempre determinadas por estímulos externos<sup>44</sup>.

As considerações acima feitas podem ser transpostas para a análise do papel dos agentes individuais na génese e na vida das OTS. Nos últimos anos, tem-se desenvolvido alguma

---

<sup>43</sup> Ayres afirmou, repetidamente, que “theres is no such thing as an individual”, embora mais tarde tenha tentado moderar a sua posição. Seja como for, como diz Hodgson (2004: 348), os danos resultantes da associação de um determinismo holista ao velho institucionalismo já não podiam ser revertidos.

<sup>44</sup> Se as causas fossem sempre determinadas, então, tal como Shackle afirma (1979: 48), “all takings-place including thought, there would be no place in the scheme of things for beginnings”.

literatura sobre o empreendedor social, alguém que, à semelhança do empresário inovador de Schumpeter, é um agente de mudança, mas, diferentemente daquele, tem uma missão social (Dees, 2001; Ferreira, 2005b). Em relação ao papel do empreendedor, as duas visões polares estão igualmente presentes. Por um lado, uma visão mais determinista tende a ver o empreendedorismo como o resultado de determinados contextos institucionais. Uma perspectiva mais individualista encara o empreendedorismo através de um conjunto de características dos agentes, desligadas das condições sociais onde se inserem (ver, a este respeito, Ferreira, 2005b). Porém, é desejável, pelas razões há pouco indicadas, chegar a uma posição intermédia que tende a ver o empreendedor social como alguém que é um produto cultural do meio, mas que, ao mesmo tempo, desenvolve uma acção marcada pela intencionalidade, pela imaginação e pelo livre arbítrio. Sob um outro ângulo de análise, é igualmente interessante verificar que o perfil do empreendedor acaba por ter uma influência, muitas vezes decisiva, sobre a gestão e a vida da organização, sendo o contrário também verdadeiro, isto é, a cultura da organização molda também as suas escolhas e as suas capacidades (Ferreira, 2005b: 40).

## **2. O processo de formação das organizações do terceiro sector: uma visão institucionalista**

A introdução de uma dimensão institucionalista traz novos elementos de análise para o estudo do terceiro sector. A pergunta inicial feita pelas teorias convencionais “Por que surgem as organizações não lucrativas?” exige, pois, uma resposta que vá para além de considerações microeconómicas, baseadas nas assumpções racionalistas do comportamento individual. Isto não significa que, de alguma forma, essas abordagens devam ser completamente abandonadas. Pelo contrário, como neste ponto se procurará mostrar, há alguma possibilidade de articulação com a análise institucionalista, se algumas hipóteses de partida forem relaxadas. Assim, em primeiro lugar, ir-se-á ver que mesmo quando a análise se detém no plano microsocial, isto é, ao nível dos indivíduos e das organizações, há que ter conta um conjunto de racionalidades muito diversas e, por vezes, contraditórias, que estão por detrás do processo de formação das OTS. Num segundo momento, será, então, necessário introduzir a dimensão macrosocial. Só depois se poderá esboçar um modelo causal de explicação que tende a ver a formação das OTS através um processo dinâmico e

complexo onde intervêm não só as iniciativas intencionais dos actores, as suas interacções, como, também, ambientes institucionais constituídos por regras, normas, práticas estabelecidas conduzindo a novos arranjos institucionais e, conseqüentemente, a diferentes configurações dos vários sectores institucionais dos sistemas sociais.

### 2.1. Racionalidades diversas na génese das organizações do terceiro sector

Quando se confrontam as teorias do sector não lucrativo com a realidade empírica, a primeira limitação evidente é a dificuldade daquelas em dar conta das diversas racionalidades que estão por detrás da formação das organizações. Como já se sublinhou atrás, isso não é de todo surpreendente dada a própria heterogeneidade das associações, das mutualidades e das cooperativas que formam o terceiro sector. Assumindo formas jurídicas diversas, surgem em diferentes contextos históricos para responderem a problemas diferentes, envolvem actores muito diversos, assim como são diversos os seus objectivos, as actividades, associados, beneficiários e estatutos.

Porém, é possível classificar, de acordo com vários critérios, o processo de formação das OTS. É o que se fará em seguida, utilizando como ilustração empírica o caso português. Entre outros critérios possíveis, os processos de formação das OTS diferenciam-se de acordo com a *natureza da entidade promotora*, o *tipo de solidariedade* desenvolvida e a *relação entre objectivos iniciais e finais*<sup>45</sup>.

Em relação à natureza da entidade promotora, o aparecimento de uma OTS pode resultar de iniciativa *comunitária, pública, privada, religiosa* ou *mista*.

Uma grande parte das iniciativas é de origem comunitária. Acontece, por exemplo, quando um pai (ou grupo de pais) de crianças com deficiência decide constituir uma associação cujo fim seja, justamente, o de fornecer apoio à educação e desenvolvimento dos filhos. Este é o caso de algumas das organizações mais conhecidas na área da deficiência como as CERIC (Cooperativas de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados), as APPACDM (Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental) e a ARCIL (Associação para a Recuperação de Cidadãos Inadaptados

---

<sup>45</sup> Por exemplo, poder-se-ia ainda considerar como critério de diferenciação o contexto político-histórico. Porém, o objectivo deste ponto não é fazer uma classificação exaustiva, mas apenas ilustrar a existência de diferentes racionalidades no processo de formação das OTS.

da Lousã)<sup>46</sup>. Outras vezes, pode acontecer que vários habitantes, preocupados com os problemas sociais do local onde vivem, encetem esforços para criar um ou vários equipamentos sociais tais como creches, infantários, actividade de tempo livres, centros de dia, lares para idosos e apoio domiciliário. Frequentemente, o movimento tende a ser liderado por activistas locais, técnicos (por exemplo, uma assistente social, um médico, psicólogos), um pároco local ou um político<sup>47</sup>. Muitas das valências nas áreas de idosos e crianças surgiram desta forma.

As iniciativas públicas, embora não tão frequentes, estão longe de poderem ser consideradas raras. Muitas vezes, são os próprios Centros Distritais de Segurança Social (CDSS), as autarquias e as juntas de freguesia que impulsionam, incentivam ou constituem uma nova organização. Maioritariamente, as iniciativas dos CDSS estão ligadas à criação de estruturas e equipamentos de apoio social ao nível da infância, da terceira idade e de outros grupos em situação de risco<sup>48</sup>. Por outro lado, uma grande parte das Associações de Desenvolvimento tem origem em acções das autarquias e juntas de freguesia que, desta forma, procuram promover o desenvolvimento integrado e auto-sustentado das comunidades onde se inserem<sup>49</sup>.

Uma percentagem muito significativa das OTS em Portugal surge a partir de iniciativas religiosas. O caso mais conhecido é o das misericórdias, as organizações de protecção social mais antigas em Portugal. Com um peso muito importante na área da acção social, as suas actividades distribuem-se, também, pela saúde, pela educação e pela formação profissional. Desde a criação da primeira misericórdia em finais do século XV, o seu número foi crescendo ao longo dos tempos. Na verdade, uma grande parte das

---

<sup>46</sup> Em 1976, na vila da Lousã, um grupo de pessoas, lideradas por um pai e uma assistente social, preocupados com a educação dos filhos cria a ARCIL (<http://www.arcil.org/historical.php>). A primeira APPACDM surge em Lisboa, em 1962, pela iniciativa conjunta de uma mãe de uma criança com Trissomia 21 e de uma pedopsiquiatra ([http://www.appacdm-lisboa.org/appacdm\\_lisboa\\_historical.htm](http://www.appacdm-lisboa.org/appacdm_lisboa_historical.htm)). Também a primeira CERCI foi fundada, em 1975, por um grupo de familiares de crianças com deficiência, juntamente com outros técnicos e pessoas interessadas (<http://www.cercilisboa.org.pt>)

<sup>47</sup> Ver, por exemplo, o caso da Associação Fernão Mendes Pinto, criada em Montemor-o-Velho, em 1977, por um grupo de activistas locais (<http://www.afmp.pt/>).

<sup>48</sup> Entre muitos exemplos possíveis, refira-se o caso da ACCPV (Associação Cantinho das Crianças de Prior Velho) que nasce em 1990, em resultado de um projecto de intervenção do CDSS (anteriormente denominado Centro Regional de Segurança Social) (Animar, 2003: 55).

<sup>49</sup> A Associação de Desenvolvimento Regional - Serra do Açor foi constituída por seis autarquias, em 1991, com o objectivo da promoção do “desenvolvimento global e integrado”. Refira-se, também, a Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana e a Associação de Municípios de Vale do Cávado como exemplos de organizações cuja génese se deveu à iniciativa de entidades públicas (Animar, 2003).

misericórdias existentes na actualidade é secular<sup>50</sup>. Já os Centros Sociais Paroquiais surgem nos anos quarenta do século XX como uma nova forma de actuação na área da assistência social. São constituídos por Leigos da Igreja Católica e criados pela Igreja local. Foram criados com os objectivos da distribuição de bens e de apoio em situações de emergência, da formação moral, da educação doméstica, da assistência à infância e da cooperação entre a família e escola (Ferreira, 2000: 281). Refira-se, ainda, outro tipo de organização religiosa as Cáritas, canonicamente erectas pelo bispo de diocese, com uma actividade importante na área da acção social.

As OTS podem, igualmente, surgir a partir de iniciativa privada, havendo, neste caso, que distinguir se a iniciativa parte do sector privado lucrativo ou não lucrativo. As cooperativas de produtores dos mais diversos sectores configuram o primeiro caso. Outras vezes, são as próprias organizações não lucrativas que, em parceria, constituem uma nova organização. É o caso das organizações de cúpula, como a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e a União das Mutualidades (UM).

Finalmente, tem-se a situação em que a origem da iniciativa é mista, juntando actores de vária natureza. As parcerias são muito frequentes e podem envolver agentes públicos, privados, religiosos e comunitários. Uma parte muito significativa das Associações de Desenvolvimento é fundada através de parcerias<sup>51</sup>. Também as Associações de Melhoramentos, geralmente equiparadas a IPSS são, muitas vezes constituídas por parcerias que envolvem os CDSS, os órgãos de poder local, as comunidades e a outras associações já existentes<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Por exemplo, a Misericórdia de Montemor-o-Novo parece ter surgido em 1499 (cf. <http://www.scmnm.com>), a da Lousã foi fundada em 1556, a de Algodres em 1621, e a da Figueira da Foz, em 1839. Outras surgiram mais recentemente, como a Misericórdia de Tábua (1933).

<sup>51</sup> A Associação de Desenvolvimento Integrado de Lordelo do Ouro (ADILO) é uma das primeiras associações de base interinstitucional da cidade do Porto. É uma IPSS criada, em 1995, pela Junta de Freguesia de Lordelo do Ouro, pelo Centro Social da Paróquia Nossa Senhora da Ajuda, pela Fábrica da Igreja de S. Martinho Lordelo do Ouro e pelas Obras de S. Vicente Paulo. ([http://www.adilo.web.pt/home\\_qsomos.htm](http://www.adilo.web.pt/home_qsomos.htm)).

<sup>53</sup> Por exemplo, a Associação de Melhoramentos do Eixo, no concelho de Aveiro, foi fundada através de uma parceria entre a Junta de Freguesia e uma IPSS já existente.

O segundo critério de distinção do processo de formação de uma OTS está ligada ao tipo de solidariedade que pretendem desenvolver, sendo necessário, porém, diferenciar duas situações opostas. No caso das cooperativas e das mutualidades, trata-se de uma *solidariedade fechada ou auto-centrada* que envolve, apenas, os membros das organizações. O seu primeiro objectivo é a satisfação das necessidades dos associados, mesmo que se admita que da sua actividade possam resultar externalidades positivas com impacto no conjunto da comunidade. Por outro lado, a grande maioria das associações inicia a sua actividade tendo em vista a produção de uma *solidariedade aberta*, havendo neste caso que distinguir se se trata de uma *solidariedade dirigida* a um grupo especial de cidadãos ou uma *solidariedade comunitária*. No primeiro grupo, os bens e serviços que são prestados pelos membros da organização dirigem-se a uma camada especial da população, considerada em situação de desfavor, sejam crianças, idosos, desempregados, pessoas com deficiências, imigrantes, toxicodependentes, grupos de baixo rendimento económico e outros em situação de risco social. Será este o caso de uma IPSS ou das suas congéneres europeias que exercem as funções mais tradicionais nas áreas da protecção social. No segundo grupo, a actividade solidária das organizações fundamenta-se não num grupo particular de cidadãos, mas no conjunto da comunidade ou da região. É o caso das Associações de Desenvolvimento Local que, visando, por exemplo a defesa do património, da cultura, os costumes locais e, de uma forma geral, a promoção de actividades socioeconómicas e o desenvolvimento sustentável, assentam a sua dinâmica numa *solidariedade comunitária* que acaba por beneficiar o conjunto da comunidade. É uma solidariedade aberta, mas não dirigida a nenhum grupo social específico.

O último critério de diferenciação na génese das OTS consiste na relação entre objectivos iniciais e finais. Este é um aspecto particularmente importante, pois constitui um verdadeiro desafio para as explicações teóricas existentes sobre a formação das organizações não lucrativas. De facto, a literatura especializada supõe, implícita ou explicitamente, que as associações foram constituídas com determinado fins, sendo a sua vida a actividade norteada de acordo com os objectivos iniciais definidos. Todavia, se isso pode ser verdade para muitas organizações, são muito frequentes as situações em que há uma autêntica transmutação da missão das organizações, implicando uma alteração radical dos seus

objectivos, da sua natureza jurídica e dos seus estatutos. Há pois que diferenciar as várias situações possíveis.

No primeiro caso, tem-se a situação em que a organização mantém a sua actividade e objectivos iniciais. É o que se observa, por exemplo, com uma associação constituída para criar e gerir um lar de idosos, sendo esta resposta social a única que mantém ao longo da sua vida. Pode acontecer, porém, que uma outra associação criada com o mesmo objectivo alargue a sua actividade e passe a oferecer outro tipo de serviços e equipamentos, como por exemplo, um centro de dia ou apoio domiciliário. Repare-se que, nesta segunda situação, a organização mantém a sua actividade original, mas diversifica as suas respostas sociais. Num terceiro caso, a organização é constituída para fornecer equipamentos numa determinada área social, mas, em dado momento da sua existência, passa a integrar respostas sociais em áreas completamente distintas. Esta situação é muito comum, por exemplo, nas associações culturais e desportivas que vão alargando a sua actividade a outros domínios, como o apoio a idosos, crianças, família e comunidade. Por último, tem-se ainda a situação que envolve uma completa alteração da natureza da própria organização. Um exemplo significativo é o das Casas do Povo criadas, em 1933, pelo Estado Novo como organismos corporativos de protecção social, instrução e cultura no meio rural, mas que acabaram por se transformar, nos anos 50, em organismos de assistência médica e social e, que mais tarde ainda, nos anos 80, vieram a ser reconhecidas como pessoas colectivas de utilidade pública com finalidades sociais e culturais. Actualmente, as Casas do Povo estão equiparadas a IPSS, estando a sua actividade centrada, essencialmente, nas áreas da infância, juventude e terceira idade.

Em suma, esta breve digressão sobre o processo de formação das OTS, sem a pretensão de ser exaustiva, mostrou que as razões da sua existência são diversas, pois são criadas por actores diferentes que têm motivações diferenciadas e que desenvolvem organizações com fins específicos. Porquanto, torna-se difícil encontrar determinismos únicos, assentes no mesmo tipo de racionalidades.

Porém, seria possível argumentar, em favor das teorias económicas convencionais que, em última análise, as organizações acabam sempre por surgir devido a falhas contratuais, sejam elas do Estado ou do mercado. Assim, tendo em conta alguns dos exemplos anteriores, não seria legítimo afirmar, por exemplo, que as OTS com respostas sociais nas

áreas dos idosos ou das crianças surgiram para colmatar uma insuficiência de bens públicos, tal como defende a teoria de Weisbrod (1986 [1975])? Além disso, não será possível sustentar que as associações de apoio à deficiência foram criadas por um grupo de pais que, perante a inexistência de uma oferta adequada, decidiram eles próprios criar uma estrutura organizacional que responda aos seus interesses, corroborando, assim, a teoria dos stakeholders de Ben-Ner e Van Hoomissen (1991)? Mesmo pondo de lado algumas limitações das teorias, - designadamente, o facto de não explicarem por que não surge o mercado ou o Estado e sim as OTS, face às falhas contratuais de um ou de outro, o certo é que elas tocam, de facto, apenas, num aspecto muito parcial do problema.

Resta dizer que a análise do processo de formação das OTS, de acordo com os três critérios considerados, se deteve, apenas, na explicação das iniciativas individuais. Não obstante, como se viu na análise dos cinco níveis institucionais, a dimensão estrutural é essencial para se obter o quadro completo. Pondo a questão noutros termos, é necessário introduzir os primeiros níveis de análise institucional (isto é, as instituições, os arranjos institucionais e os sectores institucionais) para, desta forma, dar um contexto estrutural à iniciativa individual dos agentes na formação das organizações.

## **2.2. A dimensão macrossocial na génese das organizações do terceiro sector**

A nível internacional, existem dois grandes períodos históricos em que se assiste a um crescimento acentuado do terceiro sector. O primeiro ocorre no século XIX, no contexto da revolução industrial, quando surgem as primeiras cooperativas e mutualidades, e o segundo, já em pleno século XX, numa época de desaceleração do crescimento económico que se inicia a partir da década de 70. Em qualquer desses momentos, as mudanças no ambiente institucional estiverem atrás desse crescimento.

No primeiro caso, foi a consolidação dos direitos de cidadania no Estado liberal, numa época de deterioração das condições de vida da classe operária e da inexistência de protecção social pública, que explica, pelo menos em parte, a multiplicidade de iniciativas populares de carácter associativo. No segundo, foi a necessidade de manutenção dos direitos sociais que justifica o ressurgimento da OTS, numa altura em que se defendia uma reconversão do papel do Estado, dadas as suas dificuldades financeiras e orçamentais. São dois ambientes institucionais diversos que dão origem a dinâmicas diferenciadas. No século

XIX, aquilo a que alguns chamam a economia social clássica (H. Reis, 2003) pretendia impor-se como uma alternativa ao sistema capitalista; já no século XX, o terceiro sector (ou noutra terminologia, a nova economia social) é encarada como uma forma complementar de coordenação das economias, ao lado do mercado e do Estado.

Seja como for, em qualquer das situações, é a partir dos *valores* e da *ideologia* dominantes que a mudança institucional se inicia. Segundo North (2005), o sistema de crenças constitui a representação interna da paisagem humana e as instituições, como estrutura que os indivíduos criam nessa paisagem, são a sua representação externa. Assim, as escolhas societais sobre as alterações no ambiente institucional e as mudanças na configuração dos arranjos institucionais são tomadas, geralmente, sem que haja qualquer critério de racionalidade económica que as sustente (Bromley, 2006). Muitas vezes, as decisões políticas representam escolhas ideológicas e correspondem a um conjunto de crenças e valores que, em determinado, momento histórico são dominantes<sup>53</sup>.

Tendo em conta o caso português, é à luz das considerações acima feitas que devem ser encaradas as transformações institucionais que ocorreram no pós-25 de Abril. O desenvolvimento de um Estado Providência, a consolidação das políticas sociais e a crescente importância do terceiro sector na regulação da sociedade e na economia portuguesa são, em parte, o reflexo de um novo contexto ideológico. Novos valores e novas ideologias criaram, através de tensões entre relações sociais com poderes diferenciados, novas instituições reguladoras da economia e da sociedade. Por exemplo, mais à frente, ir-se-á ver, com mais pormenor, que o reconhecimento do sector cooperativo e social na Constituição, em 1976, marca o início de uma fase de profundas transformações do terceiro sector que as revisões constitucionais posteriores vieram a acelerar. O Estatuto das IPSS de 1979 (revisto em 1983), os despachos normativos que regulam os acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS, as sucessivas Leis de Base da Segurança Social (1984, 2000, 2002 e 2007) que vão reforçando a importância do terceiro sector na protecção social, a criação do Mercado Social de Emprego (1996) e o conseqüente alargamento do papel das IPSS, a aplicação do Rendimento Mínimo, o aparecimento dos programas da Rede Social (1997) e

---

<sup>53</sup> É claro que isto remete para a questão das relações de poder estabelecidas na sociedade. É que a própria estrutura institucional da sociedade determina não só as regras económicas e políticas adoptadas, como, também, quem terá acesso ao processo de decisão (North, 2005).

da Rede Nacional de Cuidados Integrados (2006) são alguns dos dispositivos institucionais que moldaram a evolução do terceiro sector<sup>54</sup>.

Assim, pensando de novo em alguns exemplos que atrás se deram sobre a formação das OTS, torna-se muito claro observar que as iniciativas individuais ocorreram dentro de um enquadramento institucional que as viabilizou, o que não significa negar o papel da intencionalidade e do livre arbítrio dos actores, mas, somente, afirmar que a sua acção é constringida, incentivada e constituída por um conjunto de novas regras, normas e hábitos. Por exemplo, se as associações na área da acção social não tivessem a possibilidade de se registarem como IPSS, acedendo, assim, a determinados benefícios fiscais, e solicitar a celebração de acordos de cooperação com o Estado que lhes pode garantir um financiamento até 60 ou mesmo 70% dos seus custos, elas, muito provavelmente, não teriam sido constituídas, dada a sua dificuldade em obter receitas próprias e financiamento de outras fontes<sup>55</sup>.

As alterações no ambiente institucional explicam, também, as mudanças na estrutura organizacional, nas actividades e nos objectivos das organizações que emergiram em diferentes contextos institucionais. É, por exemplo, o caso das misericórdias ou das mutualidades que se foram transformando ao ritmo das mudanças institucionais. A explicação da sua génese terá sempre que ter em conta o ambiente institucional existente na época em que foram criadas, mas as suas transformações devem ser perspectivadas de acordo com o surgimento de novos ambientes institucionais.

Um outro aspecto importante na formação das OTS está ligado aos efeitos induzidos que a alteração no quadro cognitivo dos agentes provoca nos restantes, assunto também esquecido pelas teorias tradicionais do terceiro sector. À medida que as novas regras, normas e valores vão sendo incorporados na actividade social dos agentes, ocorre um processo de mimetismo. Desta forma, a decisão em formar uma organização do terceiro sector acaba por ser, também, influenciada pelo conhecimento de outras experiências. Dito

---

<sup>54</sup> Apesar dos exemplos dados se reportarem ao caso nacional, convém, igualmente, ter em conta a influência do ambiente institucional externo. As políticas comunitárias, os programas e as linhas de financiamento criadas estiveram, igualmente, na formação de algumas associações. Por exemplo, o Programa Leader foi um factor crítico na formação das associações de desenvolvimento local em Portugal (Animar, 2003).

<sup>55</sup> A questão da dependência financeira das OTS, em Portugal, será mais à frente abordada.

por outras palavras, é através deste *efeito de imitação* que se gera um ciclo de auto-reforço no comportamento dos actores sociais, induzindo-lhes novas práticas, hábitos e rotinas<sup>56</sup>.

Esse processo pode ocorrer através de vários tipos influências externas ou internas. É sabido que as iniciativas de desenvolvimento local que surgiram em França tiveram um papel influente em Portugal (Animar, 2003: 28). A nível interno, o movimento CERCI, a criação das APPACDM, o movimento cooperativo no pós-25 de Abril ou a multiplicação dos centros comunitários na década de 90 são alguns dos casos que parecem ilustrar a existência de um processo de mimetismo na formação de muitas OTS<sup>57</sup>. Muitas das vezes, é um processo territorialmente localizado que se fundamenta em dinâmicas baseadas nas interações de proximidade entre os actores. A proximidade deve ser aqui entendida no sentido que Reis lhe dá, ou seja, “são pessoas em co-presença; são ordens relacionais, são consolidações de culturas e práticas e de instituições; é conhecimento e é identidade partilhada de forma colectiva” (2006: 9).

Observe-se, em consonância com o que se disse atrás, que todas as transformações nas regras, normas, valores e hábitos provocam uma reconfiguração dos arranjos institucionais, ou seja, o primeiro nível institucional actua sobre o segundo. A criação de condições institucionais favoráveis ao desenvolvimento do terceiro sector (Constituição, Lei de Bases da Segurança Social, acordos de cooperação, etc.) é acompanhada por uma reafecção da oferta de bens e serviços ente Estado, mercado e terceiro sector. Quando o Estado delega a produção de determinados bens e serviços nas OTS, através da contratualização, está a redefinir a configuração dos arranjos institucionais não só entre a esfera pública e a privada não lucrativa como, também entre mercado e terceiro sector, pois muitas das vezes eles concorrem nos mesmos sectores institucionais (o terceiro nível de análise institucional), seja nas áreas da saúde, previdência, terceira idade ou na educação pré-escolar. Assim, há uma recomposição dos sectores institucionais, fruto das mudanças ocorridas nos níveis superiores e que, naturalmente, se repercute na iniciativa individual no processo de formação das OTS. Por exemplo, em Portugal, o sector institucional da previdência foi

---

<sup>56</sup> Russel e Hanneman (2002) dão conta deste fenómeno no seu estudo sobre a formação de cooperativas em Israel.

<sup>57</sup> A propósito do aparecimento dos centros comunitários, em Portugal, uma dirigente de um CDSS afirmava: “mas isto tudo funciona um pouco por modas, basta surgir a moda dos centros comunitários que depois vai tudo atrás” (cit. por Hespanha, 2000: 164)

complementado mais pelo sector lucrativo do que pelas mutualidades o que, em parte, determinou a sua estagnação. Pelo contrário, em relação à protecção social, o Estado reconheceu o papel das IPSS, o que estimulou o seu processo de formação.

Em suma, parece ter ficado claro que a explicação do processo de formação das OTS exige a consideração de várias dimensões institucionais que se estendem desde o nível das iniciativas individuais até à estrutura institucional. Resta saber como as articular para que a análise se revista de alguma consistência teórica.

### **3. Um modelo causal de explicação**

A explicação sobre os níveis de análise institucional mostrou que existem factores micro e macrosociais na formação das organizações do terceiro sector. Assim, a primeira questão que se pode colocar é como relacionar o nível micro, na qual a motivação e intencionalidade dos actores podem explicar a sua escolha na afectação de recursos com o nível macro, onde os factores institucionais (normas, regras, etc.) exercem, também, influência sobre a acção dos indivíduos. Ao fim e ao cabo, trata-se do problema da relação entre agência e estrutura, uma das questões mais polémicas nas ciências sociais.

Bhaskar (1998 [1979]), um autor cujos trabalhos estão associados à corrente do realismo crítico, apresenta um *modelo transformacional da actividade social* baseado na assumpção que indivíduos e sociedade não estão relacionados dialecticamente, pois não são apenas dois momentos do mesmo processo. Por um lado, o determinismo deve ser evitado, porque, sem a actividade humana, a sociedade não existiria. No entanto, essa actividade não se desenvolve fora de qualquer concepção daquilo que os indivíduos estão a fazer e, além disso, pressupõe a existência de estruturas sociais que lhes são anteriores.

Se a sociedade não é criada nem determinada pelos indivíduos, no entanto, ela é *reproduzida e transformada* por eles. Em resumo, tal como o social não poder ser reduzido aos indivíduos, também a sociedade é uma condição necessária à actividade humana (Bhaskar, 1998: 33-34 [1979]). Daqui decorre o carácter dual da agência e da estrutura. Por um lado, as formas sociais antecedem toda a actividade humana, embora sejam, ao mesmo tempo, continuamente reproduzidas e transformadas pelos indivíduos. É nisto que consiste a dualidade da estrutura. Por outro, tem-se a dualidade da praxis, pois, devido à sua acção intencional e motivada por razões, os indivíduos acabam por reproduzir ou transformar a

estrutura social, mesmo que nem sempre de forma consciente. Por exemplo, as pessoas não se casam para reproduzir a família nuclear ou manter o sistema capitalista. No entanto, é esse o resultado inevitável dos seus actos e, ao mesmo tempo, uma condição necessária da sua actividade (Bhaskar, 1998: 35 [1979]).

Agência humana e estrutura constituem, assim, dois níveis separados de realidade, cada um com propriedades autónomas e poderes causais. A existência de propriedades emergentes e poderes causais ao nível estrutural justifica, também, que agência e estrutura tenham um tratamento diferenciado. Um estrato da realidade diz-se *emergente* se i) resulta de princípios que operam num nível mais baixo, ii) a sua existência é dependente desse nível e iii) se contém poderes causais que são irredutíveis, ao nível inferior, e capazes de o modificar (Lawson, 2003: 44)<sup>58</sup>. Tal como Hodgson exemplifica (2002:164), pode tratar-se a consciência humana como uma propriedade emergente, ao nível superior da complexidade do nosso sistema neurológico. Porém, embora a consciência dependa do sistema neurológico, ela não é inteiramente prevista nem explicada nos seus termos. Por sua vez e descendo para um nível inferior, o sistema neurológico depende de substâncias ao nível da biologia molecular, mas também não pode ser explicado apenas com base nas moléculas. Assim como é possível aceitar a existência de uma ontologia estratificada “abaixo” do nível dos indivíduos, há, também, boas razões, tal como defendem alguns autores ligados à corrente do realismo crítico, para aceitar a existência de estratos emergentes a um nível superior.

O principal contributo do modelo causal de explicação é a aceitação de uma perspectiva dinâmica dos processos sociais, ao considerar a centralidade da acção e a capacidade transformativa e reprodutiva das formas sociais. Ao nível estrutural, as regras, normas, práticas estabelecidas e sistemas estão em constante evolução, apesar de haver estruturas que apresentem maior estabilidade do que outras. Por outro lado, ao nível individual, os agentes transformam, reproduzem as estruturas e, como tal, são um elemento dinâmico da transformação da actividade social.

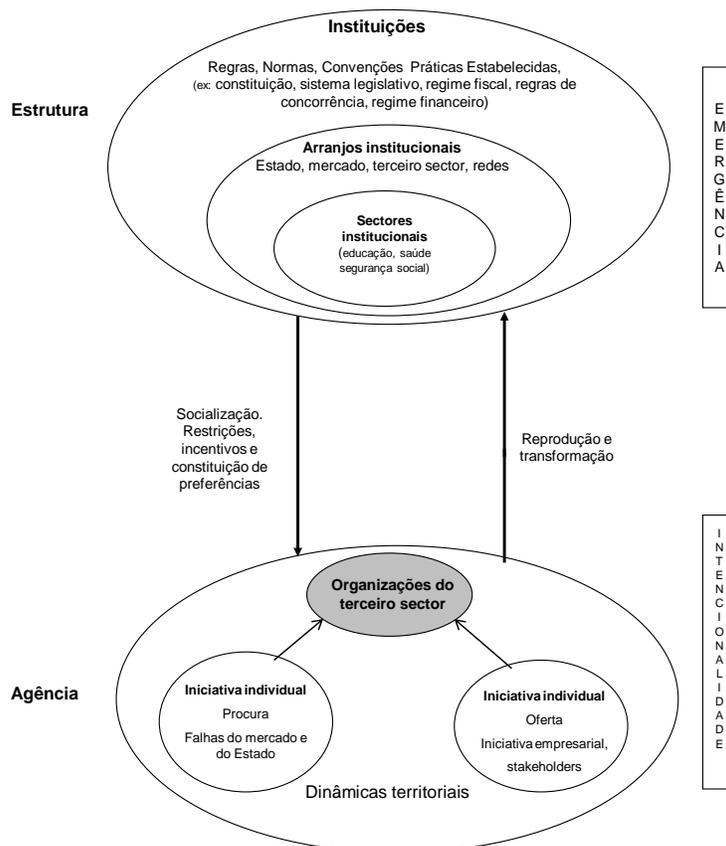
Em que medida este modelo causal de explicação pode ser útil na explicação do processo de formação das OTS? Ao nível microsocial, tem-se a acção individual como o elemento

---

<sup>58</sup> Baskhar considerava que o seu modelo ontológico se encontrava perto da teoria da estruturação de Giddens. Porém, uma das diferenças que as separam é, precisamente, a consideração, por parte dos realistas críticos, da existência de propriedades emergentes ao nível da estrutura.

fundamental que dá origem ao processo de formação das organizações. Como atrás já se defendeu, a intencionalidade dos agentes é, pois, o elemento chave para a mudança institucional.

Figura 3: Dinâmicas institucionais no processo de formação das OTS



Neste sentido, as análises convencionais do terceiro sector dão um contributo que não deve ser ignorado. As abordagens pelo lado da procura, centradas na insuficiência de bens públicos ou nas assimetrias de informação, e as explicações pelo lado da oferta, mais focadas nos aspectos da iniciativa empresarial ou na acção dos stakeholders, realçam aspectos importantes que estão por detrás do nascimento das OTS. Todavia, como já se sublinhou atrás, têm limitações. Por um lado, as iniciativas não partem de agentes optimizadores, mas sim de indivíduos institucionalizados pelo contexto estrutural. Por outro, não consideram os aspectos cognitivos ligados aos processos de mimetismo. Já se mostrou como as interações entre a procura e a oferta são enquadradas pelas dinâmicas territoriais e, conseqüentemente, pelas características e densidade das redes sociais e pelo

modo como estas afectam o quadro cognitivo, a preferência e as escolhas institucionais dos agentes. São estes aspectos que a parte inferior da Figura 3 procura representar.

A passagem do nível micro à escala macro é representada pela seta ascendente. A formação de organizações, através da intencionalidade da agência humana, vai influenciar a estruturas institucionais superiores reproduzindo-as ou transformando-as e dotando-as de propriedades emergentes que não são redutíveis ao nível inferior. A parte superior da Figura 3 identifica, então, o nível estrutural constituído pelas instituições, pelos arranjos institucionais e pelos sectores institucionais. Por sua vez e de acordo com o que se afirmou atrás, o próprio ambiente institucional exerce um efeito descendente ao restringir, incentivar ou reconstituir as preferências individuais.

Apesar de permitir a articulação integrada entre os vários níveis de análise institucional, este modelo causal de explicação deve ser encarado, apenas, como um primeiro passo na análise do processo de formação das OTS, pois, na verdade, tem limitações.

Em primeiro lugar, como qualquer abstracção teórica, o modelo está desenraizado das condições históricas que estão por detrás de qualquer transformação da actividade social. Sendo o processo de mudança institucional iniciado pelas crenças que moldam a acção intencional dos indivíduos, há sempre um conjunto de circunstâncias históricas, frequentemente imprevistas, que actuam sobre a formação das suas preferências. Por exemplo, no século XIX, a degradação das condições de vida da classe operária, em consequência da industrialização, é um factor histórico essencial para se perceber o movimento de formação de cooperativas e mutualidades que, então, ocorreu. Já no século XX, a reemergência do terceiro sector não pode ser desligada da desaceleração do crescimento económico, da crise do fordismo e de factores tão específicos como, por exemplo, o envelhecimento da população e o aumento do desemprego (Almeida, 2009).

Em segundo lugar, ao constituir uma simplificação da realidade, o modelo não tem em conta a qualidade e a densidade das interacções que se estabelecem entre os diversos arranjos e sectores institucionais. Porém, é através dessa matriz de interdependências que os sistemas socioeconómicos ganham alguma consistência. Como se irá mostrar no capítulo seguinte, as instituições foram-se desenvolvendo, a longo prazo, para formar um conjunto de estruturas coerentes que ligam as diferentes partes das economias e que lhes dão alguma estabilidade. Assim, o processo de formação das OTS (bem como a sua dinâmica de

funcionamento) só poderá ser inteiramente compreendido através da identificação das complementaridades que se estabelecem entre elas e os restantes elementos da configuração institucional das economias.



## Capítulo 3

### **Terceiro sector, Variedades de Capitalismo e Complementaridades Institucionais**

Por que é as OTS assumem diferentes configurações, lógicas e dinâmicas nos diversos países? Por que é que se articulam de uma forma tão diversa com os restantes sectores da sociedade? Este capítulo utiliza a contribuição da abordagem das variedades do capitalismo e o seu conceito central de complementaridades institucionais para tentar responder a estas questões.

Repare-se que a problemática que agora se trata afasta-se, pelo menos aparentemente, dos temas abordados nos capítulos anteriores, mais centralizados na questão da génese das OTS e não tanto no seu funcionamento ou nas suas características. Na verdade, a literatura económica do terceiro sector, como já se referiu atrás, aborda estas duas problemáticas (a da origem e a do comportamento) de forma estanque, como se tratassem de dois campos teóricos completamente distintos quando, de facto, não o são. Viu-se já que as OTS são o resultado de racionalidades diversas onde as iniciativas individuais surgem configuradas por um determinado contexto institucional. Agora, neste capítulo, pretende-se avançar um pouco mais mostrando que existem diferentes variedades de capitalismo com articulações muito particulares entre os diferentes sectores institucionais da economia, designadamente, entre o mercado dos bens e serviços, o sistema financeiro, o mercado de trabalho, o Estado, o sistema de protecção social e o terceiro sector. Desta forma, as OTS emergem dentro de uma determinada configuração institucional específica, através de lógicas distintas de complementaridade que vão conectando os sectores institucionais da economia. Existem, assim, diferentes regimes de terceiro sector embutidos em diferentes variedades de capitalismo. Apreender essas configurações diversas é, também, compreender os diferentes processos de formação das OTS.

#### **1. As tipologias como equilíbrio entre a generalização teórica e a descrição empírica**

As diferentes configurações que o terceiro sector assume, a nível internacional, são o resultado de um processo histórico complexo, no qual intervêm forças sociais e políticas que, através de um conjunto de compromissos institucionalizados, vão moldando o

percurso e o lugar que ele ocupa na governação das sociedades. É por isso que, quando se analisam as diferenças de país para país, faz sentido falar, por exemplo, no “modelo francês” ou no “modelo alemão” como constituindo casos particulares e únicos. Então, se é fácil concordar que cada país é um caso único, por que não deter a análise ao nível nacional? Numa discussão mais geral sobre os modelos de capitalismo, Amable (2005: 23) dá uma boa resposta a esta questão. Por um lado, dentro de cada país, existem diferenças institucionais grandes entre as regiões e, dentro delas, entre os vários sectores de actividade e as organizações que os constituem, o que justificaria a necessidade de elevar o nível de desagregação da análise. Todavia, o problema com este tipo de procedimento é que torna a escolha do nível apropriado potencialmente sem limites. Por outro lado, se a análise se detiver somente ao nível nacional, as explicações teóricas são apenas específicas do país em questão, dificultando as comparações internacionais e impossibilitando as generalizações do quadro teórico<sup>59</sup>.

Porém, quando se parte para o estudo dos regimes do terceiro sector, procurando encontrar algumas generalizações teóricas, há sempre o risco de cair em conclusões simplistas. Em primeiro lugar, nem sempre é possível esperar regimes puros. Frequentemente, surgem discrepâncias entre os critérios quantitativos e qualitativos utilizados na definição dos tipos-ideais, o que leva os autores que os utilizam a concluir pela existência de misturas entre vários modelos<sup>60</sup>. Em segundo lugar, como os processos socioeconómicos são por natureza dinâmicos, surgem continuamente fenómenos de hibridização<sup>61</sup> entre os regimes de terceiro sector.

Estas questões não retiram, no entanto, a utilidade na definição de regimes ou modelos. Pelo contrário, o seu estudo, ao constituir um equilíbrio entre a análise descritiva ou empírica e as generalizações excessivamente abstractas que caracterizam as teorias

---

<sup>59</sup> Como afirma Hodgson (2001: 39): “Science cannot proceed without some general or universal statements and principles. Explanatory unifications and generalizations that explain real causal mechanisms are worthy goals of science”.

<sup>60</sup> Ver, por exemplo, Archambault (2001: 21, 22) quando fala do sector associativo em França como sendo uma mistura de características dos países mediterrânicos, escandinavos e renanos ou de Salamon *et al.* (2000: 19) que, no seio da teoria das origens sociais, situam o Reino Unido entre os países de regime liberal e de regime corporativo.

<sup>61</sup> O caso mais visível será talvez o da Alemanha, após a reunificação (Archambault, 2001: 21), mas não é o único. Por exemplo, Ferreira (2006) sustenta que o regime de bem-estar em Portugal e o lugar que o terceiro sector nele ocupa em Portugal estão em plena mudança, devido, em parte, à influência das políticas da União Europeia, após a adesão.

económicas convencionais, permite compreender como é que a formação do terceiro sector ocorre através de um conjunto de articulações que se vão estabelecendo com os restantes sectores institucionais do sistema socioeconómico.

## 2. A teoria das origens sociais

Uma das tipologias mais conhecida sobre os regimes do terceiro sector foi feita por Salamon e Anheier (1998) no âmbito da sua teoria das origens sociais<sup>62</sup>. Apoiando-se na classificação de Esping-Andersen (1990) e dando um particular enfoque às relações complexas que se estabelecem entre classes sociais e instituições sociais, os autores distinguem quatro tipos de regimes não lucrativos, cruzando dois factores chave: o nível de despesa pública em bem-estar social e a dimensão do sector não lucrativo.

No regime *liberal*, representado pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, um baixo nível de despesa pública em bem-estar social está associado a uma elevada dimensão do sector não lucrativo. De acordo com a teoria das origens sociais, neste tipo de regime, existe uma classe média forte e a oposição da classe operária ou dos grupos ligados à terra em relação ao poder dominante, nunca se verificou ou pelo menos foi fraca., o que explicaria alguma hostilidade ideológica e política em relação à intervenção do Estado no campo da protecção social. Apesar desta intervenção se ter expandido depois da IIª Guerra Mundial, principalmente no Reino Unido, houve sempre alguma resistência ao provisionamento público do bem-estar social, em favor da opção pela actividade voluntária e caritativa.

No regime oposto - o *social democrata* - as organizações não lucrativas estão pouco presentes na produção de serviços colectivos, assegurados, principalmente, pelo Estado. Historicamente, este modelo foi influenciado pela existência de uma forte classe operária que exerceu um poder efectivo sobre o rumo das políticas públicas de bem-estar social. A reduzida dimensão do sector não lucrativo não significa que o seu papel seja pequeno. Pelo contrário, o sector é bastante activo, não tanto no fornecimento de serviços, mas mais nas actividades de expressão política, social e cultural.

---

<sup>62</sup> Anteriormente, já Anheier (1990) tinha desenvolvido uma tipologia do terceiro sector não muito diferente da utilizada por Esping-Anderson sobre os Estados Providência. Também o CIRIEC no âmbito do programa piloto “Terceiro Sistema e Emprego” (CIRIEC, 2000), distinguiu quatro formas de relacionamento entre Estado e o terceiro sector.

No modelo *corporativo*, com despesa pública elevada e uma dimensão grande do sector não lucrativo, o Estado envolve-se amplamente com as associações de forma que o crescimento de um está associado ao crescimento do outro. Nestes países, como é o caso da França e da Alemanha, o Estado escolheu ou foi forçado a estabelecer compromissos com as organizações não lucrativas. De maneira a obter o apoio de algumas elites face a crescentes pressões vindas das classes trabalhadoras, a aliança entre os poderes públicos e uma poderosa Igreja Católica levou a que uma fatia da protecção social fosse assegurada por grupos voluntários privados, uma boa parte deles com filiação religiosa. O resultado foi a existência de uma ligação forte entre Estado e OTS e, conseqüentemente, uma relação entre despesa pública elevada e uma dimensão grande do sector não lucrativo.

Finalmente, no modelo *estatista*, como o Estado retém o controlo do bem-estar social, a despesa social pública e o desenvolvimento do sector não lucrativo encontram-se fortemente constringidos. Em países como a Itália e o Japão, o Estado exerce as políticas sociais independentemente de eventuais pressões das classes trabalhadoras, contrariamente ao que acontece no regime social-democrata. O seu poder, mesmo que favoreça as elites económicas, exerce-se com autonomia, devido a uma cultura ancestral de deferência e a uma maior flexibilidade dos grupos religiosos. Verifica-se, assim, que um nível reduzido de intervenção pública na área do bem-estar social não resulta na existência de um sector não lucrativo elevado como nos países de regime liberal.

A teoria das origens sociais traz um contributo importante para o estudo do terceiro sector. Antes de tudo, ela mostra que as explicações de factor único, próprias das abordagens económicas convencionais, baseadas nas teorias do fracasso do Estado ou do mercado, não são satisfatórias para explicação da génese, da evolução e do papel desempenhado pelas OTS nas sociedades contemporâneas. As escolhas sobre a atribuição da produção de certos serviços ao Estado, ao mercado ou ao terceiro sector não é feita por consumidores individuais num mercado aberto, tal como é defendido pelas teorias de fundamentação neoclássica. Pelo contrário, estão constringidas por padrões de desenvolvimento histórico e pelas opções disponíveis num determinado tempo e lugar. Assim, o sector não lucrativo não pode ser percebido como um fenómeno isolado “flutuando livremente no espaço social, mas sim como uma parte integral do sistema social” (Salamon *et al.* 2000: 21), incrustado em condições históricas muito particulares.

Saliente-se, ainda, a importância dada à complexidade das relações que se estabelecem entre classes sociais e instituições.

Apesar do grande avanço que a teoria das origens sociais constitui relativamente às teorias convencionais, existem no entanto alguns problemas. As dificuldades começam logo na inclusão dos diversos países nos quatro regimes apresentados. Os testes estatísticos apresentados pelos próprios autores nem sempre se parecem adequar à realidade. Se, em algumas situações, os dados parecem validar a teoria como, por exemplo, nos casos da Austrália e dos Estados Unidos, noutras não são tão claros. Por exemplo, a Espanha e o Reino Unido surgem nos quadrantes social-democratas e corporativista, respectivamente, o que não seria de esperar. Como em qualquer outra tipologia, é natural que nem tudo se encaixe como a teoria prevê, mas mesmo admitindo alguma flexibilidade, os testes apresentados até à data não parecem ter a consistência desejada.

Pode, ainda, argumentar-se que a teoria mantém uma visão dualizada da sociedade assente nas relações Estado/sector não lucrativo não se afastando muito, neste aspecto, das abordagens pelo fracasso do desempenho que caracterizam as análises tradicionais (Wagner, 2000). É claro que a dinâmica do terceiro sector não pode ser explicada sem se ter em conta as interligações com os poderes e as políticas públicas. Como tem sido amplamente demonstrado, existe uma conexão muito forte entre o tipo de Estado e as principais características do terceiro sector<sup>63</sup>. Neste sentido, compreendem-se as palavras de Estelle James (1989: 8) quando afirma que uma explicação compreensiva sobre o sector não lucrativo requer, necessariamente, uma teoria do Estado.

Porém, um melhor entendimento sobre o lugar e o papel do terceiro sector no sistema capitalista contemporâneo exige uma dimensão mais vasta da sua inserção e da complexidade das interdependências que mantém com os restantes sectores da sociedade e da economia. Assim, o enfoque deve ser desviado da análise de um simples sector ou mesmo de uma relação dualística (por exemplo, Estado/terceiro sector) para a compreensão da lógica interna de uma configuração institucional dentro do sistema económico e social, encarado como um todo. Dito por outras palavras, o que se pretende aqui não é apenas enquadrar o terceiro sector numa teoria do Estado, mas sim numa teoria do capitalismo.

---

<sup>63</sup> Ver, por exemplo, os trabalhos de Ferreira que, de forma muito clara, têm salientado que as relações com o Estado tem moldado a configuração do terceiro sector em Portugal, sendo o contrário também verdadeiro (2000, 2005a e 2006).

### **3. Variedades de capitalismo e complementaridades institucionais**

Nas décadas que se seguiram ao fim da II Guerra Mundial tornou-se bastante nítido que as economias mais avançadas do mundo conheceram processos de crescimento bastante diferenciados. Naturalmente, começou a surgir uma nova geração de estudos no domínio da economia política comparada, procurando explicar como é que diferentes arranjos institucionais deram origem a trajectórias de desenvolvimento tão diversas, entre os vários países.

Apesar da existência de alguns antecedentes teóricos, o debate sobre as variedades do capitalismo ganha um novo ímpeto com as investigações de Hall e Soskice (2001) e dos seus colaboradores. Pretende-se mostrar que existem várias escolhas possíveis na forma como se organiza a produção de bens, relacionadas com o tipo de instituições que têm impacto nos mercados. As instituições foram-se desenvolvendo, a longo prazo, para formar um conjunto de estruturas coerentes que ligam as diferentes partes das economias e que lhes dão alguma estabilidade. Assim, os sistemas socioeconómicos ganham consistência através de uma série de complementaridades institucionais que dão forma a uma determinada variedade de capitalismo. Como tem sido demonstrado, as complementaridades podem ocorrer entre diversas instituições localizadas em diferentes esferas da economia. Por exemplo, Aoki (1994) mostrou que o emprego de longo prazo adequa-se mais às situações onde o sistema financeiro fornece capital que não é sensível à existência de lucros actuais. Por outro lado, mercados de trabalho mais flexíveis podem ser mais eficazes quando o sistema financeiro permite uma rápida mobilização dos recursos favorecendo a criação de novas empresas o que, por sua vez, mantém a procura de trabalho.

O conceito de complementaridades nem sempre é usado da mesma forma pelos diversos autores, sendo, ainda, frequente o mesmo autor utilizar indistintamente vários sentidos, o que acaba por gerar alguma confusão. Podem distinguir-se três noções diferentes na literatura sobre as variedades do capitalismo: i) complementaridade como sinergia 2) complementaridade como suplementaridade e iii) complementaridade como similaridade (Deeg, 2005 e Crouch, 2005).

Hall e Soskice (2001: 17) seguindo Aoki (1994), definem-no no sentido económico: “two institutions can be said to be complementary if the presence (or efficiency) of one increases

the returns from (or efficiency) the other”. Trata-se de complementaridade na forma de sinergia (Deeg: 2005 3). É, também, a perspectiva de Boyer (2005: 39) quando afirma:

“complementarity of institutional forms describes a configuration in which the viability of an institutional form is strongly or entirely conditioned by the existence of several other institutional forms, such that their conjunction offers greater resilience and better performance compared to alternative configurations”.

Igualmente, Estevez *et al.* (2001: 182) optam por uma visão sinérgica argumentando que a resistência de alguns regimes de bem-estar é:

“reinforced by institutions - collective wage-bargaining systems, business organizations employee representation and financial systems - that facilitate the credible commitment of actors to particular strategies, such as wage restraint and long-term employment, that are necessary to sustain cooperation in the provision of specific skills”.

O conceito de complementaridades surge, também, associado à ideia de suplementaridade (Deeg, 2005:3), quando se transmite a ideia de que as componentes de um todo compensam mutuamente as deficiências das restantes partes que constituem o conjunto (Hopner, 2005; Crouch, 2005: 32). Neste caso, duas instituições são complementares quando têm características opostas de tal forma que o conjunto compreende as duas partes. Por exemplo, isso pode ser observado no regime de Segurança Social, em Portugal, no qual a acção do sector público é completada pelas associações mutualistas na área da previdência social.

Refira-se, ainda, que a noção de complementaridade aparece, também, associada à ideia de similaridade. Neste caso, duas ou mais instituições partilham um princípio idêntico, o que poderá facilitar a interacção entre os actores situados em diferentes áreas. Trata-se, no entanto, de uma noção diferente das anteriores e que se pode identificar com *coerência institucional* (Deeg, 2005: 4) ou mesmo com *isomorfismo estrutural* (Amable, 2005: 15).

De certa forma, todas as noções têm pertinência e podem ser teoricamente produtivas, desde que explicitadas de uma forma clara e no contexto adequado. Por outro lado, não sendo exclusivas, podem ser usadas como o próprio conceito, isto é, de forma complementar, como se procurará mostrar mais à frente.

O sucesso que o conceito tem tido resulta, em grande parte, do seu carácter intuitivo e apelativo. Porém, são necessários alguns cuidados na forma como é utilizado. Algumas críticas têm apontado os perigos do determinismo institucional que lhe estão associados (ver, por exemplo, Crouch e Farrel, 2002 e Coates, 2005). A ideia segundo a qual as instituições foram evoluindo através de um conjunto de interacções que vão ligando as diferentes partes dos sistemas económicos, contribuindo para sua eficiência, coerência e

robustez pode fazer esquecer que são, também, produzidas incoerências. Como afirmam Crouch e Farrel (2002: 6) “institutional systems, far from being coherent, are characterized by redundancies, previously unknown capacities, and incongruities”. Nesta perspectiva, ganha sentido o conceito de a-complementaridade de Deeg (2005: 4) que realça a situação na qual os diferentes sectores evoluem através de diferentes lógicas de coordenação, criando tensões e destruindo as complementaridades positivas.

A crítica do determinismo institucional parece atingir mais a perspectiva económica da complementaridade, ligada à noção de eficiência, tal como é defendida pelo trabalho de Hall e Soskice (2001). Todavia, o conceito de Amable (2005: 10) é mais amplo e, sem dúvida, mais produtivo. Mais do que soluções óptimas para um determinado problema, as instituições são entendidas como “a compromise resulting from the social conflict originating in the heterogeneity of interests among agents”. Assim, a noção de instituições historicamente mais enraizada e situada ao nível macro sugere que a complementaridade não tem apenas uma função económica, reflectida nos rendimentos crescentes e na performance económica, mas também comporta aspectos sociais e políticos que podem resultar na estabilidade política e numa maior coesão social<sup>64</sup>.

Por outro lado, a forma como Amable combina o conceito de complementaridade com o de hierarquia institucional é particularmente útil para dar conta da mudança institucional, aliás, outro ponto que tem sido alvo de críticas na abordagem das variedades do capitalismo. A noção de hierarquia sugere que, em determinadas circunstâncias, um sector institucional, ao tornar-se dominante, impõe a sua lógica à arquitectura institucional do sistema como um todo<sup>65</sup>. Assim, combinando os dois conceitos, pode concluir-se que se, num dado sistema, existem complementaridades, então, a mudança num sector institucional provoca a mudança nos restantes sectores, sendo essa mudança tanto mais intensa quanto mais no topo da hierarquia se situa o domínio institucional de onde partiu a mudança.

---

<sup>64</sup> Por exemplo, na Alemanha, a complementaridade entre as relações industriais e um sistema financeiro baseado no capital “paciente” dos bancos (isto é, capital não sensível à obtenção de lucros a curto prazo) traduz não só uma vantagem comparativa como, também, um compromisso social estabelecido no pós-guerra (Kang, 2006).

<sup>65</sup> Por exemplo, se o sector financeiro é dominante, então, é de esperar que um sistema financeiro orientado para o mercado induza, nos restantes sectores institucionais, uma maior orientação de mercado (Deeg, 2005: 15).

Apesar das críticas e de alguma ambiguidade na sua utilização, o conceito de complementaridades institucionais, para além de já ter dado provas empíricas da sua consistência (ver, por exemplo, Hall e Gingerich, 2004 e Amable, 2005) parece ser, de facto, central para qualquer noção de sistema. Mais à frente, a utilidade da sua aplicação à análise do terceiro sector será testada. Antes disso, porém, será útil cruzar algumas tipologias existentes na literatura sobre as variedades de capitalismo, os regimes de bem-estar social e de terceiro sector, para tirar algumas ilações importantes das suas óbvias similaridades.

#### **4. Quantos capitalismos?**

Os critérios utilizados para definir as variedades do capitalismo variam de autor para autor o que significa, naturalmente, a existência de diferentes tipologias na literatura.

Hall e Soskice (2001) identificam dois tipos de economia capitalista: a economia liberal de mercado (ELM) e a economia coordenada de mercado (ECM). Optando por uma abordagem centrada no actor individual e por uma perspectiva relacional da empresa, os autores apoiam a sua classificação binária no princípio da coordenação. No caso das ELM, a coordenação assenta, essencialmente, nos mecanismos de mercado. As relações de mercado são caracterizadas pela extensão da troca de bens e serviços, pelas relações competitivas, pela contratualização formal e pela interação da procura e da oferta, ajustada aos sinais dos preços. Nas ECM, as empresas estão mais dependentes das relações não mercantis, da contratualização incompleta, da monitorização em rede e observa-se uma maior confiança nas relações de colaboração.

Apesar das vantagens de simplificação da análise empírica, esta visão dualística tem alguns inconvenientes. Em primeiro lugar, trata-se, ainda, de uma análise unidimensional, já que o princípio da coordenação é o único a ser tido em conta (Amable, 2005: 24). Em segundo lugar, os países que não cabem nos dois tipos-ideais considerados tendem a ser tratados como desvios ou anomalias. Por último, mas não menos importante, há uma clara subestimação do papel do Estado, pois admite-se que os ajustamentos são feitos pelas empresas (Kang, 2006).

Por outro lado, o método de Amable (2005) assenta em cinco critérios - mercado dos produtos, mercado de trabalho, sistema financeiro, protecção social e sistema educativo, o

que lhe permite distinguir cinco modelos de capitalismo: neoliberal, continental europeu, social-democrata, mediterrânico e asiático. Em relação à visão dualística, esta tipologia apresenta a vantagem de identificar uma maior diversidade de capitalismos, ultrapassando as dificuldades de simplificação excessiva atrás identificadas. Por outro lado, entra-se necessariamente em conta com o papel do Estado, presente, por exemplo, na protecção social, na regulação do mercado dos produtos e no mercado de trabalho. Além disso, para os objectivos deste artigo, a classificação de Amable fornece ainda uma vantagem inegável: é o facto de “coincidir” com outras tipologias definidas noutros domínios, nomeadamente, a dos regimes de bem-estar e, mais importante ainda, a dos regimes do terceiro sector.

Relativamente aos regimes de bem-estar, Ferrera (1996) distingue os mesmos modelos<sup>66</sup>. É, aliás, o primeiro autor a autonomizar um quarto regime - o modelo do Sul – estendendo a conhecida tipologia de Esping-Andersen (1990) que considerava apenas três modelos de Estado Providência: liberal, corporativista conservador e social-democrata<sup>67</sup>. No que diz respeito aos regimes de terceiro sector, existem igualmente tipologias idênticas. Archambault disitngue precisamente quatro modelos de terceiro sector: o modelo renano (ou corporativo), o modelo anglo-saxónico (ou liberal), o modelo escandinavo (ou social democrata) e o modelo mediterrânico (ou emergente). Na teoria das origens sociais, embora não se reconheça um modelo do Sul, a classificação é maioritariamente coincidente com as restantes. Repare-se, ainda, que a definição de clusters feita no Projecto John Hopkins (Salamon *et al.* 2003), a partir do tratamento estatístico dos dados disponíveis para os cerca de quarenta países abrangidos, não se afasta muito dos modelos de capitalismo de Amable (2005). Na verdade, são diferenciados, a nível europeu três clusters ou regimes de terceiro sector: anglo-saxonónico, nórdico e aquilo que os autores designam por parceria de bem-estar de estilo europeu (*european-style welfare partnership*), onde são incluídos os restantes países da Europa Ocidental. Repare-se que, embora os países da Europa Central e da Europa do Sul estejam classificados no mesmo grupo, mais recentemente, o Projecto

---

<sup>66</sup> Apesar de ser uma tipologia coincidente, a terminologia utilizada difere. Por exemplo, Ferrera (1997) fala dos países da Europa do Sul, em vez de mediterrânicos. Refira-se, ainda, que o regime asiático considerado por Amable não é tido em conta nas restantes tipologias aqui citadas.

<sup>67</sup> Se bem que reconhecendo algumas características próprias aos países do Sul, Esping-Andersen (1999) incluía-os no modelo corporativista-conservador. Também Leibfreid (1992) considerava um *rim latino*, mas apenas como um subdesenvolvimento do modelo corporativo.

Hopkins distingue o caso particular dos países do Sul, como possuindo traços particulares que os distinguem dos restantes (Franco *et al.*, 2005).

O que se pretende demonstrar com esta rápida resenha das tipologias existentes, baseadas em critérios tão diversos como os sectores institucionais da economia, o Estado ou o terceiro sector, é que a similaridade encontrada, longe de poder ser considerada uma coincidência, reforça as ideias teóricas aqui defendidas: os sistemas socioeconómicos vão sendo construídos por um conjunto de estruturas coerentes que ligam as diferentes partes das economias e que lhes dão alguma estabilidade, através de uma série de complementaridades institucionais que configuram uma determinada variedade de capitalismo.

## **5. Quatro modelos de capitalismo**

Antes de se avançar para uma caracterização dos regimes do terceiro sector, distinguir-se-ão, neste ponto, os traços particulares que separam quatro modelos europeus de capitalismo: os modelos nórdico, continental, anglo-saxónico e mediterrânico<sup>68</sup>. A descrição que aqui se faz é o resultado do cruzamento de algumas tipologias já referenciadas, nomeadamente, aquelas que se encontram na análise das variedades do capitalismo de Amable (2005), nos regimes de protecção social de Ferrera *et al.* (2000) e ainda nas tipologias de Estado Providência de Esping-Andersen (1990). Serão enfatizadas as complementaridades institucionais que ligam sectores institucionais tão diversos como o mercado dos produtos, o sistema financeiro, o mercado de trabalho, o sector da educação, a protecção social, o Estado e a Igreja. Em seguida, isso irá facilitar um melhor entendimento sobre as próprias características dos vários regimes do terceiro sector que serão descritas no ponto seguinte.

O modelo social-democrata, também designado por modelo nórdico inclui, a Suécia, a Noruega, a Finlândia e a Dinamarca. Geralmente considerado como o tipo ideal de capitalismo (Ferrera *et al.*, 2000), pois consegue articular eficiência com equidade (Sapir, 2005), este modelo assenta num conjunto de complementaridades institucionais muito específicas que o distinguem dos restantes modelos da Europa.

---

<sup>68</sup> A caracterização do modelo oriental que abrange os países da Europa de Leste sai do âmbito deste trabalho.

No mercado dos produtos, sobressai a concorrência pela qualidade, um forte envolvimento do Estado, um grau elevado de coordenação por meio de mecanismos não mercantis e uma abertura grande à concorrência externa, o que requer algum grau de flexibilidade da mão-de-obra. Porém, esta flexibilidade não é realizada por ajustamentos do mercado, mas sim pela formação permanente de uma mão-de-obra altamente qualificada que permite a adaptabilidade dos trabalhadores. A existência de uma protecção moderada do emprego combinada com um grau elevado de protecção social e uma política activa de emprego possibilita a protecção dos investimentos específicos dos trabalhadores. Por sua vez, os salários são negociados através de um sistema coordenado que facilita a concertação entre trabalhadores e empresas, favorecendo, assim, a inovação e a produtividade. O sistema financeiro é caracterizado por um grau elevado de concentração bancária e pela existência de capital paciente, beneficiando a aplicação de estratégias de longo prazo das empresas. Como a protecção social é elevada, a procura de meios privados de diversificação do risco é limitada, o que explica a fraca sofisticação do mercado financeiro (Amable, 2005: 136 e ss).

A protecção social elevada é assegurada por um Estado Providência de tipo Beveridgiano de cobertura universal que, através de uma carga fiscal elevada, oferece uma grande variedade de serviços públicos bem como medidas activas de emprego. Sendo o modelo que apresenta o grau mais alto de desmercadorização<sup>69</sup>, o acesso aos direitos sociais e benefícios é universal, não dependendo da necessidade ou da inserção no mercado de trabalho. A assistência social, embora assegurada pelo Estado, tem um papel fraco centrada na integração social (Esping-Andersen, 1990). A Igreja possui um estatuto quase público, mas está separada do Estado (Archambault, 2008) e não desempenha qualquer papel na acção social.

Os países do modelo continental como a França, a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Suíça e a Holanda<sup>70</sup>, apesar de apresentarem algumas características dos países nórdicos,

---

<sup>69</sup> Para Esping-Andersen (1990: 37), o índice de desmercadorização depende do grau de desmercadorização das prestações sociais, das condições de elegibilidade e das restrições nos direitos, do nível de substituição dos rendimentos e do leque dos direitos.

<sup>70</sup> Frequentemente, a Holanda é considerada um caso híbrido que junta algumas características dos modelos continental e nórdico.

têm uma configuração institucional específica. O nível de protecção social é mais baixo e os indicadores de eficiência económica ficam aquém dos países escandinavos<sup>71</sup>.

O mercado dos produtos caracteriza-se por uma pressão moderada da concorrência pelos preços, pela importância relativamente elevada da concorrência pela qualidade, pelo envolvimento do Estado e pela importância de outros mecanismos não mercantis na coordenação da economia. Os países do modelo continental combinam um nível elevado de protecção do emprego com um grau de protecção social razoável. As estratégias industriais de longo prazo tornam-se possíveis pela existência de um sistema financeiro centralizado com forte concentração bancária e de um desenvolvimento moderado do capital de risco. Aliás, é a existência de despesas sociais relativamente elevadas que reduz a necessidade individual de diversificação do risco. Por sua vez, a pressão concorrencial moderada abre a possibilidade de relações estáveis entre o sistema financeiro e a indústria. A negociação salarial é coordenada e os salários são fixados de forma solidária (Amable, 2005: 136) se bem que em menor medida do que no modelo nórdico. A flexibilidade da mão-de-obra é limitada por uma formação profissional de menor grau, relativamente àquela que se verifica nos países escandinavos, o que, por seu turno, dificulta uma reestruturação rápida das empresas. Como os esquemas de protecção social beneficiam os trabalhadores, isso faz com que os ganhos de produtividade se obtenham principalmente por meio de estratégias de diminuição do emprego.

No domínio das políticas sociais, o Estado segue a tradição bismarckiana, ou seja, os direitos sociais estão ligados à inserção no mercado de trabalho e à categoria sócio-profissional. Este aspecto é particularmente visível nas áreas de garantia de rendimentos e na saúde. Porém, para os cidadãos que não estão cobertos pelos esquemas contributivos, existe uma assistência social forte. O sistema de segurança social é baseado no seguro social obrigatório, sendo maioritariamente financiado pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores. A grande influência da Igreja Católica determina a presença de um compromisso com a preservação da família e com a aplicação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual a intervenção do Estado só se justifica quando se esgota a capacidade da família.

---

<sup>71</sup> Nos debates dos anos 90, como recordam Ferrera *et al.* (2000: 49), o modelo continental foi apresentado como o “vilão da peça”, devido aos custos e às ineficiências que lhe foram apontadas, reflectidas, por exemplo, nas expressões “fordismo congelado” e “armadilhas de inactividade”.

Os países do modelo anglo-saxónico (designadamente, Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Canadá) são geralmente considerados como exemplos de um capitalismo eficiente, mas pouco equitativo (ver, por exemplo, Sapir, 2005).

Um grau elevado de concorrência caracteriza o mercado dos produtos, sendo as empresas sensíveis aos choques desfavoráveis que actuam sobre a procura e a oferta. O mercado dos produtos tem, ainda, como traços distintivos a pouca intervenção do Estado, a coordenação através dos sinais dos preços e a abertura à concorrência e ao investimento externo. Devido à existência de um mercado de trabalho flexível, as empresas reagem aos choques, adaptando as quantidades, quando os ajustamentos nos preços não são suficientes. Por outro lado, a concorrência do mercado exige que as empresas se reestruturem rapidamente, o que é viabilizado não só pela flexibilidade do mercado de trabalho como, também, pela existência de mercados financeiros sofisticados que garantem a diversificação dos riscos. A sofisticação dos mercados financeiros, por sua vez, está institucionalmente ligada ao fraco grau de protecção social pública, abrindo assim o campo aos meios diversificação dos riscos, onde se destacam os fundos de pensões num sistema de *corporate governance*. Como a segurança no emprego é baixa e a protecção social é pouco desenvolvida, os trabalhadores realizam poucos investimentos na sua formação profissional. A competitividade das empresas, exigida pelo grau concorrência no mercado de bens e serviços, é favorecida por uma protecção social relativamente modesta (Amable, 2005).

No domínio do bem-estar social, o grau de desmercadorização é baixo e o Estado tenta incentivar o recurso aos mecanismo de mercado, fornecendo um mínimo de protecção que incentive a entrada no mercado de trabalho ou então concedendo subsídios para a subscrição de esquemas privados (Esping-Andersen, 1990). Os benefícios do sistema de segurança social deixam de fora os inactivos ou aqueles cujo rendimento se situa abaixo de um determinado patamar (Ferrera *et al.*, 2000: 42). Refira-se, ainda, que, na área do bem-estar social, o caso do Reino Unido deve ser considerado como particular, relativamente aos outros países incluídos neste modelo, não só devido a um leque mais amplo dos benefícios cobertos, mas devido à existência do National Health Service. Porém, as medidas de residualização tomadas nas últimas décadas pelos governos conservadores têm aproximado os traços liberais que caracterizam os países incluídos neste modelo.

Uma das características principais do modelo mediterrânico, onde se incluem Portugal, Espanha, Grécia e Itália, é a existência de um desenvolvimento assimétrico do capitalismo, quer a nível regional quer a nível sectorial (Estivil, 2000). Segundo Sapir (2005), é também o modelo que se encontra no quadrante oposto do modelo social-democrata, pois combina ineficiência com desigualdade.

O mercado dos produtos apresenta um nível reduzido de competitividade, mais assente nos preços do que na qualidade, um relativo envolvimento do Estado e pouca coordenação fora do sistema de preços. O sistema financeiro é centralizado num sistema bancário fortemente concentrado, existe pouca sofisticação dos mercados financeiros e o desenvolvimento do capital de risco é limitado. Por outro lado, a ausência de constrangimentos financeiros a curto prazo combinada com o baixo nível de concorrência explica a manutenção de protecção elevada de emprego, apesar de algum dualismo, devido à existência de uma franja flexível de trabalho provisório. A especialização e as estruturas industriais não têm exigido um nível elevado de qualificação da mão-de-obra. A formação profissional é incipiente e as taxas de escolarização são baixas. Complementarmente, as estratégias industriais são baseadas em baixos salários<sup>72</sup>. Os trabalhadores têm pouco estímulo no investimento de competências específicas, devido à existência de uma protecção social reduzida (Amable, 2005).

O sistema de manutenção do rendimento tem características corporativas, é fragmentado e apresenta uma polarização grande com picos de generosidade para certos grupos sociais e graves deficiências para outros. O Estado Providência, um mix de traços beveridgianos e bismarckianos, está menos desenvolvido do que noutros países e tem características paternalistas e clientelistas. O sistema de saúde, embora universal, é subdesenvolvido e revela uma grande indefinição das fronteiras entre os sectores público e privado. A debilidade do Estado tem sido, em parte, compensada pela família que desempenha um papel importante no fornecimento de protecção social. Ainda no domínio da protecção social, nota-se uma repartição de tarefas entre o Estado e a Igreja Católica (ou a Igreja Ortodoxa, no caso da Grécia) que tem uma presença muito forte nestes países (Ferrera, 1996 ; Ferrera *et al.*, 2000; Leibfried, 1992).

---

<sup>72</sup> Como observa Amable (2005), qualquer aumento de concorrência terá como efeitos um aumento da flexibilidade do mercado de trabalho.

Em resumo, existem diferentes modalidades de capitalismo que apresentam articulações e complementaridades muito diversas que lhes conferem algum tipo de coerência e uma dinâmica própria de funcionamento. É, pois, dentro desta lógica que o terceiro sector deve ser enquadrado.

## **6. Quatro regimes de terceiro sector**

Uma das dificuldades que surge quando se pretende comparar o terceiro sector, a nível internacional, é a escassez de informação estatística actualizada sobre aquele conjunto de organizações. Não obstante, os dados recolhidos pelo estudo da Universidade John Hopkins (CNSP) - permitem uma análise comparada entre os países abrangidos no projecto, apesar da classificação estrutural de sector não lucrativo não coincidir com a noção europeia de terceiro sector. De qualquer forma, eles permitem uma leitura bastante útil sobre as características e a configuração do sector e, curiosamente, acabam por não se afastar muito do retrato que seria obtido se fosse utilizada a concepção europeia<sup>73</sup>. Assim, através de um conjunto de dados gerais - nomeadamente, o número de activos, a composição da força de trabalho, a estrutura de financiamento e a distribuição relativa da força de trabalho por sectores de actividade - é possível distinguir quatro regimes de terceiro sector: nórdico, continental, anglo-saxónico e mediterrânico.

Nos países do regime nórdico (Finlândia, Noruega e Suécia<sup>74</sup>), a dimensão do terceiro sector está um pouco aquém da média dos países desenvolvidos. Segundo os dados do Quadro I, o emprego no sector ocupa 6,5% da população activa total para a média dos três países, contra os 7,5% países dos países desenvolvidos. Repare-se que é, sobretudo, a Finlândia que contribui para um valor inferior à média, pois a Suécia e Noruega situam-se ambas na casa dos 7%. Porém, um dos traços mais distintivos do regime nórdico sobressai quando se decompõe aquele valor. Na verdade, a dimensão do sector deve-se ao grande peso do trabalho voluntário (4,1%) que atinge uma importância única, a nível europeu, na Suécia (5,1%) e na Noruega (4,4%). Em contraste, saliente-se a menor importância do trabalho pago (2,3% para a média dos três países).

---

<sup>73</sup> Ver, a este propósito (Grefe, 2003:191). Ver, também, os dados do recente estudo do CIRIEC (2007) sobre a dimensão do terceiro sector que, de uma forma geral, não diferem muito dos dados do CNSP.

<sup>74</sup> Até à data, o estudo da Universidade John Hopkins não disponibiliza dados para a Dinamarca, país que normalmente é incluído no regime nórdico.

**QUADRO I**  
Características gerais do sector não lucrativo no regime nórdico

	Finlândia	Noruega	Suécia	Regime nórdico	Países desenvolvidos
<b>Força de trabalho (1)</b>					
Remunerados ETI	2,4%	2,7%	1,7%	2,3%	4,7%
Voluntários ETI	2,8%	4,4%	5,1%	4,1%	2,7%
Total ETI	5,3%	7,2%	7,1%	6,5%	7,4%
<b>Fundos</b>					
Receitas próprias	57,9%	58,1%	62,3%	59,4%	44,0%
Governo	36,2%	35,0%	28,7%	33,3%	48,0%
Filantropia	5,9%	6,9%	9,1%	7,3%	8,0%
<b>Apoio total (com voluntariado)</b>					
Receitas próprias	40,3%	33,1%	31,7%	35,0%	34,0%
Governo	25,2%	20,0%	14,6%	19,9%	38,0%
Filantropia	34,6%	46,9%	53,7%	45,1%	28,0%

1 Em percentagem da população activa

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

**QUADRO II**  
Composição da força de trabalho no sector não lucrativo, por ramos de actividade, no regime nórdico

Composição da força de trabalho por sectores					
percentagem do total da força de trabalho do sector não lucrativo					
	Finlândia	Noruega	Suécia	Modelo nórdico	Países desenvolvidos
Educação	12%	11%	7%	10%	19%
Serviços Sociais	16%	14%	11%	13%	22%
Saúde	13%	6%	1%	7%	18%
Desenvolvimento/Habitação	2%	4%	4%	3%	5%
<b>Subtotal, Serviços</b>	<b>43%</b>	<b>35%</b>	<b>23%</b>	<b>34%</b>	<b>65%</b>
Cultura/Lazer	33%	41%	46%	40%	20%
Profissional/Sindicatos	6%	13%	15%	12%	5%
Part. Cívica/Defesa de causas	17%	6%	10%	11%	4%
Ambiente	1%	1%	2%	1%	2%
<b>Subtotal, Expressão</b>	<b>56%</b>	<b>61%</b>	<b>73%</b>	<b>64%</b>	<b>31%</b>
Outros	0%	0%	2%	1%	3%
Internacional	0%	3%	2%	2%	1%
Fundações	0%	0%	0%	0%	1%

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

Observe-se, igualmente, que o terceiro sector é maioritariamente financiado por receitas próprias (59,4% do total dos fundos obtidos), seguindo-se o financiamento público (33,3%) e, já mais distante, a filantropia (7,3%). Porém, se se considerar o trabalho voluntário como input de financiamento, a estrutura das receitas afasta-se bastante do padrão dos países desenvolvidos, pois a filantropia passa a representar 45,1% do total dos fundos captados pelo terceiro sector.

Os dados do Quadro II, relativos à composição da força de trabalho por sectores, permitem perceber melhor alguns destes números. Sem dúvida que o aspecto mais significativo que deles releva é o peso das actividades de expressão, comprovado pelo facto de ocuparem quase de 2/3 dos activos do sector (64%), em contraste com a menor importância do ramo dos serviços (34% do total activos). É o único modelo onde tal se verifica, o que se deve às próprias características do capitalismo nórdico que, como se viu atrás, é marcado por uma forte intervenção do Estado em vários campos, em particular, na protecção social o que deixa um papel residual às organizações da sociedade civil na produção de serviços sociais. Confrontando com a situação dos países desenvolvidos, atente-se na reduzida importância dos serviços sociais, da educação, da saúde e da habitação, ao fim e ao cabo, os sectores onde o Estado assegura, dominantemente, a produção e a distribuição de bens e serviços. Apesar disso, o papel das OTS que geralmente têm uma pequena dimensão, é ainda importante, pois vão completando, em algumas áreas, o provisionamento público, seguindo o reverso de um princípio de subsidiariedade. A influência que a Igreja tem no terceiro sector é baixa e tem vindo a diminuir (Archambault, 2008: 5-6).

Como o Estado assegura praticamente toda a produção dos serviços sociais, a grande maioria das OTS está voltada para os seus membros. Em primeiro lugar, destaca-se o campo da cultura e do lazer (que abrange 40% do emprego total do sector) com raízes muito profundas na história dos países nórdicos, o que explica, também, a importância do trabalho voluntário, acima mencionada. Refira-se, igualmente, o papel importante das organizações profissionais e sindicais e, ainda, as que estão vocacionadas para as defesas de causas como, por exemplo, as associações de protecção ao consumidor que exercem um papel de pressão junto dos governos central e local. É, também, nos países nórdicos que as

OTS desempenham uma função relevante na defesa dos direitos humanos, na resolução de conflitos e no encaminhamento da ajuda pública para os países em desenvolvimento.

Em resumo, o padrão nórdico do terceiro sector é marcado pela importância do trabalho voluntário que está envolvido principalmente nas actividades de expressão. Apesar da importância reduzida que desempenha na produção de serviços sociais, o terceiro sector é geralmente reconhecido pelo seu papel importante nos países nórdicos e pelo seu forte enraizamento nos movimentos sociais que, desde o século XIX, têm evidenciado uma grande vitalidade (Salamon *et al*, 2003; Archambault, 2008).

O regime continental tem características bem diferenciadas do modelo nórdico. Os dados do Quadro III que abrangem a Bélgica, a França, a Alemanha e a Holanda dão conta da dimensão elevada do terceiro sector. A população activa representa 9,7% do emprego total, o que coloca o regime continental no topo, no que respeita à extensão do sector não lucrativo. Registe-se o caso da Holanda, o país onde o terceiro sector, a nível mundial, atinge uma expressão quantitativa mais significativa, ao empregar 14,4% dos activos, sendo, também, de referir a Bélgica com um valor acima dos 10%. Quando estes dados são desagregados, torna-se claro que é principalmente o trabalho remunerado que contribui para a dimensão elevada do sector. Em termos médios, a sua importância quase dobra o peso do trabalho voluntário (6,3% contra 3,4%, respectivamente). Na generalidade dos países, em maior ou menor medida, observa-se o peso mais elevado do trabalho pago. A excepção é a França onde os dois tipos de trabalho são equivalentes.

A análise da estrutura de financiamento revela um dos aspectos mais distintivos do regime continental: a importância do apoio público. É o único regime europeu onde os fundos estatais, em termos médios, são superiores às receitas próprias. Mais significativo ainda é que, em termos médios, a sua importância (64,5% do total dos fundos) mais do que duplica a fracção das receitas próprias (31%). Mesmo entrando em conta com o trabalho voluntário, o sector público continua a figurar como a principal fonte de financiamento. Note-se, ainda, o papel reduzido da filantropia, relativamente à média dos países desenvolvidos (V. Quadro III).

Estes dados reflectem a forma como o capitalismo continental evoluiu nestes países. À semelhança dos países nórdicos, as pressões populares exigiram do Estado um grande envolvimento na produção de bem-estar social. Porém, há uma diferença que marcou, de

### QUADRO III

#### Características gerais do sector não lucrativo no regime continental

	Bélgica	França	Alemanha	Holanda	Regime Continental	Países desenvolvidos
<b>Força de trabalho (1)</b>						
Remunerados ETI	8,6%	3,7%	3,5%	9,2%	6,3%	4,7%
Voluntários ETI	2,3%	3,7%	2,3%	5,1%	3,4%	2,7%
Total ETI	10,9%	7,6%	5,9%	14,4%	9,7%	7,4%
<b>Fundos</b>						
Receitas próprias	18,6%	34,6%	32,3%	38,6%	31,0%	44,0%
Governo	76,8%	57,8%	64,3%	59,0%	64,5%	48,0%
Filantropia	4,7%	7,5%	3,4%	2,4%	4,5%	8,0%
<b>Apoio total (com voluntariado)</b>						
Receitas próprias	16,0%	20,0%	21,3%	30,1%	21,9%	34,0%
Governo	65,9%	33,4%	42,5%	46,1%	47,0%	38,0%
Filantropia	18,1%	46,6%	36,2%	23,9%	31,2%	28,0%

1 Em percentagem da população activa

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

### QUADRO IV

#### Composição da força de trabalho no sector não lucrativo, por ramos de actividade, no regime continental

Composição da força de trabalho por sectores						
	percentagem do total da força de trabalho do sector não lucrativo					
	Bélgica	França	Alemanha	Holanda	Modelo Continental	Países desenvolvidos
Educação	31%	15%	8%	23%	19%	19%
Serviços Sociais	23%	27%	27%	20%	24%	22%
Saúde	24%	9%	22%	30%	21%	18%
Desenvolvimento/Habituação	8%	5%	4%	2%	5%	5%
<b>Subtotal, Serviços</b>	<b>86%</b>	<b>56%</b>	<b>61%</b>	<b>75%</b>	<b>69%</b>	<b>65%</b>
Cultura/Lazer	11%	30%	20%	17%	20%	20%
Profissional/Sindicatos	2%	4%	4%	2%	3%	5%
Part. Cívica/Defesa de causas	1%	2%	3%	3%	2%	4%
Ambiente	1%	5%	3%	2%	3%	2%
<b>Subtotal, Expressão</b>	<b>14%</b>	<b>41%</b>	<b>30%</b>	<b>24%</b>	<b>27%</b>	<b>31%</b>
Outros	0%	0%	6%	0%	2%	3%
Internacional	0%	2%	2%	1%	1%	1%
Fundações	0%	1%	1%	0%	1%	1%

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

forma particular, a evolução do terceiro sector neste regime. Uma fatia importante da protecção social foi atribuída à iniciativa particular, ficando uma parte muito significativa desta entregue a grupos religiosos. Consequentemente, a forte influência da Igreja Católica contribuiu para o estabelecimento de um regime de parceria entre Estado e as OTS. Na Alemanha, o contexto institucional das relações entre Estado e as associações foi moldado pelo princípio de subsidiariedade, aliás formalizado no quadro legal. Na Holanda, ocorreu um processo de segmentação social (conhecido na literatura anglo-saxónica por *pillarization*), segundo o qual grupos de cidadãos se auto-organizavam de acordo com a sua orientação política e religiosa. O resultado foi a multiplicação de associações de habitação, sindicatos, partidos políticos, escolas, hospitais, clubes de desporto e estações de rádio filiados em pilares sociais diferentes. Por sua vez, o Estado assegurava o financiamento destas organizações, através de um conjunto de compromissos que foram sendo institucionalizados com as diferentes forças sociais<sup>75</sup>.

Entende-se assim que os dados do quadro IV evidenciem o peso das actividades não lucrativas orientadas para a produção de serviços, por oposição à menor importância das actividades de expressão. De facto, quase 70% da população empregue no sector não lucrativo está concentrada nos serviços, designadamente, nos serviços sociais (24%), na saúde (21%), na educação (19%) e no desenvolvimento/habitação (5%). Muitas destas organizações são de grande dimensão, algumas delas já seculares (Archambault, 2008: 3). Relativamente às actividades de expressão, saliente-se alguma importância do sector da cultura e do lazer, tendo um menor significado as associações profissionais, sindicais e as ligadas à defesa de causas.

Em traços gerais, pode afirmar-se que o terceiro sector no regime continental é caracterizado pela sua dimensão elevada, pela importância do trabalho pago, por ser predominantemente financiado pelo Estado e por estar vocacionado para a produção de serviços.

O regime anglo-saxónico, onde se pode incluir o Reino Unido, a Austrália e os Estados Unidos, apresenta um terceiro sector de dimensão acima da média (V. Quadro V).

---

<sup>75</sup> Repare-se que o sistema de *pillarization* ocorreu noutros países, tal como na Bélgica ou, mesmo, na Alemanha, mas o seu impacto foi bem menor do que na Holanda devido à existência de um número maior de pilares como, por exemplo, aqueles que foram constituídos por católicos, protestantes ou calvinistas, liberais e socialistas (Burger e Dekker, 2001: 15-16).

## QUADRO V

### Características gerais do sector não lucrativo no regime anglo-saxónico

	R.U.	E.U.	Austrália	Regime anglo-saxónico	Países Desenvolvidos
<b>Força de trabalho (1)</b>					
Remunerados ETI	4,8%	6,3%	4,4%	5%	4,7%
Voluntários ETI	3,6%	3,5%	1,9%	3%	2,7%
Total ETI	8,5%	9,8%	6,3%	8%	7,4%
<b>Fundos</b>					
Receitas próprias	45%	56,6%	62,5%	55%	44%
Governo	47%	30,5%	31,2%	36%	48%
Filantropia	9%	12,9%	6,3%	9%	8%
<b>Apoio total (com voluntariado)</b>					
Receitas próprias	35%	47,4%	51%	44%	34%
Governo	36%	25,6%	25,4%	29%	38%
Filantropia	29%	26,9%	23,6%	27%	28%

1 Em percentagem da população activa

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

## QUADRO VI

### Composição da força de trabalho no sector não lucrativo, por ramos de actividade, no regime anglo-saxónico

Composição da força de trabalho por sectores	percentagem do total da força de trabalho do sector não lucrativo				
	RU	EUA	Austrália	Modelo anglo-saxónico	Países desenvolvidos
Educação	25%	19%	18%	21%	19%
Serviços Sociais	16%	22%	24%	21%	22%
saúde	8%	34%	15%	19%	18%
Desenvolvimento/Habitação	13%	4%	10%	9%	5%
<b>Subtotal, Serviços</b>	<b>62%</b>	<b>79%</b>	<b>67%</b>	<b>69%</b>	<b>65%</b>
Cultura/Lazer	28%	9%	23%	20%	20%
Profissional/Sindicatos	2%	4%	3%	3%	5%
Part. Cívica/Defesa de causas	2%	5%	3%	3%	4%
Ambiente	2%	1%	1%	2%	2%
<b>Subtotal, Expressão</b>	<b>33%</b>	<b>19%</b>	<b>30%</b>	<b>27%</b>	<b>31%</b>
Outros	1%	1%	2%	2%	3%
Internacional	2%	0%	0%	1%	1%
Fundações	1%	1%	0%	1%	1%

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

O número de trabalhadores atinge 8% da população activa total. A percentagem seria ainda maior se a Austrália não fosse abrangida, pois o terceiro sector nos Estados Unidos e no Reino Unido ocupam 9,8% e 8,5% dos activos, respectivamente. Assim são os 6,3% da Austrália que baixam o valor médio do regime anglo-saxónico. Também na distribuição dos trabalhadores pelas duas categorias (pagos e voluntários) os valores aproximam-se bastante da média dos países desenvolvidos. O total de 8% de activos reparte-se por trabalhadores remunerados (5%) e voluntários (3%). Tal como no regime continental, a dimensão do sector assenta, maioritariamente, na importância do trabalho pago. Este padrão, sendo comum aos três países, é mais marcado no caso da Austrália.

A estrutura das fontes de rendimento revela que os países anglo-saxónicos dependem substancialmente mais das receitas próprias (55%) do que do apoio governamental (36%), Há, no entanto, alguma heterogeneidade entre os três países. De uma forma muito idêntica aos países desenvolvidos, no Reino Unido o sector é financiado principalmente pelo Estado (47% do total do apoio obtido), apesar do peso significativo das receitas próprias (45%)<sup>76</sup>. A importância da filantropia segue de perto a média dos países desenvolvidos quer se considere ou não o trabalho voluntário como forma de financiamento (V. Quadro V).

As diferenças entre os países são, também, visíveis quando se analisa a composição da força de trabalho por sectores (V. Quadro VI). Em primeiro lugar, repare-se que o regime anglo-saxónico não se afasta muito do padrão dos países desenvolvidos. O sector dos serviços é dominante, ao absorver 69% do total do emprego no terceiro sector. As áreas da educação, dos serviços sociais e da saúde são as mais representativas, cada uma empregando cerca de um quinto do total dos trabalhadores. A grande maioria das actividades de expressão está concentrada no ramo da cultura e do lazer (20%), tendo os restantes campos menor expressão quantitativa, à semelhança do que se verifica no mundo desenvolvido. Repare-se, porém, nas diferenças entre os países. Se em todos eles o sector dos serviços é o de maior expressão, já divergem no que concerne ao campo de actividade dominante - a educação no Reino Unido e na Austrália e a saúde nos Estados Unidos. Atente-se, ainda, na reduzida importância do sector da saúde no Reino Unido.

---

<sup>76</sup> Mais à frente, ver-se á, em detalhe, que aquele número reflecte o impacto das políticas do New Labour para o terceiro sector.

Naturalmente, é a existência do National Health Service que o explica, o que, mais uma vez, remete para as características particulares daquele país no cluster anglo-saxónico.

Os países do regime anglo-saxónico têm, de certa forma, um padrão histórico idêntico. O Estado nunca assumiu a produção de bem-estar social com a mesma intensidade que se observou noutros países europeus, deixando antes esse campo para a actividade voluntária e caritativa. Daí a dimensão relativamente elevada do terceiro sector. Saliente-se, uma vez mais, a situação particular do Reino Unido, país que após a IIª Guerra Mundial optou pela construção de um Estado Providência. No entanto, o grau de universalidade dos direitos sociais ficou sempre bastante aquém dos restantes países nórdicos e continentais, exceptuando no campo da saúde. Apesar da existência de alguma heterogeneidade dentro do regime anglo-saxónico, a evolução histórica das suas economias foi fortemente marcada pela tradição liberal e pela grande importância do mercado como mecanismo de coordenação. Como se verá mais à frente, as OTS têm aspectos e dinâmicas muito próprias que parecem resultar do seu embutimento neste capitalismo de feição liberal. Muitas delas têm uma dimensão elevada e uma tendência para a concentração, um comportamento mais competitivo e um nível elevado de profissionalização dos seus dirigentes.

Sintetizando, o regime anglo-saxónico é marcado pela dimensão relativamente elevada do sector não lucrativo, suportada essencialmente pelo trabalho pago, pela importância das receitas próprias na estrutura de financiamento e pelo peso do sector dos serviços.

O regime mediterrânico abrange Portugal, Espanha e Itália<sup>77</sup>. Aqui, o total do emprego representa 4% da população activa total. Este número, apesar de significativo, coloca a dimensão do terceiro sector nos países mediterrânicos um pouco distante da média dos países desenvolvidos (V. Quadro VII) Repare-se na relativa homogeneidade, entre os três países, não só no que se refere à dimensão do sector como, também, na distribuição dos trabalhadores pelas categorias de remunerados e voluntários. Em qualquer dos casos, a percentagem de activos ronda os 4% do emprego total (um pouco acima no caso da Espanha e levemente abaixo no caso da Itália) e em todos eles se observa a maior importância do trabalho remunerado, por oposição à reduzida expressão do trabalho voluntário.

---

<sup>77</sup> A Grécia, que aqui poderia ser incluída, não está ainda abrangida pelo estudo da Universidade John Hopkins.

## QUADRO VII

### Características gerais do sector não lucrativo no regime mediterrânico

	Portugal	Espanha	Itália	Regime mediterrânico	Países desenvolvidos
<b>Força de trabalho (1)</b>					
Remunerados ETI	2,8%	2,8%	2,3%	2,6%	4,7%
Voluntários ETI	1,1%	1,5%	1,5%	1,4%	2,7%
Total ETI	4,0%	4,3%	3,8%	4,0%	7,4%
<b>Fundos</b>					
Receitas próprias	48%	49%	61%	53%	44%
Governo	40%	32%	37%	36%	48%
Filantropia	12%	19%	3%	11%	8%
<b>Apoio total (com voluntariado)</b>					
Receitas próprias	44%	39%	50%	44%	34%
Governo	36%	25%	30%	30%	38%
Filantropia	21%	36%	20%	26%	28%

1 Em percentagem da população activa

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

## QUADRO VIII

### Composição da força de trabalho no sector não lucrativo, por ramos de actividade, no regime mediterrânico

Composição da força de trabalho por sectores					
percentagem do total da força de trabalho do sector não lucrativo					
	Portugal	Espanha	Itália	Modelo mediterrânico	Países desenvolvidos
Educação	8%	21%	15%	15%	19%
Serviços Sociais	48%	31%	26%	35%	22%
saúde	2%	11%	18%	10%	18%
Desenvolvimento/Habitação	1%	9%	4%	5%	5%
<b>Subtotal, Serviços</b>	60%	71%	63%	65%	65%
Cultura/Lazer	10%	15%	24%	16%	20%
Profissional/Sindicatos	7%	2%	7%	5%	5%
Part. Cívica/Defesa de causas	8%	6%	3%	6%	4%
Ambiente	N/A	3%	1%	2% (*)	2%
<b>Subtotal, Expressão</b>	25%	26%	35%	29%	31%
Outros	15%	0%	1%	5%	3%
Internacional	N/A	3%	1%	2% (*)	1%
Fundações	N/A	0%	1%	1% (*)	1%

(\*) Excluindo Portugal

Fonte: John Hopkins Nonprofit Comparative Nonprofit Sector Project

Em relação às fontes de rendimento do terceiro sector, há diferenças assinaláveis entre o regime mediterrânico e os países desenvolvidos. A maior fonte de obtenção de rendimento provém das receitas próprias que atingem 53% dos fundos obtidos, representando o financiamento público 36% e a filantropia 11%. Esta característica constitui, talvez, o principal argumento a favor de uma distinção entre o regime continental e o regime mediterrânico<sup>78</sup>. Se o trabalho voluntário fosse incluído, embora tenha um peso relativo menor do que em outros países, a filantropia atingiria 26% do total das receitas, porém, significativamente menor do que as outras fontes de rendimento.

A distribuição da força de trabalho por sectores revela-se muito idêntica à dos países desenvolvidos com as actividades de serviços e de expressão a empregarem 65% e 29%, respectivamente, da população activa do terceiro sector (V. Quadro VIII). Se, por um lado, esta distribuição se mantém relativamente idêntica entre os três países, as diferenças já são substanciais quando se eleva o nível de desagregação. Uma das marcas mais salientes refere-se, sem dúvida, ao caso português, onde o sector dos serviços sociais representa quase metade da actividade não lucrativa (48%, em rigor), caso único a nível mundial. Porém, mesmo nos outros países mediterrânicos, os serviços sociais assumem uma importância significativa. Em qualquer dos três países, o Estado só muito tarde assumiu as responsabilidades pela produção de bem-estar social e pela constituição de um sector da sociedade civil com funções sociais. Por outro lado, a forma como o Estado delegou a provisão a provisão do bem-estar para a Igreja Católica parece ser também um traço marcante dos países do Sul, em particular de Portugal e de Espanha. Por exemplo, em Portugal, cerca de 1/3 das OTS que trabalha na área dos serviços sociais está ligada à Igreja Católica (Ferreira, 2000).

Em contraste, o sector da saúde é pouco significativo em Portugal (2% do emprego total, ou seja, onze vezes menor do que nos países desenvolvidos), assim como a educação. Repare-se, igualmente, no menor peso, em Portugal, do campo das actividades de expressão, (25% do total do emprego contra os 29% no conjunto dos países do modelo

---

<sup>78</sup> Como se referiu, a conhecida tipologia dos regimes do sector não lucrativo, desenvolvida no âmbito do CNSP da Universidade John Hopkins, inclui na mesma categoria os países do regime continental e mediterrânico, apesar de ressaltar alguns traços particulares destes últimos.

mediterrânico e 31% nos países desenvolvidos) o que é explicado não só pela menor importância do campo da cultura e recreação como, também, por limitações estatísticas<sup>79</sup>.

Olhando agora para os três países do modelo mediterrânico, pode de facto encontrar-se um padrão comum que os particulariza, como é enfatizado, aliás, no projecto da Universidade John Hopkins: o sector não lucrativo tem uma dimensão moderada, é substancialmente financiado pelo Estado e está fortemente orientado para a provisão de serviços (Franco *et al*, 2005: 21).

## **7. IPSS, *Charities* e variedades de capitalismo**

A análise realizada sobre os regimes do terceiro sector, apesar de permanecer, por enquanto, a um nível relativamente superficial, indicia já que as características das OTS são configuradas pelo seu embutimento em diferentes variedades de capitalismo. Por isso os regimes de terceiro sector se justapõem aos modelos de capitalismo. Assim, em última análise, será, apenas, necessário falar em variedades de capitalismo, pois isso pressupõe já a presença de diferentes modalidades de terceiro sector. Porém, para consolidar os argumentos teóricos que foram sendo desenvolvidos ao longo deste capítulo, convém aprofundar a análise através da confrontação empírica.

Deste modo, através de uma análise comparativa entre as IPSS e as suas congéneres inglesas - as *Charities* - tentar-se-á mostrar que as suas principais diferenças são explicadas pelo seu embutimento em diferentes modelos de capitalismo, consolidados através de um conjunto de complementaridades institucionais. Embora as definições de IPSS e de *Charities* não coincidam inteiramente, a pertinência e a viabilidade da análise comparativa justifica-se inteiramente. Repare-se que, em ambos os casos, se trata não de uma natureza jurídica, mas sim de um estatuto que é concedido a determinadas organizações que prossigam certos fins que a lei prevê. Embora esses fins não coincidam completamente<sup>80</sup>,

---

<sup>79</sup> Os autores do CNSP chamam a atenção para o facto de que as referidas limitações terem impedido a classificação completa de 35% do tempo do voluntariado por área de actividade. No entanto, sugerem que grande parte desta actividade deve estar concentrada nos campos do ambiente, participação cívica e defesa de causas, o que, assim sendo, eleva o valor percentual das actividades de expressão para cerca de 35% do total da força de trabalho. (Franco *et al*. 2005: 16).

<sup>80</sup> No caso das IPSS, esses fins são apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, protecção dos cidadãos na velhice e na invalidez, promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional e resolução dos problemas habitacionais (Estatuto das IPSS de 1983). Em relação às *Charities*, a

estão relacionados, nas duas situações, com a provisão de bens e serviços ligados ao bem-estar social.

### 7.1. A evolução do terceiro sector em Portugal

Descrever em poucas linhas a longa história do terceiro sector, seja em Portugal ou em qualquer outro país, é uma tarefa arriscada e incompleta, mas necessária quando se pretende enquadrar o terceiro sector no contexto mais amplo do sistema socioeconómico, explicando, assim, algumas características particulares que as OTS aí assumem.

Em Portugal, aliás como em outros países, as origens das iniciativas filantrópicas e caritativas estão ligadas à Igreja. Há, no entanto, um aspecto crucial que distingue os países do modelo mediterrânico em relação aos restantes e que moldou de forma decisiva a evolução do terceiro sector - a ausência de separação entre Estado e Igreja. É desde os primórdios da nacionalidade, no século XII, que existem diversas organizações que hoje se incluiriam no terceiro sector ligadas à Igreja ou pelo menos, fortemente inspiradas na doutrina nas Obras de Misericórdia e nos valores cristãos (Franco *et al.* 2005: 27). As inúmeras organizações que nessa altura surgiram, como *hospedarias*, *gafarias* e *mercearias* foram, no século XV, anexadas pelas misericórdias na sequência de uma importante reforma assistencial. Estas associações foram-se estendendo por todo o país e desempenham ainda hoje uma importante função no domínio da protecção social. As misericórdias são um dos exemplos da forte colaboração entre Estado e Igreja que tem marcado a história da sociedade portuguesa, em geral, e do terceiro sector, em particular. Mesmo nalguns períodos em que existiram relações conflituosas entre Estado e Igreja, como nas tentativas de implantação do liberalismo ou nos primeiros tempos da República, nem por isso o poder religioso deixou de exercer um papel predominante na vida social do país. Em Portugal, assim como noutros países do Sul da Europa, a Igreja assumiu, de facto, um estatuto quase-público (Archambault, 2001).

Ligada a esta questão encontra-se, ainda, uma outra: a ausência de uma tradição liberal em Portugal, tal como aconteceu, por exemplo, no Reino Unido. As tentativas de implantação do liberalismo, no século XIX, foram sendo interrompidas por contra-golpes absolutistas o

---

lei define como objectivos a prevenção e o alívio da pobreza, a promoção da saúde e da educação, o desenvolvimento da cidadania, o desenvolvimento comunitário e outros fins reconhecidos como caritativos.

que, a nível económico, condicionou o desenvolvimento de um capitalismo liberal e limitou a industrialização, já por si tardia. É, precisamente, no período da industrialização, no século XIX, que o movimento mutualista se expande, apesar das suas raízes medievais se encontrarem nas confrarias de mesteres e nos celeiros comuns, organizados segundo o princípio da solidariedade profissional. Ligadas aos movimentos socialistas e operários, as mutualidades emergiram nos sectores da saúde e da educação, no crédito (as mútuas agrícolas) e nas actividades culturais. Também, nesta altura, surge o movimento cooperativo que teve a sua lei basilar em 1867.

A implantação da Iª República em 1910, baseada nos princípios do liberalismo democrático, teve uma existência conturbada e curta. Em 1926, inicia-se um período ditatorial de 48 anos, inspirado no corporativismo italiano e caracterizado, a nível económico, por um proteccionismo elevado, um mercado fortemente regulado, um sector financeiro centralizado e uma industrialização baseada em baixos salários e na baixa qualificação da mão-de-obra. As associações corporativas - as Casas do Povo, as Casas dos Pescadores e os sindicatos corporativistas - estavam harmonizadas segundo os valores de um nacionalismo autoritário, em aliança com a Igreja e celebrizados pela máxima da ditadura *Deus, Pátria e Autoridade*. O movimento cooperativo e mutualista foi considerado contrário aos valores de uma Nova Ordem. As mutualidades tiveram uma quase estagnação no seu nascimento (Ferreira, 2000) e o movimento cooperativo sofreu a hostilidade do Estado (Namorado, 2005). Ao controlar as iniciativas da sociedade civil, a acção da previdência ficou reduzida a um mero assistencialismo corporativista e a assistência, organizada em critérios ético-religiosos, assumiu um cunho caritativo (Hespanha *et al.*, 2000: 121).

O golpe de Estado de 1974, a instauração da democracia e a entrada de Portugal na União Europeia abrem uma nova página na vida política, social e económica em Portugal. No domínio das políticas sociais, o Estado assume-se como o seu principal produtor e financiador<sup>81</sup>. No final da década de 70, o Estado assegura a criação de um Serviço Nacional de Saúde e, desde aí, todo o desenvolvimento do sector se deu através de uma

---

<sup>81</sup> O facto de se ter tentado criar um Estado Providência numa altura em que, nos outros países, a sua crise começava a ser visível, determinou um percurso singular e não isento de contradições no processo de consolidação das políticas sociais (Santos, 1993).

aliança público/privado lucrativo<sup>82</sup>. Também o sistema público de previdência foi complementado mais pelo sector lucrativo do que pelas mutualidades, o que, em parte, determinou a sua estagnação.

No entanto, de uma forma geral, o ambiente socioeconómico foi favorável ao crescimento do terceiro sector. O número de cooperativas multiplicou-se e surgiram novos ramos. A Constituição de 1976 veio reconhecer a sua importância e, em 1980, foi publicado o Código Cooperativo que transpunha para a lei comum os normativos constitucionais. Assistiu-se, também, a uma autêntica explosão do movimento associativo em ramos tão diversos como a melhoria das condições habitacionais e de emprego, as associações de pais, de ensino e de educação especial, de apoio à terceira idade, à primeira e segunda infância e à toxicoddependência. É neste contexto que as IPSS, até então designadas por Instituições de Assistência, passaram a conhecer um crescimento sem precedentes. Desde logo, o Estado reconheceu e foi delegando, de forma crescente, o campo da acção social. Integradas no sistema de segurança social, as IPSS, em regime de parceria com o Estado, são responsáveis, hoje em dia, por cerca de 2/3 da acção social.

Apesar das profundas transformações que o regime político e económico conheceu, não deixa de ser interessante notar que alguns traços socioeconómicos que caracterizavam Portugal no período da ditadura não se desvaneceram como, por exemplo, a centralidade do Estado na regulação socioeconómica (Reis, 1996; 2001; 2002; 2004), a aliança Estado - Igreja - terceiro sector, uma protecção social reduzida, de carácter bismarckiano com traços de clientelismo e particularismo, um mercado pouco competitivo com envolvimento do Estado, um sector financeiro centralizado e pouco diversificado, um sector educativo pouco desenvolvido, um baixo nível de qualificação da mão-de-obra e grandes desequilíbrios sectoriais e regionais. São, afinal, os traços fundamentais que dão forma aos sectores institucionais do modelo mediterrânico, há pouco definido. Através das inter-relações e das complementaridades que o terceiro sector mantém com aquelas áreas institucionais do sistema socioeconómico podem perceber-se, desde já, algumas das especificidades das suas organizações: carácter semi-público, importância das organizações religiosas, modelo organizacional centralizado, baixo grau de competitividade, papel reduzido do marketing,

---

<sup>82</sup> Isto explica uma das diferenças, atrás referidas, que particularizam o terceiro sector em Portugal, em relação aos restantes países: o fraco envolvimento no campo da saúde.

nível reduzido de profissionalização dos seus quadros e pouca diversificação das fontes de financiamento. Estas características serão exploradas mais à frente, quando se analisarem as IPSS. Antes disso, porém, é importante perceber como é que a formação de um diferente tipo de capitalismo no Reino Unido moldou de forma bastante diversa a evolução do terceiro sector.

## 7.2. A evolução do terceiro sector no Reino Unido

Assim como em Portugal, a história do terceiro sector no Reino Unido inicia-se através das relações próximas entre Estado e Igreja. Durante a época medieval, a provisão da filantropia formal era administrada pela Igreja Católica e, tal como em Portugal, a caridade estava associada à salvação pessoal, desempenhando os pobres uma função importante “they provided a better-off opportunities for good deeds in life” (Alvey, 1995: 6). Porém, e de forma diferente do que aconteceu em Portugal, o estatuto de 1601 sobre a actividade caritativa (*The Statutes of Charitable Uses*) marca uma divisão de trabalho entre o Estado e a Caridade. O papel do Estado passou a ser mínimo e regulador, estando a sua intervenção no campo social limitada à aplicação às Leis do Pobres. Entretanto, a Igreja administrava as *Charities* locais e as escolas para educação dos pobres, desenvolvendo ainda esquemas pioneiros de segurança social (Taylor, 2004:126).

Uma diferença muito substancial em relação ao caso português é o tipo de filantropia que se desenvolveu ao longo do século XVIII - a filantropia associativa - que Owen (1964) compara ao crescimento das sociedades por acções. Desta forma, assistiu-se à formação de um conjunto de associações que agiam como intermediárias entre doadores e beneficiários. Baseadas na subscrição dos seus membros e na recomendação de outros beneficiários por parte daqueles, eram uma forma de obtenção de prestígio social que foi, aliás, um dos factores motivadores da filantropia (Taylor e Kendall, 1996: 35). Ao mesmo tempo que se expandiam os esquemas de filantropia, a formação de um sistema de guildas, desde o século XIV, marcava o início de um sector voluntário independente associado ao desenvolvimento do comércio e baseado no mutualismo (Taylor e Kendall, 1996: 30). Exceptuando a *London Livery Companies*, o sistema de guildas desapareceu antes do século XVI, ou seja muito mais cedo do que na Europa Continental. Isso explica, aliás o desenvolvimento precoce dos sindicatos e das *friendly societies* (Taylor, 2004: 128).

A partir da segunda metade do século XIX, a entrada na Revolução Industrial trouxe mudanças profundas que atingiram todos os aspectos da vida económica social do Reino Unido e, conseqüentemente, na evolução do terceiro sector. A oposição crescente à Lei dos Pobres, por parte dos economistas clássicos como, por exemplo, Adam Smith e Malthus, vem a determinar uma inflexão decisiva no desenvolvimento do capitalismo britânico. Em 1834, a *Poor Law Amendment Act* aboliu o princípio da territorialização e instalou um sistema de auxílio mais centralizado e, ao mesmo tempo, mais selectivo, já que a situação do pobre assistido devia ser muito menos vantajosa do que a do trabalhador. Paralelamente, a entrada definitiva numa economia liberal foi assegurada pela instauração de um regime de comércio livre com a revogação da lei sobre o trigo em 1846 (*Anti-Corn Law Bill*). As reformas assistenciais que ocorreram ao longo do século XIX não alteraram estes princípios. Repare-se que, contrariamente ao caso português, a ideologia liberal não foi contestada, pelo menos com intensidade suficiente para abalar a estabilidade e a formação de uma economia de mercado. É no contexto de uma política de *laissez-faire* que deve ser enquadrada a expansão das *friendly societies* e das organizações mutualistas que, estruturadas segundo os princípios de uma solidariedade profissional, tinham como objectivo assegurar um mínimo de protecção aos seus membros, compensando a ausência do Estado.

Nos inícios do século XX, sob a influência crescente do Partido Trabalhista, da Sociedade Fabiana e, também, em virtude de uma maior pressão política da classe trabalhadora (Barr, 1994) assistiu-se a uma autêntica viragem no papel do Estado. Através de importantes reformas legislativas, a promoção do bem-estar e o alívio da pobreza passaram do sector voluntário para o Estado. Esse conjunto de medidas, como por exemplo, *The Old Pensions Act* (1908), *The National Insurance Act* (1911) e *The Unemployment Act* (1934) atingiram o seu ponto mais expressivo com a publicação do relatório Beveridge, em 1942, que marca a génese de um Estado Providência. A maior intervenção do Estado relegou o papel do terceiro sector para o de “junior partner in the welfare firm” (Owen, 1964). No entanto, o terceiro sector soube adaptar-se às mudanças, (Taylor e Kendall, 1996: 54). Os campos da saúde e da manutenção do rendimento passaram a ser fornecidos pelo Estado, mas muitos outros permaneceram no terceiro sector, como por exemplo, a educação e os serviços

sociais<sup>83</sup>. Entretanto, já era bem nítida a profissionalização das maiores organizações do terceiro sector, com uma maior aproximação ao mercado, em áreas tão diversas como os seguros, a distribuição e a aprendizagem de adultos (Taylor, 2004: 130).

Durante os anos 60 e 70, quando já era visível alguma incapacidade do Estado Providência em resolver todos os problemas sociais, assistiu-se a uma revitalização do sector voluntário com a explosão de novos movimentos sociais ligados ao feminismo, aos direitos civis, aos direitos dos consumidores, à defesa ambiental e à promoção da paz (Taylor e Kendall, 1996: 55). Também o mutualismo conheceu um novo impulso assim como as empresas sociais com a formação do movimento dos proprietários industriais (*The Industrial Common Ownership Movement*) (Taylor, 2004: 132). Os anos 80 e 90 marcam um novo regresso à ideologia de mercado. Os fenómenos de concentração e de burocratização, já presentes no tempo do relatório Beveridge, intensificam-se. No contexto de uma cultura baseada no mercado, as *Charities* maiores tornam-se cada vez mais empresariais, adoptam atitudes mais agressivas na obtenção de financiamento e desenvolvem novas formas comerciais em busca de maiores rendimentos. Um movimento idêntico atinge as mutualidades e inúmeras organizações, assim como as associações de habitação (Taylor, 2004: 133-134).

A entrada do novo Partido Trabalhista, em 1997, a definição de uma “terceiro via” entre o neo-liberalismo e a velha esquerda e a passagem do “governo” para a “governança” vem a conferir um novo protagonismo ao terceiro sector<sup>84</sup>. Desde o período do Compact, em 1998, que estabelece novos princípios de relacionamento entre o Estado e o terceiro sector, até à criação de um ministério para o terceiro sector, em 2006, têm-se assistido a rápidas mudanças, salientando-se o aparecimento de uma nova rede de relações que conectam as OTS com agências e *quangos* sob os mais diversos princípios de funcionamento. As transformações maiores parecem ter ocorrido ao nível local, onde novas relações foram criadas entre as organizações voluntárias envolvidas na provisão de serviços e as autoridades locais (Deakin, 2001: 29).

---

<sup>83</sup> Nalgumas áreas nota-se mesmo uma expansão das organizações ligadas à provisão do bem-estar, ao aconselhamento, às actividades culturais de lazer, aos grupos de auto-ajuda e à investigação médica (Kendall e Taylor, 1996: 55).

<sup>84</sup> Segundo Kendall (2003: 5), “other countries have witnessed new interest in this sphere but few if any have experienced quite such a step change in their situations”.

Em resumo, a evolução do terceiro sector aqui feita, se bem que breve, permite tirar algumas conclusões importantes. A separação entre Estado e a caridade e a forte tradição liberal que desde muito cedo marcaram a formação e a história do capitalismo no Reino Unido moldou, de forma muito particular, a dinâmica e os princípios de funcionamento das OTS. Dito por outro modo, os sectores institucionais que configuram o capitalismo anglo-saxónico como, por exemplo, um mercado de produtos competitivo e um sector financeiro descentralizado e diversificado, acabam por se reflectir numa maior orientação das OTS para o mercado. Por outro lado, as relações entre o Estado e o terceiro sector nunca foram tão fortes no Reino Unido como em Portugal ou como em outros países da Europa Continental e, salvo raras excepções, não assentaram no princípio de subsidiariedade<sup>85</sup>, também devido à menor influência da Igreja. Kendall (2003: 40) afirma que, mais do que em qualquer outro país europeu, a situação do sector não pode ser entendida sem ter em conta o papel que o sector privado ocupa na provisão do bem-estar<sup>86</sup>. O facto de as OTS actuarem nas mesmas áreas do sector privado reflecte-se, nomeadamente, na sua maior capacidade de competitividade e inovação, na utilização diversificada de fontes de financiamento, no maior recurso ao marketing e no grau mais elevado de profissionalização dos quadros. Estas diferenças institucionais serão bem realçadas quando se confrontarem as IPSS com as suas congéneres inglesas - as *Charities*.

### 7.3. IPSS, *Charities* e complementaridades institucionais

Como se foi defendendo ao longo capítulo, as diferentes características, dinâmicas e modos de funcionamento das OTS estão dependentes das relações de complementaridade que elas estabelecem com os vários sectores institucionais que configuram o tipo de capitalismo onde se inserem. Assim, serão confrontados alguns dos elementos que distinguem as IPSS das *Charities*, procurando evidenciar-se que essas diferenças resultam precisamente do seu embutimento em diferentes tipos de capitalismo, assentes em relações de complementaridade diversas.

---

<sup>85</sup> Apenas no sector da educação o princípio da subsidiariedade parece ter tido influência na actividade do terceiro sector com a criação de um “sistema dual” (Kendall: 2003: 42). Olhando mais uma vez para o Quadro VI, entende-se melhor a importância da educação no total das actividades do sector.

<sup>86</sup> Isto explica o peso reduzido dos serviços sociais no conjunto das actividades do sector, atrás salientado (Ver quadro VI).

*Carácter semi-público vs orientação para o mercado.* Embora as IPSS tenham identidade jurídica própria e sejam autónomas, o facto é que a sua relação indissociável com o Estado influencia, de forma decisiva, a sua configuração (Hespanha *et al.*, 2000). De facto, a primeira característica que sobressai quando se analisam as IPSS é o seu carácter semi-público<sup>87</sup>. Assim, devido às relações de cooperação com o Estado no fornecimento de serviços sociais, as IPSS e de, uma forma geral, as OTS tendem a ser vistas como expressão da *solidariedade*, aliás, à semelhança do que acontece em outros países da Europa Continental (Anheier e Mertens, 2003: 282). A imagem de solidariedade fica também reforçada devido, por um lado, ao peso das organizações religiosas (cerca de 30% do total das IPSS) e, por outro, à própria natureza das suas actividades que, como se viu, estão predominantemente concentradas na área dos serviços sociais.

Estas são as primeiras diferenças que separam as IPSS das *Charities*. Devido à importância da tradição liberal e ao tipo de capitalismo que marcou a história do Reino Unido, as *Charities* estão mais *orientadas para o mercado*, não porque as relações com o Estado não tenham sido importantes, mas porque enraízam numa tradição ideológica diferente, sendo de notar que, em vários períodos históricos, foram mais de oposição do que de cooperação. Assim, no Reino Unido, as *Charities* e o terceiro sector são predominantemente encaradas como expressão do *individualismo* (Anheier e Mertens, 2003: 282). O menor peso do ramo dos serviços sociais no conjunto das actividades do sector e a maior importância dos campos da educação e da cultura terão também alguma influência.

*Dispersão vs. concentração.* O facto de os mecanismos do Estado ou do mercado ocuparem um lugar diferente na hierarquia institucional dos dois países tem outras implicações nas OTS. Um dos aspectos mais interessantes que se podem avaliar é saber em que medida é que o *processo de concentração* nas OTS está ou não presente. Apesar dos dados disponíveis nem sempre serem directamente comparáveis, eles são claramente inequívocos. Nas IPSS, menos sujeitas aos mecanismos de mercado, os fenómenos de concentração não só estão ausentes como, em termos dinâmicos, parece observar-se uma tendência inversa de dispersão ou pelo menos, uma estabilidade, isto dependendo dos indicadores utilizados. Em 2006, existiam cerca 4448 organizações com o Estatuto de IPSS

---

<sup>87</sup> Mais à frente, no Capítulo VI, quando se analisarem as formas de cooperação entre o Estado e as IPSS, perceber-se-á melhor porquê.

(GEP/MTSS, 2008) o que representou um crescimento de cerca de 51% em relação às 2953 que existiam em 1996 (H. Reis, 2003: 103). O maior crescimento observou-se nas organizações de menor dimensão, aquelas que empregavam menos de cinco pessoas que representavam, em 2006, 22,7% do total, isto é, um acréscimo relativamente acentuado, relativamente aos 16,2% que se verificava dez anos antes (GEP/MTSS, 2008). Verificou-se, pois, um fenómeno de *dispersão*. Quando se utiliza como indicador relativo o valor das vendas, também não se regista qualquer processo de concentração, mas antes uma estabilidade. Por exemplo, o total das IPSS com um volume de vendas inferior a 500 mil euros é cerca de 40%, quer em 1996 quer em 2006 (GEP/MTSS, 2008).

Curiosamente, a taxa de crescimento das *Charities*, na última década, não foi muito diferente daquela que se registou nas IPSS. No entanto, a forma com se deu esse crescimento diverge completamente nos dois casos. O número total de *Charities* existentes em 2006 (cerca de 169 mil) aumentou substancialmente em relação a 1995 (120 mil, aproximadamente), o que significa um acréscimo percentual de cerca de 40%, um pouco abaixo da taxa de crescimento das IPSS (NVCO, 2007a: 19). Porém, algo de muito diferente aconteceu no processo de crescimento. O número das *Charities* maiores, aquelas com receitas acima de 1 milhão de libras, duplicou no mesmo período. Isto deveu-se a dois factores: por um lado, as *Charities* mais pequenas foram ficando maiores, por outro, entraram para o sector novas *Charities* que iniciam a sua actividade com recursos significativos (NVCO, 2007a: 1). Os valores sobre as receitas totais das *Charities* mostram também, de forma muito clara, este processo de concentração. Por exemplo, entre 2003/4 e 2004/05, as receitas totais do sector conheceram um acréscimo de 800 milhões de libras. Porém, o valor total gerado pelas organizações com receitas superiores a 10 milhões diminuiu, sendo o aumento inteiramente absorvido pelo estrato acima dos 10 milhões. Actualmente, cerca de 70% receitas totais são geradas apenas por 2% das *Charities*. Ao mesmo tempo, observa-se uma *volatilidade* nas receitas das *Charities*, com cerca de 10% das organizações oscilando, para cima ou para baixo, nos vários escalões de receitas entre 2003/4 e 2004/5 (NVCO, 2007a: 24-25).

*Capacidade de inovação e marketing.* A maior ou menor aproximação ao mercado ou ao Estado influencia, também, a capacidade de inovação. As relações entre Estado e IPSS estão reguladas por acordos de cooperação para o fornecimento de serviços. Se para as

IPSS isto lhes confere alguma estabilidade, ao mesmo tempo, constitui uma fonte importante de isomorfismo institucional (Ferreira, 2006: 311-312), no sentido que lhes deram DiMaggio e Powell (1983). De facto, a falta de capacidade de inovação tem sido um dos problemas apontados às IPSS (Hespanha, 2000 *et al.*, e Melo, 2005) ao nível dos produtos, dos processos e da gestão<sup>88</sup>. A capacidade reduzida de inovação está duplamente ligada ao nível baixo de competitividade. Em primeiro lugar, como não há competitividade entre as IPSS na atribuição dos subsídios públicos, pois eles são fixados em função dos serviços prestados e automaticamente renovados, isso desincentiva a sua capacidade de inovação. Por outro lado, nos casos em que as organizações competem num mercado de produtos e serviços já de si pouco competitivo, isto reforça, também, o desincentivo à inovação. A sua fraca orientação para o mercado, o seu fraco nível de competitividade explica também o uso reduzido do marketing embora, recentemente, se tenham vindo a notar algumas preocupações a este nível.

As *Charities*, mais orientadas pelos princípios institucionais do mercado, revelam uma maior capacidade de inovação e um grau mais elevado de competitividade. De facto, elas não só concorrem entre si na obtenção do financiamento, como, também, com outras organizações do sector privado lucrativo. Por outro lado, como concorrem no mercado de produtos e serviços altamente competitivo e caracterizado pela introdução de inovações radicais (Hall e Soskice, 2001), a sua capacidade inovadora é, também, estimulada por esta via. De forma a competirem mais eficientemente na obtenção de fundos muitas delas adoptam uma perspectiva de marketing, estando a sua utilização bastante difundida e tendo a grande maioria das organizações uma atitude favorável em relação ao marketing (Arbuthnot e Horne, 1997), já que há cada vez mais a noção de que as organizações que mais apostam no marketing são aquelas que conseguem atingir valores percentuais mais elevados de aumento das receitas (Bennet, 1998). Além disto, tem sido também mostrado que uma situação de mercado competitivo, ao nível das *Charities* reforça o seu grau de orientação mercantil e, conseqüentemente, a adopção de uma atitude mais competitiva (Bennet, 2005).

---

<sup>88</sup> Estas observações devem ser encaradas como uma tendência e não como uma generalização. Existem organizações que têm revelado dinamismo e capacidade de inovação, mas dentro do quadro geral das IPSS, são, no entanto, uma excepção.

*As relações com o sistema financeiro.* Também nesta área, há diferenças substanciais em Portugal e no Reino Unido. Em relação às IPSS, existe uma fraca densidade das relações com o sistema financeiro. Isto deve-se a várias razões. Em primeiro lugar, devido à pouca capacidade que as organizações têm para angariar recursos próprios (Hespanha *et al.*, 2000: 180), o que está relacionado, por um lado com a existência de um financiamento público relativamente estável e, por outro, com a sua limitada capacidade de inovação bem como com a falta de qualificação do seus quadros e dirigentes. Em segundo lugar, as próprias características do sistema financeiro, centralizado e pouco diversificado, também não são favoráveis ao desenvolvimento de instrumentos financeiros vocacionados para apoiar as IPSS e, de uma forma geral, as OTS. Assim se explica a elevada mortalidade das organizações na ausência de subsídios públicos (Melo, 2005: 19).

No Reino Unido, o ambiente para a obtenção financiamento público no terceiro sector é cada vez mais caracterizado por uma crescente sofisticação e complexidade. O desenvolvimento de novos instrumentos financeiros e a mudança do financiamento público para os mercados financeiros (do qual é exemplo a expansão do financiamento através de empréstimos) são evidências de um mercado com maior maturidade. Um número crescente de organizações recorre a empréstimos como alternativa aos subsídios (NVCO, 2007b). Estas tendências devem-se a vários factores. Por um lado, a competição para o financiamento público é cada vez mais elevada, devido não só ao crescimento do sector, como, também, à polarização entre grandes e pequenas organizações e à concorrência do sector privado lucrativo. Por outro lado, um maior estímulo para a inovação e a existência de um sector financeiro diversificado e sofisticado são igualmente factores explicativos.

*Grau de profissionalização.* Outro aspecto contrastante diz respeito ao grau de profissionalização dos dirigentes, dos quadros técnicos e dos trabalhadores das organizações. Nas IPSS, o nível de profissionalização e de qualificação da mão-de-obra é, geralmente, baixo. É importante salientar que isto não se deve apenas às restrições orçamentais, como, também, à inexistência de recursos humanos qualificados no mercado de trabalho (Hespanha *et al.*, 2000: 176). A falta de profissionalização é, também, bastante nítida ao nível da gestão, sendo uma das fragilidades mais evidentes das IPSS (Hespanha *et al.*, 2000: 178). As consequências deste défice ao nível da gestão são particularmente importantes, já que a liderança tende a ser bastante centralizada na figura do dirigente.

Acresce, ainda, a existência de baixos salários como factor explicativo da pouca profissionalização do sector. Dados recentes apontam que o nível médio dos salários está pouco acima do salário mínimo nacional (GEP/MTSS, 2008).

Nas *Charities* e de, uma forma geral, nas OTS do Reino Unido, o grau de profissionalização é elevado, o que aliás, parece constituir uma característica do terceiro sector nos países anglo-saxónicos (Archambault, 2001). Entende-se que assim seja, dado o carácter mais empresarial das organizações e as características de um mercado de trabalho com um maior nível de qualificação profissional. Num contexto de acréscimo de concorrência que se tem verificado nas últimas décadas, observa-se uma mudança em direcção a um maior profissionalismo (Parsons e Broadbridge, 2004). Por exemplo, ao nível mais elevado da gestão, têm sido recrutados profissionais do sector privado lucrativo que têm transferido para as *Charities* práticas de gestão e políticas desenvolvidas no sector mercantil. O nível dos salários é naturalmente mais elevado, apesar de serem um pouco inferiores àqueles que são pagos no sector privado e no sector público.

*Prestação de contas.* Finalmente, em relação à prestação de contas há igualmente diferenças significativas. É reconhecido que nas IPSS a prestação de contas e o grau de transparência são pontos fracos (Hespanha *et al*, 2001), o que, em parte, se deve ao seu carácter semi-público e à falta de ligação ao mercado. Frequentes vezes, a escolha de uma estratégia de acção mais voltada para a sobrevivência económica do que para as necessidades da população utente subverte as práticas quotidianas de gestão, implicando um desvio em relação aos fins consagrados nos estatutos das organizações. Outro problema é a falta de informação e o fornecimento de dados financeiros não só ao público como, também, às entidades que as fiscalizam. Dada a escassez de recursos humanos, a própria acção fiscalizadora também não é eficaz.

A promoção da prestação de contas nas *Charities* e nas restantes OTS do Reino Unido está bem patente nas preocupações do Estado (ver, por exemplo, Strategy Unit, 2002) nas organizações cúpula (NVCO, 2007b) ou na entidade que regula o sector - a *Charity Comission* – e cada vez mais nas próprias *Charities*. Uma maior aproximação ao mercado explica, em parte, uma maior exigência em relação ao grau de transparência e com a prestação de contas, o que não significa que não haja alguns indícios de que, por vezes, as organizações não produzem informação que seja suficientemente acessível e relevante para

o público, apesar da confiança pública permanecer relativamente alta. No entanto, muitas *Charities* têm vindo a usar formas inovadoras de gestão para melhorar a sua prestação de contas. (Strategy Unit, 2002).

## **8. Que noção de complementaridade institucional?**

A principal ideia teórica que se procurou fundamentar neste texto é a de que as OTS não devem ser estudadas isoladamente, mas sim em articulação com os restantes elementos da configuração institucional das estruturas de governação, visto que se desenvolvem lógicas de complementaridade nos diversos sectores da matriz socioeconómica dos diversos países. Essas complementaridades institucionais dão forma a uma determinada variedade de capitalismo. Faz, então, todo o sentido ligar o estudo da génese e do papel das OTS às formas específicas que o capitalismo assume.

Procurou-se mostrar que as OTS, em Portugal e no Reino Unido, evoluíram ao longo da história, através de um conjunto de interações que as foram ligando às diferentes partes do sistema socioeconómico, dando-lhe alguma coerência. Ficou claro que as diferentes configurações das IPSS e das *Charities* em relação a um conjunto de variáveis - maior orientação para o mercado ou para o Estado, grau de concentração, capacidade de inovação e marketing, relações com o sistema financeiro, grau de profissionalização e prestação de contas - podem ser explicadas através de uma rede densa de complementaridades que as interligam com os restantes sectores institucionais da sociedade. Resta, no entanto, uma questão por responder. Tendo em conta que, como se viu atrás, existem vários conceitos de complementaridade na literatura sobre as variedades do capitalismo – complementaridade como sinergia, complementaridade como suplementaridade e complementaridade como coerência institucional -, qual a noção que sai mais reforçada do estudo efectuado?

De uma forma ou de outra, todos os conceitos acabam por estar presentes, se bem que com diferentes intensidades e abrangências. A noção económica, isto é, complementaridade como sinergia, pode fazer sentido quando se analisam, por exemplo, as relações entre as *Charities* e o sistema financeiro ou a interligação entre a sua capacidade de inovação e a existência de um mercado de produtos competitivo. Porém, não é aconselhável reduzir o conceito ao seu sentido económico, principalmente no caso em que as economias não têm como mecanismo principal de coordenação o mercado, como é o caso de Portugal. De

facto, torna-se difícil justificar, por exemplo, que a reduzida capacidade de inovação das IPSS resulta de algum processo complementar de eficiência ou sinergia. Por sua vez, a noção de complementaridade como suplementaridade é útil, principalmente quando se procura explicar a forma como a produção de bens e serviços se reparte pelo Estado, pelo mercado e pelo terceiro sector. O lugar das IPSS no sistema de segurança social ou o papel das *Charities* no sector da educação pode ser visto à luz da noção de suplementaridade. Todavia, o seu valor explicativo é parcial, pois não permite abranger todos os aspectos institucionais das organizações.

A noção de complementaridade como coerência institucional surge, no estudo efectuado, como a mais relevante. As instituições reflectem um compromisso entre diferentes relações de forças sociais, por vezes contraditórias e, como tal, a complementaridade não pode ser reduzida ao aspecto económico. Na realidade, ela comporta aspectos sociais e políticos que podem resultar numa maior coesão do sistema social. Isto não significa que as diversas componentes do sistema social não tenham autonomia e, por vezes, objectivos contraditórios. Porém, como afirmam Hollingsworth e Boyer (1997: 2) a propósito do conceito de sistema social de produção<sup>89</sup>, existe uma lógica institucional em cada sociedade que conduz as instituições a convergirem para uma configuração social complexa. Como se viu, as IPSS e as *Charities* emergiram em diferentes tipos de capitalismo, assentes em lógicas diferentes (ou, por vezes, idênticas, mas com uma hierarquia institucional diferente) e deram origem a diferentes compromissos institucionalizados. Assim se explica como é que organizações que produzem bens e serviços idênticos puderam assumir configurações tão diversas nos dois países.

---

<sup>89</sup> Um sistema social de produção representa a “forma como as estruturas ou as instituições de um país ou região são integradas numa configuração social” (Hollingsworth e Boyer 1997: 2). Inclui, por exemplo, o sistema de relações industriais, o sistema de formação profissional dos trabalhadores e dirigentes, a estrutura interna das empresas, as relações inter-industriais e inter-sectoriais, os mercados financeiros, a estrutura do Estado e as suas políticas e o terceiro sector, assim como as regras, normas, hábitos e valores que regulam a vida social.



## Capítulo 4

### Governança e Terceiro Sector

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

Para alguns autores, as reformas do sector público iniciadas pelas administrações americana e inglesa nas últimas décadas do século XX, ao estabelecerem como objectivos o Estado mínimo, o reforço dos mecanismos de mercado e o *new public management*, fragmentaram os serviços públicos sem criarem, no entanto, mercados apropriados que os substituíssem. Assim, a formação auto-organizada de redes nas quais intervêm vários actores sociopolíticos substitui-se ao Estado e ao mercado na governação das economias contemporâneas (Bevir e Rhodes, 2001). Para outros, a crescente diversidade, dinâmica e complexidade dos processos sociais nas sociedades modernas contribuíram para o aparecimento de novos problemas. A governação é, então, encarada como uma qualidade societal feita de actores públicos e privados que, actuando em diferentes níveis e em diferentes modos e ordens de governação, procuram novas soluções face à mudança, à diferenciação e à complexidade dos processos sociais (Kooiman, 2003).

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

A literatura económica sobre o papel do terceiro sector nas sociedades contemporâneas, de uma forma geral, não tem seguido uma perspectiva de governação. Quando a questão da governação é tratada, as abordagens tendem a ser feitas de forma ad-hoc, sem um suporte teórico apropriado. Porém, a problemática da governação remete necessariamente para o papel crescente que o terceiro sector tem vindo a desempenhar nas últimas décadas, nas sociedades contemporâneas. Devido às suas características particulares que, mais à frente, serão desenvolvidas, os actores do terceiro sector são parceiros privilegiados no processo de governação, em particular, ao nível local. Assim, importa discutir o papel das OTS na governação, dando-lhe um enquadramento teórico apropriado que tem escapado à literatura especializada. Relativamente ao capítulo anterior, o enfoque desloca-se, assim, para o segundo nível de análise institucional, ou seja, para o nível dos arranjos institucionais. Agora, mais do que um simples sector institucional da economia, o terceiro sector é perspectivado como um mecanismo de coordenação do sistema socioeconómico ou, por outras palavras, como um dos elementos da estrutura de governação das economias.

### **1. Perspectivas conceptuais sobre governação**

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

É claro que as diferentes formas como se define governação supõem enquadramentos teóricos muito diversos. Neste ponto, parte-se da análise de algumas perspectivas teóricas

mais representativas sobre a governação e procura-se encontrar uma estrutura conceptual adequada ao entendimento dos processos de governação institucional das economias contemporâneas. Tendo em conta os objectivos e as orientações teóricas que este trabalho segue, o enfoque é colocado em três tipos de análise: a teoria dos custos de transacção na versão de Williamson (1985, 1996 e 2005), a abordagem interaccionista de Kooiman (2003) e ainda uma outra perspectiva mais geral que enfatiza a configuração dos diversos arranjos institucionais e suas implicações na coordenação das economias (Hollingsworth e Boyer, 1997). Enquanto as duas primeiras se situam num plano microeconómico, seja ao nível das transacções dos agentes económicos seja ao das suas interacções, a terceira trata da governação sob um ponto de vista macrosocial. Dadas as virtualidades, e também as limitações que resultam do facto de situar as análises apenas num destes níveis, a questão que ressalta é se é possível alguma forma de os complementar, de modo a chegar a um entendimento mais geral sobre a governação. À medida que as várias perspectivas serão analisadas, procurar-se-á testar a sua aplicabilidade ao estudo do papel do terceiro sector, enquanto mecanismo de governação.

### **1.1. A abordagem dos custos de transacção**

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

O objectivo principal do trabalho de Williamson consiste em compreender as origens e as funções das estruturas de governação, isto é, das instituições do capitalismo, tal como o próprio as designou: os mercados, as hierarquias empresariais, as formas híbridas e os “bureaus” (Williamson, 1996: 5). Repare-se que o conceito de instituições por ele adoptado nada tem a ver com as “regras do jogo” de North que configuram o ambiente institucional. Resultam daqui duas grandes diferenças entre estas concepções. Por um lado, quando Williamson se concentra naquilo a que ele chama instituições de governação, assume o ambiente institucional como dado. Por outro lado, o nível de análise é completamente diferente, já que as instituições de governação de Williamson operam ao nível microeconómico das transacções individuais, enquanto a ideia de ambiente institucional conduz a análise para o nível macro da actividade económica. Williamson chama, ainda, a atenção para a forma diversa como as duas concepções se ramificam. Socorrendo-se dos trabalhos de North, afirma que as enormes dificuldades em mudar o ambiente institucional, de forma a melhorar o desempenho das economias, leva a que a história económica seja uma “história de economias que fracassaram”. Pelo contrário, a história dos custos de transacção é um caso de sucesso. Tomando o ambiente económico como dado, os agentes económicos alinham as suas transacções com as estruturas de governação que melhores resultados económicos oferecem (Williamson, 1996: 5).

A análise de Williamson afasta-se, em certa medida, da abordagem neoclássica da empresa e do mercado bem como das hipóteses comportamentais que a apoiam. Enquanto a ortodoxia está preocupada com os bens e serviços, a unidade de análise em Williamson é a transacção, sendo esta entendida como a transferência de bens e/ou serviços entre agentes que estão separados por etapas de produção tecnologicamente distintas<sup>90</sup>. Substituem-se os pressupostos neoclássicos da racionalidade perfeita e da transparência do mercado e admite-se que a racionalidade limitada e o oportunismo dos agentes envolvem custos nas transacções<sup>91</sup>, custos estes que dependem da especificidade dos activos, da frequência e do grau de incerteza das transacções. A minimização dos custos de produção determina a

---

<sup>90</sup> Williamson apoia-se no célebre exemplo dos parafusos de Adam Smith para explicar que, para a abordagem dos custos de transacção, não interessa, particularmente, quantos parafusos são feitos e a que preço, mas, sim, como organizar (governar) as dezoito operações (transacções) distintas (Williamson, 1996: 6).

<sup>91</sup> Consideram-se geralmente, na linha de Coase (1937), os custos de informação, de negociação e de monitorização.

escolha entre os vários modos de governação, sejam eles os mercados, as hierarquias empresariais, as formas híbridas ou os “bureaus”.

Relativamente à perspectiva neoclássica convencional, a abordagem dos custos de transacção trouxe um maior realismo à teoria económica, ao incorporar o papel das instituições na análise. A actividade económica já não se confina ao mercado, os custos de transacção não são nulos e a empresa não é uma caixa negra que se limita a transformar inputs em outputs, através de uma determinada função de produção. Todavia, apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, a análise individualista de Williamson não só assume o ambiente institucional como dado, como também ignora o papel constitutivo das instituições. Dito de outra forma, considera-se que as instituições constroem a acção individual, mas não a moldam. Em segundo lugar, não se consideram as relações de poder nas transacções entre agentes económicos, questão particularmente pertinente quando o que se pretende analisar é a governação, processo que envolve, de uma forma geral, uma distribuição desigual de poderes. Em terceiro, parece haver uma contradição entre racionalidade limitada e comportamento otimizador<sup>92</sup>. Finalmente, e como já se referiu, é bastante questionável caracterizar o comportamento dos agentes económicos pelo oportunismo, mesmo na sua vertente mais *soft* (Rose-Ackerman, 1997; Wright, 2002). Por último e a um nível mais pragmático, refira-se que o cálculo dos custos de transacção coloca enormes dificuldades, tal como é reconhecido pelo próprio Williamson (1996: 5). Estas limitações da teoria tornam bastante problemática a compreensão sobre o papel das OTS nas estruturas de governação.

Note-se que a abordagem dos custos de transacção centrou-se, essencialmente, nos mercados e nas hierarquias empresariais como estruturas de governação. Todavia, no decorrer dos anos 90, foi posta alguma atenção, por parte de economistas do novo institucionalismo, nos arranjos organizacionais que não podiam ser classificados como mercados ou hierarquias empresariais e que vieram a ser designados por formas híbridas ou intermédias<sup>93</sup>. Será que as OTS podem ser consideradas uma forma híbrida? Na verdade, elas são um mecanismo de governação, geram transacções e não tem sentido classificá-las como mercado ou hierarquias empresariais. A rejeição do mecanismo dos preços e/ou a

---

<sup>92</sup> De facto, se as capacidades de decisão dos indivíduos são limitadas, não é possível otimizar as escolhas.

<sup>93</sup> Na literatura dos custos de transacção, os exemplos apontados de formas híbridas são as redes, os contratos de longo prazo, o franchising, as alianças e as parcerias.

restrição na distribuição dos lucros, a sua natureza auto-governada e voluntária explicam a razão pela qual não podem ser consideradas mercado ou hierarquias empresariais. No entanto e como se procurará explicar, as OTS não encaixam na tipologia das formas híbridas.

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

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

Será possível encontrar algum critério que reconheça a existência de uma lógica própria das OTS, em vez de as considerar apenas uma mistura? Valentinov (2006 e 2007) responde afirmativamente a esta questão. Segundo ele, esse critério é o *interesse comum*. Alguns estudos sobre a estrutura e o comportamento das OTS realçam a sua lógica de funcionamento através dos conceitos de associação cooperativa e de “comuns”<sup>94</sup> (Lohman, 1992). Valentinov apoia-se nestes trabalhos para propor uma perspectiva alternativa à visão convencional, fundamentando-a na *extensão do interesse comum*. Assim, em vez do

---

<sup>94</sup> Os “comuns”, tradução de “commons”, são caracterizados pela participação não coerciva, pela partilha de propósitos e de recursos, pela mutualidade e pela justiça.

continuum de governação descrito por Williamson, que percorre o caminho que vai desde os mercados, passando pelas formas híbridas, até chegar às hierarquias empresariais, tem-se agora, sequencialmente, os mercados, as hierarquias empresariais e as organizações não lucrativas definidas pela extensão do interesse comum dos agentes intervenientes. Como os mercados são caracterizados pelo conflito de interesses entre vendedores e compradores, a extensão do interesse comum é baixa. Já nas hierarquias empresariais, esse nível é médio, pois o antagonismo entre dirigentes e associados é menos pronunciado que o do mercado. As OTS apresentam o nível mais elevado no critério do interesse comum, pois os agentes intervenientes baseiam a sua actividade na associação cooperativa e na promoção do bem-estar dos seus associados ou de elementos exteriores à organização.

Os argumentos avançados por Valentinov (2006) permitem, então, concluir que nas situações em que o nível de interesse comum é elevado, a estrutura de governação que minimiza os custos de transacção é a organização não lucrativa. Se o grau do interesse das partes interactuantes é intermédio ou baixo, então, é de esperar que as transacções correspondentes sejam efectuadas nas hierarquias empresariais ou nos mercados, respectivamente. Em relação à visão convencional, esta perspectiva oferece inegáveis vantagens que se prendem, por um lado, com a inserção do terceiro sector na abordagem dos custos de transacção e, por outro, com o reconhecimento de uma lógica de funcionamento próprio. Porém, nem todos os problemas são resolvidos.

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

que ilustram situações nas quais as motivações pessoais escapam à lógica do interesse comum.

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

## 1.2. A perspectiva interacionista da governação

A perspectiva interacionista da governação, segundo a abordagem de Kooiman (2003), situa-se, ainda, ao nível microeconómico. Porém, a principal unidade de análise já não são as transacções, mas sim as interacções de governação definidas como as relações multilaterais que ocorrem entre actores político-sociais e entidades, sejam eles indivíduos, organizações ou instituições. Saliente-se, desde já, dois aspectos relevantes na abordagem de Kooiman. Por um lado, a noção de interacções permite incorporar alguns conceitos importantes ligados ao comportamento humano e quase sempre negligenciados na literatura, mas que se podem revelar essenciais na compreensão dos aspectos menos formais da governação como, por exemplo, as noções de confirmação, segurança, defesa, confiança e identidade (Kooiman, 2003: 12). Por outro lado, embora as interacções sejam analisadas ao nível micro há, no entanto, a preocupação de as relacionar com a cultura e a estrutura, considerando a sua dependência mútua. Kooiman distingue o nível intencional do nível estrutural das interacções<sup>95</sup>.

Ao nível intencional, é o actor individual que permanece no centro da análise, não de forma isolada, mas contextualizado numa dada situação que define e determina o curso do processo de interacção. Nos processos de governação, este “*actor-in-situation*” pode ser encarado individualmente, mas o mais frequente é que ele represente uma organização. É um actor corporativo (*corporate actor*), isto é, alguém que, embora dispondo de uma determinada quantidade de recursos, tem o seu comportamento condicionado pelos interesses da organização que representa. Seja como for, a sua acção revela intenção, consciência e identidade. Assim, os indivíduos, isoladamente ou inseridos em organizações,

---

<sup>95</sup> O nível intencional da acção e o nível estrutural são mutuamente dependentes. As actividades de governação dos agentes sociais influenciam a dimensão estrutural, enquanto esta determina aquelas, incentivando ou restringindo a acção individual.

agem guiados pelos seus propósitos e objectivos. Não obstante, devido à diversidade, à complexidade e à dinâmica dos processos sociais, a sua acção pode gerar efeitos não intencionais.

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

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

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

Apesar disto, a abordagem interacionista traz uma contribuição importante para a compreensão do papel do terceiro sector, enquanto mecanismo de governação. Por

exemplo, alguns autores têm salientado que um dos traços distintivos das OTS reside, precisamente, na sua capacidade de produzirem diferentes tipos de interações que podem ser designadas por *activos relacionais* (ver, por exemplo, OECD, 2003: 11). A pertinência do conceito deriva da constatação de que há relações sociais e económicas nas quais a identidade, a atitude e as motivações das pessoas envolvidas são elementos essenciais na criação e no valor dos activos. Alguns exemplos de activos relacionais podem ser encontrados nos cuidados de saúde ou na prestação de serviços a grupos sociais particulares. A literatura sobre os serviços de proximidade dá conta, também, das características especiais da relação entre o beneficiário e o prestador<sup>96</sup>.

O estudo das interações sociais está, igualmente, no centro da literatura sobre capital social. Apesar da diversidade de definições de capital social, ele pode ser entendido como o conjunto de normas e valores que estão embutidos nas redes sociais e que facilitam a coordenação da acção dentro ou entre diferentes grupos sociais (Almeida, 2008a). A noção de capital social pressupõe a ideia de que a qualidade das interações importa não só não a nível da coesão social como, também, no grau de desempenho das economias. Igualmente, a concepção interacionista de governação faz uso do conceito de capital social. Kooiman (2003) utiliza-o para explicar como é que agentes públicos, privados, grupos de interesse, movimentos sociais ou outras formas de acção colectiva são envolvidos nas interações de governação. A ideia da passagem do *governo à governação* supõe a existência de redes de envolvimento cívico, condição necessária à implicação da sociedade civil nos processos de governação. As OTS constituem elas próprias redes de envolvimento cívico, o que faz delas parceiros importantes nos processos de governação (Enjolras, 2005; 59-60).

Apesar do conceito de activos relacionais poder ser aplicado também ao sector lucrativo, não parece haver dúvidas de que a sua utilização tem uma maior pertinência nas OTS do que no sector lucrativo ou, mesmo, do que no sector público (OECD, 2003: 12). Igualmente, a noção de capital social está muito ligada ao papel do terceiro sector<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Na oferta de serviços de proximidade como, por exemplo, os serviços de acção social a crianças, jovens, idosos e deficientes, os serviços de valorização dos espaços públicos urbanos e os serviços de valorização e desenvolvimento do património, as OTS têm tido um papel crescente e, muitas das vezes, largamente dominante (Amaro, 1997).

<sup>97</sup> O trabalho seminal de Putnam (1993) sobre a Itália justifica o melhor desempenho económico da região norte em relação ao sul, pelas diferenças acentuadas no volume de capital social, sendo este medido pela comparação da intensidade do movimento associativo nas duas regiões.

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

A auto-governação representa a capacidade que os indivíduos têm para se governarem autonomamente. Uma parte significativa das OTS é um exemplo claro de como indivíduos ou grupos sociais particulares se associam e resolvem através das suas próprias iniciativas problemas que os afectam a si mesmos, à comunidade ou a um grupo particular de cidadãos. Geralmente, os tipos dominantes (mas não exclusivos) de interacções são os “*interplays*”. Na co-governação, caracterizadas pelos “*interplays*”, admite-se que nenhum actor em particular possui o conhecimento e a informação necessárias. Assim, tem-se assistido a um maior envolvimento de outros actores da sociedade civil para além do Estado num processo de governação em rede, o que não significa que a governação hierárquica e o tipo interacções que lhe correspondem - as intervenções - tenham desaparecido. Na verdade, certas formas de OTS de carácter para-público, onde o Estado exerce um controlo e fiscalização acentuados, podem enquadrar-se aqui.

A aplicabilidade da perspectiva interacionista de Koiman ao estudo do terceiro sector ganha ainda sentido através dos conceitos de entropia e negentropia. O contexto estrutural em que se assiste ao renascimento do terceiro sector é marcado pela presença de alguns factores potencialmente geradores de entropia como, por exemplo, a desaceleração do crescimento económico, a crise do Estado Providência, a crise do fordismo, o envelhecimento da população e o aparecimento de novos movimento sociais. O aumento do

número de OTS e o papel crescente que têm desempenhado na governação sócio-económica pode ser visto como correspondendo à criação de novas fontes de energia (negentropia) que impedem a desintegração das estruturas. A intervenção crescente das OTS nos processos de governação pode ser encarada, ao nível estrutural, como uma forma de actualização societal, em tensão com as tendências entrópicas do sistema.

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

### **1.3. Uma visão macrossocial da governação**

Na perspectiva macrossocial da governação, passa-se do nível das transacções e das interacções que se desenvolvem entre os actores individuais para a estrutura institucional que os configura. Por exemplo, Hollingsworth *et al* (1994: 11) entendem por governação ou sistema de governação “a totalidade dos arranjos institucionais - incluindo regras e agentes produtores de regras - que regulam as trocas dentro e fora das fronteiras do sistema económico”. Esses arranjos institucionais, como já se referiu, são, para Hollingsworth e Boyer (1997, 6-19), os mercados, as hierarquias empresariais, o Estado, as comunidades, as redes e as associações. Cada um dos mecanismos de coordenação tem lógicas próprias que se diferenciam, por exemplo, através da distribuição de poderes (horizontal ou vertical) do motivo da acção (baseada no auto-interesse ou na obrigação) e dos princípios diversos de funcionamento que derivam da sua estrutura organizacional, das regras de troca de bens e serviços e dos meios individuais e colectivos de submissão. As escolhas sociais por um dos vários mecanismos de governação são constringidas pelo contexto social no qual eles se encontram incrustados. Por outro lado, a variação que existe, de país para país, entre as várias formas de governação depende, precisamente, da natureza dessa incrustação.

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

mecanismo de governação e, conseqüentemente, ao papel residual que tem sido atribuído ao Estado e, em particular, ao terceiro sector.

#### **1.4. O mercado como mecanismo de governação**

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

Em primeiro lugar, é preciso definir o que se entende por mercado livre para saber o que é que pode ser considerado uma intervenção do Estado. No entanto, isso é um exercício altamente problemático. Através de alguns exemplos significativos, Chang (2002) demonstra que a mesma acção do Estado pode ser encarada como sendo ou não uma “intervenção”, dependendo do tempo e do espaço em que se situa. Mais importante, ainda, é que a ausência de uma ideia clara sobre o que é o mercado livre torna contingente a própria definição de falhas de mercado. Em segundo lugar, as dificuldades em encontrar uma definição clara de mercado no seio da teoria convencional são muito visíveis. O conceito de mercado como espaço ou região onde vendedores e compradores se encontram para, a um certo preço, transaccionarem um determinado produto é demasiado vago e insuficiente. Como diz Coase (1992), os economistas não podem apenas estudar “two individuals exchanging nuts for berries on the edge of the forest” e sentir que a sua análise está completa. Na verdade, o mercado pressupõe outras actividades associadas, como o estabelecimento e a divulgação dos preços, as formas de contacto e de circulação de informação dos consumidores. Para além disso, falta, ainda, ao conceito a ideia que a troca depende das instituições legais, implica a troca de direitos de propriedade e, não menos importante, envolve um conjunto de disposições institucionais de determinação e divulgação dos preços (Hodgson, 1994: 175).

A abordagem dos custos de transacção de Williamson e, de uma forma geral, a corrente do novo institucionalismo chamaram a atenção para o facto de que a economia de mercado

não se resume ao mercado, embora esta ideia tenha sido há muito defendida pelo velho institucionalismo. Porém, a assumpção da primazia do mercado não é, de forma alguma, abandonada. A conhecida frase de Williamson (1985): “in the beginning there were markets” é, a este respeito, elucidativa. O ponto de partida da sua análise é um estado de natureza livre de instituições, onde uma situação natural de mercado conduz os indivíduos à necessidade de um contrato social governado pelo Estado através da lei e da ordem. Não obstante, são vários os exemplos que nos mostram o contrário, ou seja, “in the beginning there were not markets”, como afirma Chang (2002:547). O trabalho de Polanyi (1980[1944]) salienta o papel do centralizador e intervencionista do Estado na construção do mercado livre<sup>98</sup>. Mais recentemente, a criação de mercados pelo Estado nas áreas das telecomunicações, na indústria do software, na electricidade e na internet mostra que o mercado não pode ser considerado o ponto de partida. Igualmente, os inúmeros problemas levantados pelas reformas liberais nos países de leste salientam a necessidade de um aparelho estatal eficiente no aparecimento dos mercados livres (Chang, 2002: 548).

Em resumo, o quadro conceptual que resulta das considerações acima efectuadas é bem mais complexo e diverso do que aquele que é fornecido pela abordagens convencionais. Em primeiro lugar, o mercado não é algo abstracto, mas sim um conjunto de dispositivos institucionais constituído por normas, convenções, regras formais e informais que governam a actividade económica. Em segundo lugar, os mercados concorrenciais são apenas um dos arranjos institucionais possíveis através dos quais os recursos, a produção e o consumo são afectados e coordenados numa determinada economia. Aliás, nas economias desenvolvidas, uma parte significativa das transacções ocorre cada vez mais através de arranjos institucionais não mercantis. Em terceiro lugar, não há *a priori* qualquer razão para supor que uma trajectória óptima de desenvolvimento esteja restringida às situações em que os mercados funcionem de forma concorrencial. Pelo contrário, diversos estudos apontam que um *mix* forte de elementos não mercantis de coordenação pode ser mais eficaz (Dorward *et al*, 2005). Por último, só conhecendo as instituições que afectam o mercado e que são afectadas por ele se pode chegar a um melhor entendimento sobre o seu próprio funcionamento.

---

<sup>98</sup> Ao longo da sua obra chave - A Grande Transformação - Polanyi mostra que o mercado livre foi construído através de contínuas manipulações por parte do Estado quer na remoção de antigas regulações restritivas quer na construção de novos organismos administrativos (1980[1944]).

### 1.5. O Estado como mecanismo de governação

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

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

Sendo o Estado “a instituição das instituições” (Reis, 2002), as suas características como mecanismo de coordenação são bem distintas. Ao fim e ao cabo, é o Estado que regula e sanciona os outros mecanismos de governação, que define os direitos de propriedade e que estabelece as políticas fiscal e monetária. Para além disso, o papel do Estado na configuração das economias passa, também, pela gestão das suas articulações espaciais, pela formação de significados colectivos, pela dinamização de uma economia pública de informação, pela criação de economias externas, pela formação do ambiente empresarial, pela qualificação de recursos humanos e, ainda, pela determinação das sedes principais da concorrência, da produtividade e da concertação (Reis, 2002; Almeida, 2001).

Abandonando os pressupostos do *mainstream* da economia, vários autores procuram chegar, de forma diversa, a uma visão mais rica sobre a lógica de funcionamento do Estado e do seu papel na governação das economias. É o caso, por exemplo de uma visão do Estado como a “totalização contraditória de um conjunto de compromissos institucionalizados” (Delorme e André, 1983), ou como um "conjunto complexo de instituições, procedimentos, modos de cálculo e normas, assim como os padrões associados à conduta estratégica" (Jessop, 1990), e de um Estado relacional, integrado, complexo e de natureza múltipla (Delorme, 1995)<sup>99</sup> ou, ainda, de um Estado incrustrado no sistema social de produção (Hollingsworth e Boyer, 1997).

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

---

<sup>99</sup> Para Delorme (1995:187), o Estado é relacional, “pois é entendido não como uma substância definindo uma essência intrínseca mas como uma conjunção de fenómenos testemunhando regularidade fortes no espaço” (1995:187). É integrado, já que entre um Estado apenas estrutura e um Estado actor nenhuma das partes acaba por prevalecer sobre a outra. O Estado tem uma natureza múltipla e possui uma espécie de ubiquidade. O Estado é complexo, pois implica que a percepção da economia de mercado se faça mais como um “composto” (*composé*) do que sob a dicotomia Estado-mercado.

Os argumentos de enfraquecimento do Estado têm-se apoiado nas características de um pós-fordismo marcado pela flexibilização, pelas pequenas escalas, pela diversificação e pela partilha de poder entre Estado e mercado, pela crescente importância das redes na governação, contrariamente ao regime fordista que mantinha uma divisão clara entre público e privado (Jon e Peters, 2000: 15). Algumas críticas às teses da globalização têm sublinhado que os Estados têm respondido à globalização dos mercados através da criação de organizações e instituições internacionais que assumem um poder real sobre a desregulamentação dos mercados. Na opinião de alguns autores, isso deve ser visto como uma forma do Estado assumir o controlo e não como um sinal do seu enfraquecimento. Outras críticas sublinham que o aparecimento de novos actores não estatais e o movimento de horizontalização na governação não dever ser visto como uma prova da perda de importância do Estado. Por um lado, parece evidente ter havido algum exagero no papel do Estado no passado e, simultaneamente, uma subestimação do papel dos actores não estatais. Por outro lado, pode ser ainda argumentado que o referido movimento de horizontalização tem que ser confirmado por mudanças visíveis nas estruturas legais e constitucionais (Jon e Peters, 2000: 15)<sup>100</sup>.

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

### **1.6. O terceiro sector como mecanismo de governação**

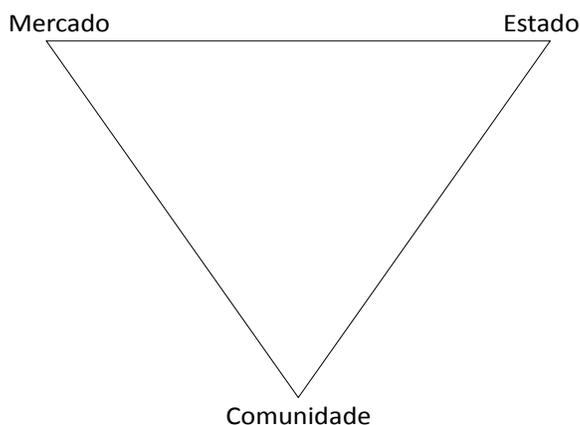
No capítulo I, viu-se como as teorias económicas convencionais de origem norte-americana, ao encararem o aparecimento do sector não lucrativo como um subproduto das falhas do mercado e do Estado, não facilitaram um entendimento claro sobre a sua natureza, sobre o seu lugar específico na governação institucional da economia nem sobre a sua

---

<sup>100</sup> Para críticas mais pormenorizadas sobre a perda de importância do papel do Estado na governação ver, por exemplo, (Jon e Peters, 2000: 15-18; 29-32).

lógica de funcionamento. A abordagem europeia foi norteadada por outras preocupações. Ao invés de explicar as dimensões económicas de um sector através dos conceitos e dos instrumentos das teorias dos mercados, os estudos europeus seguiram uma abordagem de carácter mais sociológico cujo objectivo principal foi o de explicar as particularidades de um terceiro sector como parte de um *conjunto plural de economias*, colocando a tónica na sua natureza aberta, mista e intermediária. A grande vantagem em relação à abordagem norte-americana é que se faz notar que a especificidade do sector está relacionada com o quadro institucional dentro do qual operam as organizações, “balançando entre diferentes princípios económicos” (Evers e Laville, 2004: 36). Porém, o grande problema, como se irá ver, reside na dificuldade em distinguir uma lógica própria de funcionamento do terceiro sector e, por consequência, em identificar o seu papel específico como mecanismo de governação económica.

Figura 4:  
O Triângulo de Evers



Evers, 1990

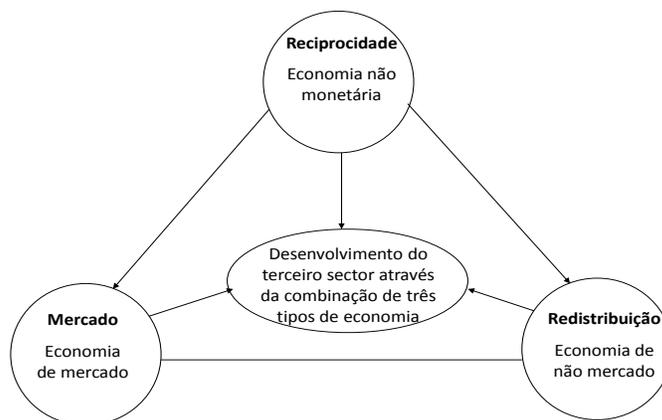
Um bom exemplo disto é o conhecido triângulo de Evers (Figura 4), frequentemente invocado e geralmente aceite como um instrumento adequado para situar o lugar estrutural do terceiro sector. O espaço vazio, delimitado pelos três vértices do triângulo, seria ocupado pelo terceiro sector. Segundo Evers, o terceiro sector surge como uma dimensão do espaço público nas sociedades civis, isto é, ele deve ser visto mais como uma área intermédia e não propriamente como um sector definido de forma clara (1995: 159). As noções de *espaço público* e de *sociedade civil*, utilizadas pelo autor, sugerem que as democracias modernas desenvolveram uma área social caracterizada pela associação não

coerciva, pela representação dos interesses políticos e sociais, pela solidariedade, pela ajuda e pela auto-ajuda (Evers, 1995: 161).

A análise de Evers pode ser ligada aos três princípios de regulação de Polany (1980[1944]), isto é, ao do mercado, ao da redistribuição e ao da reciprocidade. Laville *et al* (2000) associaram estes três princípios de organização da actividade económica a três tipos de economia estruturadas à volta de um princípio: mercantil, baseada no princípio do mercado, não mercantil, organizada em torno do princípio da redistribuição, e não-monetária, assente no princípio da reciprocidade (Figura 5). O terceiro sector passa a ser encarado como uma forma híbrida situada entre os três pólos da economia que se encontram em permanente tensão com aquela hierarquização.

Figura 5:

Os princípios de organização da actividade económica



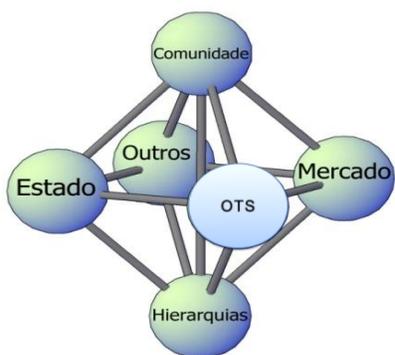
Adaptado de Laville *et al.* 2000

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

mecanismos de coordenação da actividade económica. De certa forma, acabam por absorver as racionalidades do pólo que lhe fica mais próximo.

Assim, neste sentido, a análise de Evers bem como os desenvolvimentos que se lhe seguiram têm, inegavelmente, alguma utilidade teórica. As suas limitações, porém, resultam do facto de não eliminarem a ideia residual e vaga do terceiro sector como algo que não é Estado, não é mercado e não é comunidade. No entanto, há sinais muito claros sobre a forma única como o terceiro sector tem desempenhado um papel crescente na definição das regras do jogo, seja pela influência nas alterações do quadro legal, do sistema fiscal ou na definição das políticas, seja pela influência na própria lógica de funcionamento do mercado, do Estado e da comunidade. É por isso que uma mais clara compreensão do terceiro sector tem que ter em conta todo um processo histórico, dinâmico e complexo que, por variadas razões, o tem empurrado para um lugar central na governação das sociedades contemporâneas. Pondo a questão noutro termos, o terceiro sector não pode ser apenas situado no triângulo entre o Estado, o mercado e a comunidade não apenas porque possui uma lógica única de funcionamento com actores, processos e quadros cognitivos próprios como, também, porque é um dos nós da configuração institucional das economias.

Figura 6: Estrutura de Governação



Assim, uma forma mais produtiva de visualizar o terceiro sector numa estrutura de governação requer a substituição do triângulo de Evers por outra figura geométrica que possa dar conta não só do seu lugar central na configuração institucional das economias contemporâneas como igualmente, das interdependências estabelecidas com os restantes elementos de governação (ver Figura 6). Cada um dos nós – OTS, Estado, mercado, hierarquias empresariais, comunidades e outras formas, como os clubes e as redes, etc. - faz parte de uma estrutura interdependente de governação coesa, mas em permanente tensão.

Cada um dos elementos da estrutura de governação está ligado aos demais através de uma rede finita de fluxos, de complexidade e de densidade variáveis, de tal forma que qualquer mudança num dos nós afecta o conjunto. Encarando agora o terceiro sector como um dos nós, tem-se que a estrutura de governação é afectada pela sua dinâmica, sendo o inverso também verdadeiro. Voltando ao triângulo de Evers é ainda verdade que o terceiro sector está em permanente tensão com o Estado, o mercado e a comunidade. A grande diferença é que isso é, também, verdade para os outros nós. Cada um deles está, igualmente, em permanente tensão com os restantes.

## **2. O que é distintivo no terceiro sector?**

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

### **2.1. A diversidade do terceiro sector**

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

forma geral, o que distingue, respectivamente, as cooperativas, as mutualidades e as associações.

Segundo a Aliança Cooperativa Internacional, uma cooperativa é uma associação autónoma de pessoas unidas voluntariamente para alcançarem as suas necessidades e aspirações comuns, quer económicas quer sociais quer culturais, através de uma empresa comum e democraticamente controlada. A cooperativa pode ser, assim, encarada como um misto de associação e de empresa, cuja produção de bens e serviços se estende a ramos tão diversos como a agricultura, o artesanato, a comercialização, o consumo, o crédito, a cultura, o ensino, a habitação e a construção, as pescas, a produção operária, os serviços e a solidariedade social. Na Europa, a sua importância relativa, no conjunto do terceiro sector, é muito diversa. As cooperativas ocupam uma maior percentagem do emprego total do sector na Finlândia (55%), na Suécia (50%), em Espanha (46%) e em Portugal (44%) e, segundo o mesmo indicador, estão menos representadas na Bélgica (17%), na Irlanda (17%), na Holanda (14%) e no Reino Unido (7%) (Greffé, 2003).

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

quantidade total de organizações ser reduzida, o certo é que envolvem, geralmente, um número elevado de associados, principalmente, nas áreas do seguro social<sup>101</sup>.

Por último, as associações são o grupo mais heterogéneo e, por conseguinte, o mais difícil de caracterizar. Segundo, as abordagens anglo-saxónicas, são as únicas organizações que configuram o sector não lucrativo ou o sector voluntário, como aí é, também, designado. As suas características variam, também, muito de país para país, apesar de se encontrarem alguns traços comuns. Em Portugal, assumem uma importância particular as associações de solidariedade social, as organizações de cariz religioso, como as misericórdias e os centros sociais paroquiais, as fundações de solidariedade social, as associações de desenvolvimento local e as associações culturais e recreativas. De uma forma ou de outra, podem encontrar-se equivalentes destas formas organizacionais em outros países. Embora cubram uma vasta área de actividades, as associações, na sua maioria, estão representadas na área dos serviços sociais, se bem que as funções de expressão, como se viu, sejam bastante significativas. Recorrendo ao indicador do emprego, as associações são a forma dominante em quase todos os países europeus. No Reino Unido, chegam a representar 90% do emprego no sector da economia social, seguindo-se a Holanda (86%), a Grécia (81%), a Irlanda (78%), a Bélgica (77%) e a Dinamarca. Dentro dos países com valores mais baixos, estão Portugal (55%), Espanha (53%), Suécia (46%) e Finlândia (45%) (Grefe, 2003).

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

## 2.2. A lógica sócio-económica do terceiro sector

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

---

<sup>101</sup> Os indicadores do emprego tendem a sobrevalorizar as actividades nas áreas dos serviços de proximidade e a conceder menos importância a outras, como as cooperativas de consumo e as mutualidades. Por exemplo, em Portugal, existem menos de 100 mutualidades que, todavia, representavam, em 2000, cerca de 783 milhares de associados (Ferreira, 2000).

A proximidade territorial tem sido amplamente apontada na literatura sobre o terceiro sector como uma das suas mais importantes características. A oferta de serviços de proximidade nas economias contemporâneas tem sido crescente, sendo a sua produção largamente assegurada pelas OTS (Amaro, 1997). Assim, o terceiro sector está ligado ao território, no seu sentido mais amplo. Para Reis (2006), o território não é apenas o espaço físico, é também um espaço relacional constituído pela *proximidade*, pelas *densidades* e pelo *polimorfismo estrutural*. Significa isto que o entendimento sobre a lógica de funcionamento das OTS deve ter em conta não só o espaço e as relações que nele se desenvolvem (*a proximidade*) como, também, as interacções continuadas entre os agentes (*a densidade*) e as relações de poder em que os territórios participam (*o polimorfismo estrutural*) (Reis, 2006: 10).

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

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

realizada, também, pelo mercado e pelo Estado, embora isso não possa ser considerado uma característica marcante da sua actividade. Por outro, há OTS que não produzem activos relacionais, tais como a grande maioria das cooperativas e das mutualidades.

Relativamente ao último critério, é possível afirmar que as OTS fundamentam a sua actividade numa lógica solidária. Como se viu no Capítulo 2, apesar de as formas de solidariedade desenvolvidas serem diversas, acabam por estar sempre presentes na actividade das organizações. Na altura distinguiram-se dois tipos de solidariedade: *fechada* ou *auto-centrada* e *aberta*, consoante o objectivo das organizações seja a satisfação das necessidades dos seus associados (como acontece com as cooperativas ou as mutualidades) ou de outros elementos exteriores à organização. A solidariedade *aberta*, como se referiu, pode ser *dirigida* ou *comunitária*, pois a actividade da organização tanto ter como população-alvo um grupo especial de cidadãos (o caso das IPSS) ou a comunidade como um todo (as Associações de Desenvolvimento Local).

Em resumo, a solidariedade parece ser de facto o critério que distingue, de forma mais precisa, o funcionamento das OTS, relativamente às organizações pertencentes aos demais sectores institucionais da economia, sejam eles o mercado ou o Estado. A proximidade territorial e a produção de bens relacionais mantêm-se como características importantes, mas não tão abrangentes, pois aplicam-se à generalidade das associações, deixando de fora uma boa parte das cooperativas e das mutualidades<sup>102</sup>.

### **3. Governação, Estado e Terceiro Sector**

A ideia de governação, como se referiu no início do capítulo, pretende chamar a atenção para a participação de um conjunto alargado de actores nos processos de coordenação dos sistemas socioeconómicos. A transição das formas mais tradicionais de governação hierárquica para a governação em rede é vista, por muitos autores, como o resultado das próprias transformações do Estado. Assim, em virtude da crescente complexidade e diferenciação dos processos sociais, o Estado tem optado por associar, na execução e coordenação das suas políticas, novos actores como, por exemplo, o terceiro sector. Entende-se, assim, que muitos autores procurem compreender o aparecimento de novas

---

<sup>102</sup> De facto, nem todas. Por exemplo, as cooperativas de solidariedade social, como as CERCIs e algumas mutualidades que estão na área da acção social baseiam a sua actividade na proximidade e na provisão de bens relacionais.

formas de governação, a partir das mudanças que têm afectado os Estados contemporâneos. Esta centralidade teórica do Estado na explicação dos novos processos de governação pode ser também justificada pelo seu duplo papel. De facto, se, por um lado, o Estado é um parceiro igual na governação, por outro, é ao mesmo tempo o organizador das condições de governação (Ferreira, 2009b), pois a ele lhe compete a definição dos dispositivos reguladores. Embora não seja possível negar a importância do Estado na definição das *regras do jogo* da governação, a sua centralidade teórica tende a fazer esquecer o papel dos outros actores sociais, colocando-os como mero receptáculo das políticas estabelecidas pelos actores públicos e dos papéis que aquele lhes atribui. Esta visão limitada da governação é facilmente contrariada pela realidade, como o caso português bem o elucida.

Tal como já se afirmou, as OTS têm vindo a desempenhar um papel crescente na governação societal, em Portugal, designadamente, na provisão de bens e serviços sociais destinados, por exemplo, à prevenção de grupos de risco, à diminuição da exclusão social ou à regeneração urbana. Isso pressupõe a criação de um conjunto de dispositivos institucionais, desde aqueles que enquadram de forma mais geral actividade das OTS, como a Constituição ou a Lei de Bases da Segurança Social até aos mais específicos como o Estatuto das IPSS que define os seus objectivos e organiza as relações com o Estado. Sendo certo que estas regras do jogo são, em última instância, aprovadas pelos poderes públicos, a sua definição está bem longe de se poder considerar o resultado de um processo unilateral. Na verdade, muito do quadro regulador do terceiro sector foi estabelecido através de negociações, nas quais a capacidade de pressão das confederações que representam o terceiro sector em Portugal parece ter sido decisiva na redacção final dos diplomas<sup>103</sup>.

Repare-se, então, que a insistência teórica, feita no capítulo 2, sobre a noção de instituições como o resultado de um compromisso político entre actores diferenciados faz aqui todo o sentido. Assim, a governação nas sociedades contemporâneas não pode ser entendida somente como a consequência de uma mera transferência de funções do Estado,

---

<sup>103</sup> Esta capacidade negocial das confederações, particularmente forte na década de 90 do século XX, foi bastante realçada em algumas das entrevistas realizadas para esta investigação. Por exemplo, segundo um ex-dirigente da UIPSS (actualmente CNIS), alguns dos diplomas reguladores foram da sua autoria, como um importante despacho normativo que ainda hoje regula as formas de cooperação entre as IPSS e o Estado ou o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 1998). uma espécie de magna carta do terceiro sector. É, igualmente reconhecido que essa capacidade negocial é hoje mais reduzida, em relação às últimas décadas.

mas também como uma renegociação dos papéis desempenhados pelos vários actores sociais. Em termos mais resumidos, o que se pretende dizer é que a hierarquia dos sectores institucionais (por exemplo, Estado, terceiro sector e mercado) determina os resultados do processo de criação das regras formais. Assim, quanto mais dominante se torna um sector institucional, maiores são as possibilidades de impor a sua lógica ao conjunto da arquitectura institucional do sistema socioeconómico (Amable, 2005).

No caso do terceiro sector, as novas tendências nos processos de governação têm constituído uma oportunidade para a sua afirmação enquanto actor político e económico. A presença das uniões e confederações que representam o terceiro sector nas mais variadas instâncias de governação em Portugal mostram bem a importância do seu papel como actor político. Por outro lado, as suas funções crescentes na provisão de bens e serviços e na criação de emprego fazem dele um dos elementos mais significativos na estrutura de governação dos sistemas económicos. Note-se, ainda, que a influência do terceiro sector na definição das regras do jogo, ou seja, o seu papel enquanto actor político, determina as suas funções como actor económico. A crescente importância das OTS na produção de determinados serviços, por exemplo, na área da saúde, da educação ou da toxicodependência não podem ser vistas como uma mera delegação de competências do Estado para o terceiro sector, mas também como a consequência dos interesses manifestados pelas organizações representativas do sector em assumir a produção em alguns sectores de actividade económica.

Tal como o processo de criação das regras formais, também as tendências de evolução dos quadros institucionais são naturalmente determinadas pela hierarquia dos sectores institucionais. Um exemplo particularmente elucidativo reside na questão do financiamento público às IPSS. Na década de 90, quando a capacidade negocial das IPSS, representadas pela União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS) era forte, assiste-se ao aparecimento de novas formas de cooperação com o Estado, enquadradas pelos protocolos de cooperação, que asseguraram uma fase de maior estabilidade e crescimento das OTS. Inversamente, as novas tendências de financiamento directo às famílias que o Estado pretende impor, embora vá contra a posição da CNIS, parece de facto avançar num momento em que a sua capacidade de negociação diminuiu, em relação às décadas anteriores.

Há ainda um aspecto particularmente importante, nas relações entre Estado e terceiro sector, ligado não à criação ou à evolução das regras do jogo que configuram os processos de governação, mas sim à sua aplicação. A literatura sobre a governação e, de uma forma particular, aquela que incide sobre o papel do terceiro sector não se tem preocupado com a questão da aplicação do quadro institucional formal nas práticas quotidianas das organizações. Na verdade, é como se partisse do princípio que a transposição das regras formais para a realidade fosse um processo linear e transparente, quando na verdade está longe de o ser. No capítulo seguinte será estudado aprofundadamente um conjunto de regras que definem, de forma pormenorizada, o processo de registo das IPSS, as condições para a celebração dos acordos de cooperação com o Estado, os modelos de comparticipação financeira dos utentes e as condições de funcionamento das respostas sociais oferecidas. Porém, a aplicação das regras formais é adaptada de acordo com um conjunto de factores muito diversos tais como estratégias económicas das organizações, as características das comunidades onde estão inseridas, o perfil socioeconómico dos utentes e a maior ou menor flexibilidade com a qual os organismos públicos de controlo interpretam o eventual afastamento entre as regras formais e as práticas reais. Esta adaptação e flexibilização dos quadros legais podem ser facilmente associadas à variedade de capitalismo existente. Na verdade, como se depreende da caracterização atrás feita sobre os vários modelos de capitalismo, um dos traços que particulariza os países do modelo mediterrânico é uma menor transparência na transposição da lei para as práticas das organizações<sup>104</sup>.

Em resumo, neste ponto salientaram-se três aspectos relacionados, respectivamente, com a criação, a evolução e a aplicação do ambiente institucional que regula o papel do terceiro sector na governação: em primeiro lugar, a criação das regras do jogo da governação é um processo de natureza compósita cujos resultados dependem da capacidade negocial dos actores envolvidos; em segundo lugar, a evolução dos quadros institucionais reguladores depende, igualmente, da hierarquia dos sectores institucionais; por último, a aplicação das estruturas legais formais é um fenómeno complexo cuja maior ou menor flexibilização depende de um conjunto de elementos que, em última análise, estão associados às

---

<sup>104</sup> A menor importância dada à prestação de contas ou os traços de particularismo e clientelismo, atrás apontados, são exemplos da não linearidade da aplicação dos quadros legais.

características do próprio modelo de capitalismo existente e, conseqüentemente, ao funcionamento e à dinâmica das organizações que dele fazem parte.

#### **4. A inserção económica do terceiro sector**

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

##### **4.1. A participação do terceiro sector no mercado de bens e serviços**

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

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

Devido a uma série de razões de vária ordem, as tendências da oferta deste tipo de bens e serviços têm sido claramente inadequadas para responder ao crescimento da procura. Uma grande parte deste tipo de bens foi produzida, no passado, pelo Estado ou, pelo menos, maioritariamente financiada e controlada por ele. Porém, as restrições financeiras que têm atingido o sector público têm impedido a satisfação das crescentes necessidades dos consumidores. Igualmente, o modelo de despesa pública que predominou nas últimas décadas tem sido mais orientado para a redistribuição passiva dos recursos, de acordo com as disposições legais em vigor, e menos para o fornecimento de serviços individuais de

interesse colectivo<sup>105</sup>. Alguns serviços de proximidade, nomeadamente, aqueles que estão ligados à prevenção da exclusão social ou à protecção de grupos de risco (idosos, crianças e toxicodependentes) foram negligenciados ou, pelo menos, a oferta pública reagiu lentamente (Borzaga *et al.* 1999: 15-18). Assim, uma das principais soluções encontradas pelos poderes públicos para fazer face às necessidades da procura tem sido a execução de políticas de contratualização com as OTS. Por um lado, o Estado assegura o financiamento (geralmente) parcial, por outro, as organizações comprometem-se a seguir uma série de procedimentos, sendo a sua acção fiscalizada e controlada pelos poderes públicos.

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

A *proximidade* é, também, apontada como uma das grandes vantagens das OTS. Assim, devido a uma maior proximidade ao meio local, são mais capazes de identificar e interpretar as necessidades da população. A sua capacidade de rapidez de resposta é assim mais elevada do que as organizações públicas, mais centralizadas, mais burocratizadas e mais distantes do meio local. Por exemplo, em situações de urgência, como um internamento em lar de um idoso ou o apoio a uma criança em risco, a proximidade da organização possibilita uma intervenção rápida. Igualmente, a proximidade permite-lhes potenciar a sua aptidão para satisfazer procuras altamente diferenciadas e, deste modo, diversificar mais facilmente a sua oferta, de forma a focarem-se, especificamente, nas

---

<sup>105</sup> Na tradição da economia do bem-estar, trata-se dos bens de mérito, isto é, aqueles que, apesar de serem caracterizados pelo consumo individual, geram efeitos positivos no conjunto da comunidade.

necessidades dos consumidores, em particular, daqueles que foram excluídos da provisão tradicional de bens e serviços.

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

Finalmente, a *capacidade de inovação* é outro dos aspectos positivos do terceiro sector que, normalmente, é referenciado na literatura especializada. Contrariando as ideias da economia convencional segundo as quais uma organização não lucrativa não é inovadora<sup>106</sup>, tem sido avançado por vários autores que as OTS o são, pois conseguem introduzir novos produtos ou uma nova qualidade de produtos, novos métodos de organização da produção, novos factores produtivos, novas relações de mercado e novas formas de empresa (Defourny, 2001; Horn, 2003; Lévesque, 2005 e 2006; Almeida, 2007). A capacidade de inovação é explicada por um conjunto de elementos distintivos das OTS. Em primeiro lugar, o facto de serem, fundamentalmente, de produção trabalho-intensiva torna-as mais flexíveis e aptas para a mudança. Em segundo lugar, a sua estrutura participativa, permitindo que consumidores e/ou trabalhadores intervenham no processo de

---

<sup>106</sup> Na verdade, segundo os economistas neoclássicos, as OTS são, em princípio, menos inovadoras do que as empresas lucrativas, devido a várias razões. Em primeiro lugar, o facto de a estrutura da propriedade ser colectiva ou, pelo menos, não assentar no proprietário individual, como é o caso das cooperativas e das associações, não estimula a inovação e a assumpção do risco. Em segundo, a ausência do objectivo da maximização do lucro constitui, também, um desincentivo à actividade inovadora. Por último, o terceiro sector assegura a produção de bens e serviços em sectores que são, geralmente, pouco rentáveis, abandonados pelo mercado e pelo Estado (Lévesque, 2005: 9).

tomada de decisão, permite um maior envolvimento com a missão da organização. Ligado a este aspecto, surge um último elemento relacionado com o suposto conhecimento e experiência dos dirigentes, sejam eles consumidores, stakeholders ou demais gestores vocacionados para identificar, devido ao seu próprio envolvimento na organização, novas formas de intervenção.

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

Por outro lado, tem sido, igualmente, apontado o facto de que a satisfação das necessidades dos consumidores ou utentes, em particular, daqueles que se encontram em situação de maior desvantagem económica com baixos rendimentos per capita ser prejudicada em favor de uma estratégia de sobrevivência económica mais voltada para a maximização das receitas e menos para o atendimento à população mais carenciada<sup>107</sup>. Assim, podem-se esbater as virtudes de uma maior proximidade há pouco referidas. O fenómeno da burocratização que atinge, por vezes, as grandes organizações pode significar, também, um maior afastamento, em relação às necessidades dos utentes.

A capacidade de inovação conhece também os seus limites. Para além dos factores já referidos - insuficiência de recursos humanos, baixo nível de qualificação dos trabalhadores, falta de dinamismo dos dirigentes – há, ainda, outras razões que podem

---

<sup>107</sup> Segundo um conhecido estudo sobre as IPSS realizado em Portugal (Hespanha *et al.*, 2001:178-179), esta característica foi apontada pelos técnicos de segurança social entrevistados como um dos aspectos mais negativos do seu funcionamento. Assim, de acordo com o referido estudo, as organizações, por vezes, tendem a dar prioridade aos utentes que podem pagar participações mais elevadas, em detrimento dos mais carenciados. Por outro lado, a forma arbitrária com que são fixadas as participações explica a sua enorme discrepância, para a mesma reposta social, entre as organizações.

limitar a capacidade para inovar no mercado de bens e serviços como, por exemplo, aquelas que resultam das formas de contratualização que as OTS mantêm com o Estado. Na verdade, a passagem de formas mais esporádicas de colaboração para formas mais estáveis parece ter implicado, por vezes, uma maior dependência em relação às opções públicas. Por exemplo, nos países em que as políticas de contratualização são fundamentadas nas escolhas das organizações através da política do melhor preço, foi observado, por vezes, que isso resultou numa perda de autonomia e de capacidade para inovar na produção de bens e serviços. Nos casos em que as relações de contratualização entre Estado e OTS são marcadas pela estabilidade das comparticipações pagas pelo Estado às organizações pela prestação de certos serviços, desde que sejam cumpridas os requisitos legais exigidos, a tendência para o isomorfismo institucional pode acontecer.

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

#### **4.2. A participação do terceiro sector no mercado de trabalho**

A inserção económica do terceiro sector e o seu papel na governação deve ser, também, analisada através do seu papel no mercado de trabalho. No Capítulo III, viu-se como as OTS constituem importantes empregadoras, chegando a ocupar, em média, cerca de 7% da população activa, nos países desenvolvidos. De uma forma geral, as OTS não têm como objectivo prioritário a criação de emprego, salvo algumas excepções<sup>108</sup>. Porém, o seu potencial tem sido reconhecido pelas mais diversas instâncias nacionais e europeias, vindo

---

<sup>108</sup> Uma das excepções é constituída pelas empresas de inserção criadas com o objectivo da inclusão no mercado de trabalho.

a integrar algumas das mais importantes políticas de emprego. Desde os finais da década de 90 do século XX que várias acções foram desenvolvidas na União Europeia tendo em vista estimular as potencialidades do terceiro sector para a empregabilidade e “integração social” (European Commission, 1998). Uma das iniciativas de maior repercussão foi a acção piloto denominada “Terceiro Sistema e Emprego”, levada a cabo pela Comissão Europeia por incitação do Parlamento Europeu. O seu objectivo consistia na exploração do potencial do terceiro sector na criação de emprego, em particular, na área dos serviços de proximidade, ambiente e arte <sup>109</sup>.

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

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

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

---

<sup>109</sup> No âmbito desta acção piloto, refira-se o importante estudo do CIRIEC *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego*, realizado em 2000. Um dos seus objectivos era inventariar, através de uma ampla recolha estatística, a situação do terceiro sector, em quinze países da União Europeia. A partir desse inventário, foram analisadas as várias dinâmicas de emprego nos diversos países, através da construção de uma concepção europeia integrada de terceiro sector. Os resultados do estudo serviram para a formulação de recomendações de políticas públicas.

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

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

## **5. Diversidade, Complexidade e Terceiro Sector**

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

No nível microssocial, o aumento da complexidade e da diversidade da vida económica e social pode ser encarada através das interacções de governação, seguindo a proposta teórica de Koiman. A participação do terceiro sector na governação trouxe consigo uma *densificação das interacções* estabelecidas entre os mais diversos agentes sociais, sejam eles actores individuais ou organizações. O processo de *densificação das interacções* pode ocorrer ao nível dos processos primários da vida quotidiana, pode traduzir-se na constituição de relações sociais semi-formalizadas ou mediante a composição de interacções mais formalizadas e organizadas<sup>110</sup>. Por outro lado, como se viu atrás, a *densificação das interacções* foi acompanhada, também, por uma intensificação e por uma

---

<sup>110</sup> Na terminologia de Koiman (2003), trata-se, respectivamente, das interferências, dos *interplays* e das intervenções.

diversificação dos fluxos económicos, através de novas formas de organização de produção de bens e serviços e de criação de emprego.

Ao nível macrossocial, é a própria configuração institucional das economias que se transforma, em virtude da crescente importância do terceiro sector na governação socioeconómica. Surgem novas regras, normas, hábitos e valores que dão um enquadramento diferente à vida económica e social. Tudo isto implicou uma redefinição do sistema legislativo e das relações de contratualização entre Estado e terceiro sector, assim como a alteração das relações entre os demais sectores institucionais da economia, por exemplo, entre o mercado e o terceiro sector. Por outro lado, as dinâmicas sociais tornam-se mais diversas e multifacetadas, à medida que o terceiro sector vai ganhando um lugar proeminente na coordenação económica<sup>111</sup>. Naturalmente que todas estas alterações tiveram uma tradução no plano quantitativo, pois modificaram a distribuição e a afectação de recursos económicos na generalidade dos países. Assim, uma parte cada vez mais significativa das transacções ocorre através de arranjos institucionais que se situam fora do mercado. Seja ao nível da produção de bens e serviços seja ao nível do emprego, o terceiro sector torna-se uma força económica maior, aliás, como os números apontados no Capítulo III o comprovam. Reforça-se assim, uma ideia-chave desta investigação: mais do que um subproduto das falhas do mercado e do Estado, o terceiro sector é um elemento central na estrutura de governação das sociedades contemporâneas.

---

<sup>111</sup> O aparecimento do termo “economia plural”, pela primeira vez utilizado no programa LEED da OCDE, pretende, exactamente, significar a ideia de uma economia na qual, para além do mercado e do Estado, o terceiro sector constitui um importante mecanismo de regulação social, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva que saiba reconciliar o económico com o social (OECD, 2003: 297).

**Parte II**  
**As Instituições Particulares de Solidariedade Social na**  
**Governança Socioeconómica**



## Capítulo 5

### **O Modelo de Cooperação entre Estado e IPSS**

Uma perspectiva institucionalista sobre os processos de governação socioeconómica exige que se tenha em conta as estruturas legais que enquadram as relações entre os agentes, as organizações e as estruturas. Como têm demonstrado os economistas institucionalistas, a definição do ambiente institucional configurado, em grande parte, pelo aparato legislativo têm óbvias repercussões na forma como os recursos económicos são afectados, na distribuição das actividades de produção de bens e serviços, nas inter-relações mantidas entre os vários sectores de actividade e nas estratégias e decisões dos agentes.

Este capítulo começa por analisar a estrutura legislativa que regula a actividade das IPSS na provisão do bem-estar social, para depois se focar, em particular, nos aspectos financeiros da cooperação. O seu objectivo não é apenas compreender a evolução e as tendências actuais do quadro institucional regulador, mas sim perceber como é que ele foi configurando um determinado modelo de cooperação entre o Estado e as IPSS e desenhando a actividade e o lugar estrutural que estas organizações ocupam na governação do sistema socioeconómico. Além disso, não menos importante, é entender como na prática o ambiente institucional formal é aplicado não só pelos agentes envolvidos na gestão das organizações como, também, pelos próprios organismos oficiais com funções de tutela e fiscalização. De facto, a transposição do quadro legal para as práticas reais é um processo complexo e não linear condicionado por um conjunto de factores muito diversos, tais como as estratégias económicas das organizações, as características das comunidades onde estão inseridas, o perfil socioeconómico dos utentes e a maior ou menor flexibilidade com a qual os organismos públicos de controlo interpretam o eventual afastamento entre as regras formais e as práticas reais.

Dada a escassez ou mesmo a inexistência de estudos e documentos sobre as mais variados questões que o tema da cooperação abrange, optou-se pela realização de um conjunto de entrevistas semi-estruturadas a quatro técnicos de dois centros distritais de segurança social com funções de direcção e coordenação na área da cooperação com as IPSS. Como a actuação dos técnicos dos centros distritais difere não só em função das características socioeconómicas da área geográfica como, também, em função da própria interpretação e

adaptação das políticas definidas pela administração central, escolheram-se dois centros distritais da Região Centro, inseridos em diferentes realidades sociais. Os centros distritais estão dependentes do Instituto de Segurança Social (ISS) que estabelecem os procedimentos e as suas regras de actuação, razão pela qual também se entendeu necessário entrevistar um dos elementos da direcção do referido instituto. Finalmente, recolheram-se as opiniões de um ex-dirigente da CNIS, que assumiu funções de direcção durante um período crucial na história das IPSS, e de um dirigente actualmente em exercício. Sendo a CNIS o órgão representativo das IPSS e tendo desempenhado um papel fundamental na definição das políticas para o sector, as entrevistas realizadas permitiram conhecer as suas estratégias bem como as suas perspectivas sobre a evolução e as tendências actuais do papel das IPSS no processo de governação.

## **1. A evolução do quadro legislativo**

As relações entre o Estado e as IPSS foram sendo reguladas por um conjunto de diplomas legislativos muito diversos, por vezes, de forma algo contraditória e dispersa. O enquadramento institucional mais geral é dado pela Constituição e pela Lei de Bases da Segurança Social que reconhecem e estruturam a actividade das organizações no sistema económico e social e no fornecimento dos serviços de acção social, respectivamente. Depois, de forma mais específica, o Estatuto das IPSS define os seus objectivos e a sua natureza, organiza as relações com o Estado e estabelece as regras de criação, extinção e de estruturação interna das organizações. Nesta secção, serão analisados esses três diplomas, mostrando-se que a sua evolução ocorreu em simultâneo com a diversificação institucional de uma economia dentro da qual o terceiro sector e, em particular, as IPSS vão ocupando um lugar cada vez mais central nos processos de governação societal.

### **1.1. As IPSS na Constituição**

A instauração da democracia, em 1974, trouxe consigo uma profunda alteração do papel do Estado na regulação socioeconómica. No campo da protecção social, assiste-se à introdução de novas formas de intervenção, caracterizadas pelo papel central do Estado na redistribuição dos rendimentos e na garantia de um mínimo social de padrões de vida. Durante um curto período de tempo, a maior centralidade do Estado no domínio da

protecção social implicou a diminuição do contributo da protecção social privada, assegurada até aí pelas Instituições Particulares de Assistência, oriundas do Estado Novo.

Ao mesmo tempo, multiplicavam-se as iniciativas da sociedade civil, dando origem a um novo conjunto de organizações, como as comissões de trabalhadores ou de moradores, as comissões de melhoramentos e as associações de pais ou de profissionais que, de uma maneira geral, procuravam a melhoria das condições de vida ou a afirmação dos direitos de cidadania. O aparelho estatal teve alguma dificuldade em enquadrar legalmente este tipo de iniciativas, se bem que eram valorizadas, ao nível do discurso político (Hespanha *et al.*, 2000). Em relação às Instituições Particulares de Assistência, houve a preocupação de as incluir no campo da protecção social. De facto, a Constituição de 1976 integrou aquele tipo de organizações no sistema de segurança social. Nos termos do artigo 63º, nº 3:

A organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado.

Com a introdução da expressão “Instituições Privadas de Solidariedade Social”, pretendia-se abranger as Instituições Particulares de Assistência, em particular, aquelas que se identificassem com os fins do sistema de segurança social, especificados, logo de seguida, no artigo nº 4: “protecção dos cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”. Repare-se que a delimitação das áreas de actuação deixou de fora algumas instituições de assistência como aquelas que se situavam na área da saúde e habitação. Também não podiam ser qualificadas como instituições privadas de solidariedade social todas as organizações cujos beneficiários eram os próprios associados, como é o caso das mutualidades<sup>112</sup>.

O artigo 63º da Constituição, nas suas sucessivas revisões constitucionais, foi conhecendo algumas alterações importantes, fruto de um conjunto de factores ligados, por um lado, à própria evolução do papel do Estado e, por outro, ao papel crescente que as IPSS vinham ocupando na provisão do bem-estar social. Do lado do Estado, a tendência foi a de complementar o fornecimento de bens públicos ou quase-públicos com a provisão privada

---

<sup>112</sup> A circunscrição dos domínios de actividade das organizações presentes no texto constitucional iria, mais tarde, ser transposta para os próprios estatutos das Instituições Particulares de Solidariedade Social criando, como se irá ver, uma importante limitação no desenvolvimento das organizações.

não lucrativa, numa lógica de contratualização. Pela parte das IPSS, representadas pelas suas uniões, os seus interesses focalizaram-se no alargamento das suas actividades, no comprometimento do apoio do Estado e, ao mesmo tempo, no reforço da sua autonomia. A primeira revisão constitucional de 1982 substitui a expressão “Instituições Privadas de Solidariedade Social” por “Instituições Particulares de Solidariedade Social”. Na revisão de 1989, ao afirmar-se que “o direito de constituição das instituições privadas de solidariedade social” passa-se de uma perspectiva de mera aceitação das IPSS para o reconhecimento do direito da sua existência. Por fim, a revisão de 1997 reflecte, igualmente, uma mudança de perspectiva. As referências às IPSS, enquadradas pelo nº 5 do artigo 63º, acentuam o alargamento das suas actividades que deixam de estar limitadas aos objectivos da Segurança Social e prevêm não só a fiscalização do Estado como também o seu apoio<sup>113</sup>, sinal crescente da força negocial da união representativa das IPSS<sup>114</sup>.

A evolução do texto constitucional deixa transparecer, muito claramente, o comprometimento do Estado na implantação de uma economia mista na produção bem-estar social, se bem que o papel das IPSS nem sempre tenha sido identificado de uma forma clara. Apesar de a Constituição de 1976 reconhecer o papel das então designadas “instituições privadas de solidariedade social”, deixa-se de fora aquele tipo de organizações quando se afirma a existência de três sectores de actividade económica: público, privado e cooperativo. Na revisão de 1989, acrescenta-se ao sector cooperativo o termo “social”, passando a ser designado por “sector cooperativo e social”, o que abriu espaço para a inclusão das IPSS. Já a revisão de 1997 alarga o sentido do sector cooperativo e social, quando se especifica na alínea d) do artigo 82º que ele abrange “os meios de produção geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente, entidades de carácter mutualista”.

Todavia, esta maior abrangência do conceito parece mais resultar da imposição negocial das uniões representativas das IPSS do que do claro reconhecimento de um terceiro sector na sociedade portuguesa. De facto, a Constituição nunca avançou para um conceito

---

<sup>113</sup> As revisões posteriores de 2001 e 2005 não alteram o articulado do artigo 63º no que se refere às IPSS.

<sup>114</sup> Como se referiu atrás, foi possível perceber, através das entrevistas realizadas no âmbito desta investigação, que a redacção de alguns diplomas legais, a sua alteração, emendas ou acrescentos se deveu, variadas vezes, à intervenção directa da UIPSS (actualmente CNIS). As alterações do texto constitucional no sentido do reconhecimento do apoio do Estado são um exemplo disso.

claramente institucionalizado de terceiro sector (H. Reis, 2001: 6), o que parece comprovar a classificação de Vivet e Thiry (2000:42) que inclui Portugal no grupo de países onde o conceito de terceiro sector (ou de economia social) não está enraizado, apesar de se encontrar em fase de emergência. Note-se, no entanto, que o fraco reconhecimento de um terceiro sector de actividade - tanto ao nível do conceito como das suas práticas - está presente não só nas autoridades governamentais<sup>115</sup> como, também, nas próprias organizações<sup>116</sup> que não são se revêem como elementos constituintes de um sector<sup>117</sup>. Assim, devido a este conjunto de razões, não é de estranhar que não exista um quadro institucional unificado para o terceiro sector. Existe, sim, um vasto conjunto de leis muito dispersas, nem sempre coerentes, cuja soma não basta, obviamente, para formar uma política.

## 1.2. As IPSS no sistema de segurança social

Em 1984, foi aprovada a primeira lei de bases da segurança social do período pós 25 de Abril. A sua estrutura tripartida era constituída pelo regime contributivo, pelo regime não contributivo e pela acção social. Esta última tinha (e ainda hoje tem) por função suprir as lacunas que os regimes contributivo e não contributivo não conseguiram preencher. De acordo com o texto da lei de bases de 1984, a acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção de situações de carência, marginalização e integração comunitária. A lei especifica, ainda, que acção social se destina a assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente, crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica (art. 33º)<sup>118</sup>. Tal como o regime não contributivo, a acção social é financiada através das transferências do orçamento do Estado e é desenvolvida de acordo com a lei.

---

<sup>115</sup> Por exemplo, no Reino Unido o reconhecimento governamental está bem comprovado pela existência, desde 2006, de um departamento público do terceiro sector (*The Office of the Third Sector*) que define o sector e estabelece objectivos de política para o conjunto das OTS.

<sup>116</sup> De facto, está longe de existir um consenso entre os representantes das organizações do terceiro sector sobre a própria identidade e delimitação do sector. Ver, a este propósito, Nunes *et al.* (2001, capítulo I).

<sup>117</sup> Acrescente-se, também, que o público, em geral, não reconhece o termo terceiro sector ou outro que lhe seja equivalente.

<sup>118</sup> Estes objectivos vão sendo reformulados na lei de bases de 2000 e 2002. No entanto, a lei de bases de 2007, actualmente em vigor, retoma na essência a formulação original, acrescentando-lhe apenas o objectivo da redução da desigualdade económica, embora de certa forma ele já lá estivesse implícito.

Acrescenta, ainda, a lei que “o desenvolvimento da acção social se deve orientar para a progressiva integração de prestações no campo da aplicação material dos regimes de segurança social” (art. 10º). Subentende-se, assim, que a acção social seja objecto de direitos, questão que nunca se tornou muito clara. As leis de bases que se sucederam - em 2000, 2002 e 2007 – foram revelando entendimentos diferentes sobre a natureza da acção social que ora era percebida como estando incluída no campo dos direitos sociais, ora encarada como um direito discricionário. Por exemplo, a lei de 2000 colocou a acção social dentro do então designado sistema de solidariedade e de segurança social, revelando a vontade de identificar os serviços de acção social como direitos sociais. Já a lei de 2002, ao enquadrar a acção social fora do sistema público de segurança social, excluiu-a da área dos direitos sociais, sendo argumentado que a larga maioria dos serviços são exercidos por organizações não lucrativas e, assim sendo, o Estado deve ter um papel reduzido. A lei de bases de 2007 inclui a acção social no “sistema de acção social e cidadania”, ou seja, uma vez mais a acção social passa para o campo dos direitos sociais. Estas sucessivas alterações revelam, sobretudo, mudanças de filosofia. Em termos práticos, não tiveram qualquer influência, o que pode ser comprovado pela estrutura e pelo peso relativo das despesas de acção social no conjunto do orçamento da segurança social (Ferreira, 2008: 12).

De acordo com a primeira lei de bases de 1984, bem como nas posteriores revogações que conheceu, a acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e pelas IPSS. Porém, em termos práticos, a larga maioria dos serviços de acção social é produzida pelas IPSS, através dos acordos de cooperação que celebram com os CDSS. Basta, aliás, verificar que cerca de 75% das despesas de acção social, em 2008, são canalizadas para os gastos com os acordos de cooperação (Conta da Segurança Social, 2008). Assim, se sob um ponto de vista jurídico permanece pouco claro concluir se as IPSS estão ou não integradas no sistema de segurança social, o certo é que a dimensão e as características da sua actividade as colocam no núcleo do bem-estar social, mais especificamente, na provisão de bens e serviços sociais.

Por outro lado, as sucessivas leis de bases deixam transparecer que a estruturação das relações entre o Estado e as IPSS se faz segundo o princípio institucional da subsidiariedade. Apesar de só muito recentemente se ter tornado explícito nos textos legais, mais especificamente, na lei de bases da segurança social, o princípio da subsidiariedade

parece ter estado sempre presente na estruturação das relações entre Estado e IPSS (Ferreira, 2008). Além do mais, é possível afirmar que ele já estaria subentendido em alguns documentos iniciais do período pós 25 de Abril. De facto, quando se afirma na lei de bases de 1984 que “ as instituições da segurança social exercem a acção social directamente, podendo também ser executada pelas organizações não lucrativas que prossigam objectivos de acção social mediante equipamentos e serviços” (art. 11º, 2; 36º) ou quando se afirma no Estatuto das IPSS “ a vontade de criar as condições adequadas para o alargamento e consolidação (...) das energias associativas”, admite-se que a actividade das organizações não lucrativas, com maior relação de proximidade com os cidadãos, é essencial para o alcance dos objectivos da acção social e, de forma mais lata, para os fins do desenvolvimento social.

Porém, só na lei de bases de 2000 se escreve que o exercício da acção social se rege pelo princípio da subsidiariedade (art. 84º.4) aparecendo novamente, nos mesmos termos, na revogação de 2002. Já na lei de 2007, ele surge não só a enquadrar o subsistema da acção social, conforme também aparece, pela primeira vez, como um dos princípios gerais do sistema de segurança social<sup>119</sup>, o que ilustra o que há pouco se disse sobre o crescente reconhecimento institucional do papel das IPSS na governação socioeconómica.

### 1.3. O Estatuto das IPSS

O primeiro Estatuto das IPSS, nos termos constitucionalmente previstos, surgiu, apenas, em 1979<sup>120</sup>. O contexto em que foi elaborado é elucidativo sobre a maneira como a emergência de uma estrutura institucional reguladora representa, de facto, a criação de consensos entre interesses e estratégias divergentes, desenvolvidos por actores com poderes diferenciados.

Na sequência da nacionalização dos hospitais das misericórdias, estas decidem organizar os seus interesses face ao Estado. No V Congresso das Misericórdias, realizado em 1976, é constituída a UMP, logo reconhecida pelo Estado como parceiro social para assumir determinadas funções, nomeadamente, emitir pareceres sobre a constituição da comissão

---

<sup>119</sup> Segundo o artigo 11º da lei de bases de 2007, o princípio da subsidiariedade “assenta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objectivos da segurança social, designadamente no desenvolvimento da acção social.”

<sup>120</sup> Decreto-lei 519-G2/79.

que deveria elaborar o primeiro Estatuto e sobre o próprio projecto de Estatuto (Hespanha *et al.*, 2000: 133)<sup>121</sup>. Desde aí, o papel de parceiro social das uniões representativas do terceiro sector foi sendo crescentemente afirmado, estando sempre presente na redacção dos diplomas reguladores do sector.

O Estatuto de 1979 caracteriza as IPSS como organizações sem finalidade lucrativa, criadas por iniciativa particular e com o objectivo de facultar serviços ou prestações de segurança social. De acordo com o texto constitucional, as IPSS passaram a estar integradas no sistema de segurança social, pelo que são “reconhecidas, valorizadas e apoiadas pelo Estado”, estando prevista a sua representação em todos os escalões da estrutura do sistema de segurança social (art. 2º). São definidas as formas específicas que podem assumir as organizações: associações de solidariedade social, irmandades da misericórdia, cooperativas de solidariedade social, associações de voluntários da acção social, associações de socorros mútuos e fundações de solidariedade social. Estas organizações podem ainda ser agrupadas em uniões ou federações. Todas as organizações registadas nos termos do Estatuto adquirem automaticamente a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, gozando, como tal, de diversas isenções e regalias que a lei estabeleceu, designadamente as de carácter fiscal<sup>122</sup>.

A actividade das organizações deveria obedecer a um conjunto de directrizes, nomeadamente, a liberdade de escolha das áreas de actividade e a autonomia, de acordo com as orientações do Estado, a assumpção de responsabilidades jurídicas perante o Estado e a sociedade, a prevalência dos direitos dos beneficiários sobre o das organizações, a afectação dos recursos do Estado e das autarquias destinada a reforçar os recursos das organizações, o respeito pela vontade dos fundadores e a liberdade de organização interna, de acordo com os estatutos e a legislação aplicável.

---

<sup>121</sup> Para além da UMP, a Conferência Episcopal Portuguesa participou, também, na elaboração do Estatuto.

<sup>122</sup> As pessoas colectivas de utilidade pública dividem-se em três subtipos: as pessoas colectivas de mera utilidade pública, as instituições particulares de solidariedade social e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (Carvalho *et al.*, 2008: 26). A intervenção do Estado, nestas três categorias, é, respectivamente, crescente. Nas pessoas colectivas de mera utilidade pública (como é o caso dos clubes desportivos e das associações científicas, de cultura ou de recreio), essa intervenção é mínima, nas instituições particulares de solidariedade social é intermédia e nas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (por exemplo, nas associações de bombeiros voluntários e na Cruz Vermelha Portuguesa), é grande. Saliente-se que as IPSS eram, até ao primeiro estatuto de 1979, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, situação que foi considerada, a partir daquela data, incompatível com a liberdade de associação.

Um dos aspectos importantes no Estatuto é o capítulo sobre a acção orientadora e tutelar do Estado. São-lhe atribuídas três funções: regulamentadora, fiscalizadora e interventiva. No exercício da função regulamentadora, compete ao Estado emitir normas orientadoras de carácter genérico como, por exemplo, as normas técnicas relativas à criação, transformação, extinção e funcionamento das organizações ou a fixação das condições em que deve ser prestado o apoio técnico. Em relação à função fiscalizadora, previa-se a inspecção dos estabelecimentos e a realização de inquéritos e sindicâncias que poderiam levar ao encerramento dos estabelecimentos, no caso em que os serviços públicos competentes concluíssem que o funcionamento decorria de forma ilegal ou que, de alguma forma, pusesse em causa a integridade dos beneficiários. Finalmente, no desempenho da sua função interventiva, o Estado podia promover providências cautelares ou substituir-se aos corpos gerentes das organizações.

O Estatuto de 1979 surge num período de forte intervenção do Estado e, naturalmente, acaba por reflectir o contexto no qual foi desenhado. Com efeito, apesar de se reconhecer logo a autonomia e o direito de livre actuação das organizações, o certo é que o Estado exercia uma monitorização apertada das actividades das organizações e tinha capacidade para propor a provisão de diferentes tipos de serviços e definir os seus planos de acção (Ferreira, 2008: 10).

Em 1983, com a revisão do Estatuto das IPSS, foi instituído um modelo de funcionamento caracterizado por uma maior autonomia das IPSS. No próprio texto do diploma (Decreto-lei nº 119/83), afirma-se que a revisão do Estatuto teve como objectivo “a valorização da autonomia criando-se condições para uma actuação mais eficiente e coordenada dos órgãos estatutários ... podendo assim atenuar-se a intervenção dos serviços tutelares do Estado”. A classificação das funções tutelares do Estado (regulamentadora, fiscalizadora e interventiva), presente no Estatuto de 1979, foi abandonada, não chegando mesmo a surgir qualquer referência à função regulamentadora, embora a administração pública continue a ter competências para fixar as normas técnicas e determinar os critérios de avaliação. Em relação à função fiscalizadora são reduzidos os actos sujeitos a autorização. A função interventiva manteve-se, no essencial. Igualmente, permaneceram as directrizes que devem orientar a actividade das organizações que já constavam do Estatuto de 1979.

Porém, de acordo com o texto do diploma, a decisão de revisão do estatuto prendeu-se, principalmente, com a limitação excessiva das actividades das IPSS que, como se referiu atrás, já constava na Constituição de 1976. Considerando que as actividades de solidariedade social não se resumem aos fins da segurança social, o Estatuto de 1983 alarga o domínio de actividade das IPSS, incluindo novas áreas de prestação de bens e serviços<sup>123</sup>. Sendo assim, não se refere já que as IPSS se integram no sistema de segurança social pressuposto que, além de nunca ter sido completamente claro, como se explicou atrás, deixou de estar adequado aos novos fins que o estatuto prevê.

Relativamente às formas que as organizações podem assumir, são admitidas as mesmas presentes no Estatuto de 1979 com a diferença das cooperativas de solidariedade social que são agora excluídas<sup>124</sup>. Repare-se que a associação da limitação dos fins (art. 1º) com a das formas organizativas gera uma situação assimétrica entre organizações com fins idênticos mas com uma natureza jurídica diferente, o que levou a que algumas ficassem excluídas do estatuto<sup>125</sup>, apesar de, mais tarde, se procurar corrigir esta situação<sup>126</sup>.

Outra novidade do Estatuto de 1983 foi a autonomização das normas que integram as organizações religiosas. Assim, em vez de se remeter para as disposições da Concordata realizada em 1940, entre a Santa Sé e a República Portuguesa, tal como fazia o Estatuto de 1979, foi então criado um capítulo próprio que abrangia todos os institutos da igreja católica, incluindo os centros sociais paroquiais e as caritas diocesanas e paroquiais. Qualquer destas organizações adquire, nos termos do Estatuto, personalidade jurídica através da “simples participação escrita da erecção canónica feita pelo bispo da diocese (...) ou por seu legítimo representante, aos serviços competentes para a tutela das mesmas

---

<sup>123</sup> O artigo 1º contempla as seguintes áreas de actuação das IPSS: a) apoio a crianças e jovens; b) apoio à família; c) apoio à integração social e comunitária; d) protecção dos cidadãos na velhice e invalidez; e) promoção e protecção da saúde; f) educação e formação profissional; g) resolução dos problemas habitacionais. Repare-se que a enunciação não exaustiva dos fins continua a deixar em aberto a questão sobre a existência de outros objectivos eventualmente admissíveis.

<sup>124</sup> Justificou-se a medida com o argumento de que a sua inclusão no anterior Estatuto de 1979 se deveu à não existência de um regime comum actualizado para todas as cooperativas, situação, entretanto, resolvida pela publicação do Código Cooperativo. Por acréscimo, afirma-se que não fica prejudicada a aplicação dos diplomas sectoriais respeitantes ao apoio do Estado (Decreto-lei nº 119/83).

<sup>125</sup> É o caso das CERCI que ficaram fora do estatuto e, por consequência, dos seus benefícios quando visavam os mesmos fins das APPACDM que ficaram incluídas, devido à sua forma associativa (Ferreira, 2000: 296).

<sup>126</sup> Em 1997, foram equiparadas a IPSS as Cooperativas de Solidariedade Social e, no ano seguinte, foi a vez das Casas do Povo.

instituições” (art. 45º). Como tal, obtém automaticamente o Estatuto de IPSS e de pessoa colectiva de utilidade pública e ficam dispensadas do processo de escritura pública.

O Estatuto de 1983, ainda em vigor<sup>127</sup>, marca uma nova fase no relacionamento entre Estado e IPSS caracterizada por uma maior autonomização das IPSS e, por outro, pela transferência de competências do Estado, na área da produção do bem-estar social, para as organizações da sociedade civil. Elaborado com a colaboração da UMP e da UIPSS<sup>128</sup>, acaba por reflectir um compromisso entre interesses opostos. Para as IPSS, o discurso foi (e continua ser) o de maior autonomização, invocando o princípio da subsidiariedade e reclamando um excessivo controlo público, através dos estatutos e de outras regulamentações. Da parte do Estado, há o entendimento de que o financiamento público, mesmo que não cubra inteiramente os custos, exige a responsabilização e algum controlo sobre o funcionamento das actividades. Este conflito de interesses ficará mais claro quando se analisarem as modalidades dos acordos de cooperação.

## **2. Do processo de registo aos acordos de cooperação**

Até agora, neste capítulo, mostrou-se como o ambiente institucional foi sendo construído através de um conjunto de normas e regras gerais que estruturam o lugar das IPSS na governação socioeconómica e organizam as formas de contratualização com o Estado. Porém, a contratualização entre Estado e IPSS é efectivada, na prática, através dos acordos de cooperação que têm sido regulados por um conjunto diverso de diplomas. Por outro lado, a celebração dos acordos de cooperação é necessariamente antecedida do registo das IPSS nos centros distritais de segurança social. Nesta secção, tentar-se-á acompanhar o caminho que as organizações têm que percorrer desde o processo de registo à celebração dos acordos de cooperação, tendo em conta as regras formais que definem esse percurso e as vicissitudes da sua aplicação.

### **2.1. A diversidade de lógicas no processo de registo das IPSS**

O pedido de registo constitui o primeiro passo para que uma IPSS venha a desenvolver a sua actividade, enquanto tal. Como instrumento de regulação, o registo tem por fim

---

<sup>127</sup> A sua revisão, no entanto, está prevista há mais de uma década no Pacto de Cooperação para a Solidariedade (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 1998).

<sup>128</sup> Actualmente, CNIS.

comprovar a natureza e o fim das organizações, reconhecer a sua utilidade pública e facilitar o acesso às formas de cooperação previstas na lei. O registo é um processo burocratizado e algo longo. Depois de submeter toda a documentação necessária ao centro distrital, este deverá emitir um parecer, através das suas equipas responsáveis. O parecer tem duas dimensões diferentes: jurídica e social. O parecer jurídico visa assegurar a regularidade dos actos dos processos e a legalidade dos actos sujeitos a registo. O parecer social, entre outros aspectos, deve contemplar a viabilidade e o interesse social dos fins estatutários, o que implica avaliar a adequação das actividades projectadas à satisfação das necessidades das comunidades e aferir da existência de meios humanos e materiais considerados necessários à realização dos fins estatutários. Depois de emitido, o parecer é enviado para despacho para o director do centro distrital que o remete para a Direcção Geral de Segurança Social (DGSS), entidade com competência em matéria de registo.

Apesar de todos os procedimentos necessários se encontrarem rigorosamente definidos, a aplicação e a avaliação dos processos de registo está longe de ser uma tarefa clara e linear. Uma das principais razões para a existência de alguma nebulosidade encontra-se na própria diversidade das motivações e das racionalidades que estão por detrás do pedido de registo e nas dificuldades práticas que se levantam aos serviços da segurança social.

Uma grande parte das organizações que requer o seu registo nos serviços de segurança social fá-lo pela necessidade de organização da participação, tendo em vista a produção de um determinado bem ou serviço. Será, por exemplo, o caso de um grupo de cidadãos de uma determinada comunidade que pretende desenvolver uma resposta social na área da terceira idade, utilizando, para isso, o modelo IPSS porquanto lhe permite usufruir das vantagens fiscais e financeiras que são inerentes ao próprio estatuto. Muitas vezes, trata-se, também, de legalizar uma actividade associativa que, para ser desenvolvida, necessita de estar enquadrada no quadro normativo das IPSS.

Porém, nem todos os processos de pedido de registo se fundamentam, pelo menos exclusivamente, em razões de solidariedade. O caso das fundações é um exemplo disso:

Nos últimos anos, tem havido um aumento de fundações criadas que solicitam o seu registo como IPSS e quando nós vamos a analisar quer os fundamentos que as levaram a ser criadas quer outro aspecto que é o próprio património delas interrogamo-nos qual é de facto a verdadeira razão de ser...se é para responder àquilo para a qual se pretende, pelo menos para serem registadas no nosso âmbito que é o das respostas no âmbito da acção social e da solidariedade ... ou se eventualmente são pessoas que têm projectos pessoais que gostariam de implementar e que acham que a maneira mais fácil de o fazer é criando uma fundação... e por

este meio poderem desenvolver as suas intenções (que podem ser muito lícitas) socorrendo-se dos apoios da segurança social (CDSS1)

Ao nível das associações, este tipo de situação já não acontece com a mesma frequência não pela inexistência do mesmo tipo de motivações, mas pelos limites da expansão da oferta.

Neste momento no (nosso) distrito quem tem ambições políticas e pretende fazer a sua projecção por via de instituições ou quem já é presidente da câmara ou presidente da junta, etc. eles já têm a sua ligaçãozinha às instituições, porque temos muitas e porque o espaço, em termos de IPSS, já é muito pequeno para a criação de mais instituições, de maneira que a tendência que têm é se inserirem nas existentes e fazem o percurso por aí (CDSS1).

Porém, em certos casos, os limites de expansão da oferta nem sempre constituem uma obstrução para o aparecimento de mais organizações. Muito embora os serviços de segurança social reconheçam que não existe espaço social para mais uma IPSS nem sempre é fácil impedir a sua constituição, seja pela consagração do princípio da associação, seja pela própria pressão e influência política que as organizações exercem.

Uma IPSS nem sempre nasce porque é necessária. Às vezes nasce por necessidade de protagonismo de um líder local. Como nós aqui temos alguma dificuldade, porque é o direito que lhes assiste de livre associação, (...) também não temos aqui muita margem de manobra. Muitas vezes, temos a consciência de que a IPSS que ali vai nascer já é a mais. Ajudamos a instituição, tentamos que ela perceba, mas quando não percebe, os processos vão para Lisboa ... às vezes não são mesmo registadas, mas outras vezes a pressão é de tal ordem que há mesmo registo. (...) (CDSS2).

Acresce, ainda, que a rede social do concelho é chamada a emitir um parecer sobre o registo de uma nova IPSS. Embora esse parecer não seja obrigatório, o certo é que ele é frequente e, quase sempre, favorável.

Regra geral, o parecer da rede social é sempre positivo. Todas as actividades concelhias acabam por estar ali representadas e não é também muito fácil dizer sobre o parceiro do lado que não se justifica...Muitas vezes vem pareceres positivos que não têm razão de ser.. (CDSS2).

Assim, devido à existência de racionalidades nem sempre baseadas nas necessidades reais da comunidade, as taxas de cobertura das respostas sociais ultrapassam, por vezes, os limites adequados e assiste-se a mecanismos de competição na captação de procura.

.... E depois muitas vezes temos o quê? Temos a competição entre as instituições... vão roubar os utentes umas às outras, por exemplo, quando são centros de dia, apoio domiciliário, é mais frequente nestes casos...e mau ambiente, uma certa competição. Porque às vezes nós não temos muito espaço para evitar, porque depende da instituição. Se ela compreende isto e não quer arriscar não avança, se quer, se tem mesmo sede de protagonismo, se aquilo às vezes resulta de promessas que a pessoa fez.... Nós temos algumas situações em que o parecer social (do centro distrital) foi negativo e a instituição acabou por ser registada. Muitas vezes, a direcção geral compreende, os argumentos são de tal ordem fortes que não há registo, outras vezes há efectivamente registo (CDSS2).

No entanto, a presença de factores desvinculados das necessidades da procura, no processo de constituição de uma IPSS, não impede que, em grande parte das situações, o

seu surgimento vá suprir carências ao nível de certas respostas sociais. Sem dúvida que um bom exemplo disso são os lares de idosos. Independentemente da racionalidade e das motivações que subjazem ao seu aparecimento, o certo é que as numerosas listas de espera comprovam, inúmeras vezes, a necessidade dos bens e serviços oferecidos. Seja como for, o que parece sobressair, de forma muito clara, nas declarações dos entrevistados é a frequente indefinição de fronteiras entre o mundo político e o sector das IPSS e a mistura entre projectos pessoais e a oferta de solidariedade social.

## **2.2. As formas de cooperação**

Conforme está previsto no Estatuto das IPSS e na Lei de Bases da Segurança Social, a relação entre o Estado e as IPSS é efectuada pelos acordos de cooperação. No início da década de 80, pela primeira vez, foram definidas as normas reguladoras dos acordos de cooperação<sup>129</sup>, sendo depois alteradas ao longo da década através de um conjunto de diplomas<sup>130</sup>.

A finalidade da cooperação consiste na “concessão de prestações sociais e baseia-se no reconhecimento e valorização, por parte do Estado, do contributo das instituições para a realização dos fins de acção social, enquanto expressão organizada da sociedade civil” (D.N. 75/92, Norma II). A cooperação pode assumir duas formas: os acordos de cooperação e os acordos de gestão. Em qualquer dos casos, os acordos são assinados entre a organização prestadora de serviços e os CDSS.

Os acordos de cooperação são a forma largamente dominante de relacionamento entre o Estado e as IPSS e têm por fim “a prossecução de acções, por parte das organizações, que visem o apoio a crianças e jovens, idosos e à família, bem como a prevenção e reparação de situações de carência, de disfunção e marginalização social e o desenvolvimento das comunidades e a integração e a promoção social” e, ainda, o apoio e estímulo às iniciativas das organizações que contribuam para a realização dos fins de acção social (D.N. 75/92, Norma III). Note-se que a lei delimita, assim, o tipo de respostas sociais que podem ser desenvolvidas e que, ao fim e ao cabo, se identificam com os fins de acção social já previstos na lei de bases da segurança social. Porém, nem todos os acordos celebrados se

---

<sup>129</sup> Despachos normativos 387/80 e 388/80.

<sup>130</sup> As normas reguladoras dos acordos de cooperação vieram a ser alteradas, de forma mais profunda, através do D.N. 12/88 e do D.N. 75/92, este último ainda em vigor.

enquadram na tipologia de respostas sociais que surgem no diploma regulador, razão para a distinção entre acordos típicos e atípicos. A esmagadora maioria dos acordos são típicos, já que são estabelecidos para as respostas sociais previstas na lei, acima indicadas<sup>131</sup>. O seu financiamento é realizado através de uma comparticipação pré-definida. Por outro lado, os acordos atípicos são aqueles que contêm matéria inovadora, pois desenvolvem respostas sociais que não estão enquadradas pela lei. A atipicidade está relacionada com a natureza da resposta, com a complexidade e diversidade da intervenção realizada, com as condições em que é desenvolvida, com o local de implantação ou, ainda, com as características da população a quem se destina<sup>132</sup> (Instituto da Segurança Social, 2007: 24). Em termos de financiamento, o cálculo da comparticipação da segurança social é feito caso a caso.

Os acordos de gestão resultam de um processo através do qual a Segurança Social entrega a uma IPSS a gestão de instalações, serviços e estabelecimentos que se devem manter afectados ao exercício de actividades na área da acção social “quando daí resultem benefícios para o atendimento dos utentes, interesse para a comunidade e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis” (D.N. 75/92, Norma IV). A celebração dos acordos de gestão foi mais frequente na década de 90 do século XX, sendo, hoje em dia, bastante raros.

Existem, ainda, acordos que não se enquadram nos acordos típicos, atípicos ou de gestão, nomeadamente, os que são estabelecidos para a operacionalização da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados ou, ainda, para o desenvolvimento de acções de acompanhamento de beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

A celebração dos acordos depende de três condições. Em primeiro lugar, é necessário que a organização esteja registada nos serviços de segurança social e os seus equipamentos licenciados. Em segundo lugar, as necessidades reais da comunidade com base nas

---

<sup>131</sup> O Despacho Normativo 75/92 limita pormenorizadamente os objectivos de cada resposta social (V. normas V-IX), o que significa que qualquer resposta social que não se enquadre naquilo que a lei prevê cai no âmbito dos acordos atípicos. Os acordos típicos abrangem as respostas sociais “creche”, “creche familiar”, “educação pré-escolar”, “centro de actividades de tempos livres”, “lar de criança e jovens”, “lar de apoio”, “centro de actividades ocupacionais”, “lar residencial”, “lar de idosos”, “centro de dia”, “centro de convívio” e “apoio domiciliário”.

<sup>132</sup> Alguns exemplos de acordos atípicos são os realizados para as respostas sociais “intervenção precoce”, “centros comunitários”, “centro de alojamento temporário”, “equipa de rua para pessoas sem-abrigo”, “acolhimento familiar de crianças e jovens”, “centro de noite”, “apartamento de autonomização”, “centro de apoio à vida”, “ajuda alimentar”, “unidade de apoio integrado”, “grupo de auto-ajuda” e “escolas de cães-guia”.

exigências e nas prioridades em matéria de acção social terão que ser aferidas. Por último, as instalações onde a organização desenvolve a sua actividade têm que ser consideradas devidamente dimensionadas e equipadas para a prossecução dos fins a que se propõe.

Os acordos de cooperação comprometem os CDSS e as IPSS a um conjunto de obrigações. Os centros distritais terão que garantir todo o apoio técnico nas áreas administrativas, financeira, de planeamento e jurídica, podendo integrar actividades de orientação, acompanhamento e intervenção técnica definidas consoante as necessidades e as solicitações das organizações (Instituto da Segurança Social, 2007: 15). Compete-lhes, ainda, avaliar a qualidade dos serviços prestados, estimular a cooperação e, não menos importante, assegurar o pagamento pontual e regular das participações financeiras estabelecidas. Da parte das IPSS, estas têm que assegurar o bom funcionamento dos equipamentos e serviços, em conformidade com os seus estatutos e de harmonia com os requisitos técnicos adequados, atestar as condições de bem-estar dos utentes, garantir a existência de recursos humanos adequados e fornecer aos centros distritais informações sobre as actividades desenvolvidas. As organizações terão, ainda, que garantir a admissão dos utentes de acordo com os critérios definidos e “muito especialmente atribuir prioridade a pessoas e grupos economicamente desfavorecidos” (DN 75/92, Norma XVI). Devem, ainda, aplicar as normas de participação dos utentes segundo os seus estatutos, desde que em conformidade com os indicativos técnicos definidos.

Embora o acordo de cooperação tenha, obrigatoriamente, que ser antecedido pelo processo de registo, este nem sempre resulta na celebração de acordo. Por vezes, acontece que, após o registo, a organização não chega a desenvolver a sua actividade, pois se vem a verificar que já não existe espaço social. Assim, o pedido de acordo não se chega a realizar, seja por própria iniciativa da IPSS seja pelo parecer dos serviços da segurança social. Noutras situações, as actividades que vêm a desenvolver, depois de registadas, não são consideradas pela segurança social como respostas sociais, isto é, não são enquadráveis no estatuto das IPSS. Porém, na maioria dos casos, os acordos de cooperação são assinados após a efectuação do registo.

O processo de celebração de um acordo de cooperação obedece a uma série de procedimentos mais longos do que o do registo. Como o acordo de cooperação envolve o estabelecimento de uma relação financeira duradoura, torna-se necessário avaliar as

condições orçamentais que ele implica. No caso de um acordo de cooperação típico, os serviços responsáveis da segurança social, depois de verificarem que a documentação necessária foi entregue e que todos os requisitos legais são cumpridos, terão que emitir um parecer técnico social, um parecer relativo ao edificado e um parecer económico-financeiro. No primeiro caso, o parecer deverá incidir, entre outros aspectos, sobre os objectivos da organização, as áreas de intervenção e o enquadramento da resposta social a desenvolver nas prioridades definidas pelos serviços centrais do ISS. O parecer relativo ao edificado deve contemplar uma apreciação técnica da arquitectura e a indicação da conclusão das obras necessárias ou a sua previsão. No que diz respeito ao parecer económico-financeiro, este deverá ponderar a estabilidade económica e financeira da organização, a sua capacidade de auto-financiamento, a comparticipação financeira da segurança social, as receitas das comparticipações familiares e outros apoios financeiros. Supondo que, no seu conjunto, o parecer é favorável à celebração do acordo de cooperação, este será incluído no plano de necessidades do centro distrital, inscrito no orçamento programa e, depois, enviado, após validação do director do centro distrital, para os serviços centrais do ISS. Se o orçamento programa for aprovado pelo conselho directivo do ISS e existir cabimento orçamental, o acordo é, então, celebrado (Instituto da Segurança Social, 2007).

Repare-se que a celebração de acordo de cooperação, pelo menos em teoria, envolve uma adequação das respostas sociais que a organização pretende desenvolver ao levantamento das necessidades realizada pelo centro distrital e, ainda, à definição das prioridades definidas pelo ministério da tutela.

Nós, todos os anos, temos que fazer um levantamento das necessidades, isto é, temos que ver no nosso distrito que acordos é que precisamos e depois fazemos este levantamento de necessidades para o OP e remetemos para Lisboa e depois Lisboa é que define as prioridades. Em cada ano podemos ter respostas que são mais prioritárias do que outras (CDSS2).

Para além da necessidade desta tripla adequação, a celebração do acordo depende, ainda, da disponibilidade das verbas orçamentadas para o orçamento programa. Contrariamente ao orçamento de gestão corrente que inclui as verbas relativas a acordos já existentes, o orçamento programa é anual e abrange as verbas respeitantes a novos acordos ou a revisões

dos acordos já existentes<sup>133</sup>. A definição dos montantes a afectar ao orçamento programa cabe ao ministério da tutela.

A existência de limitações orçamentais implica que as participações financeiras da segurança social possam não abranger todos os utentes. No âmbito da celebração dos acordos há, pois, que distinguir duas componentes diferentes: a capacidade da organização, que corresponde ao número de utentes que uma determinada resposta social comporta e o número de utentes efectivamente participados, definidos em função das condicionantes orçamentais. De uma forma geral, o procedimento dos centros distritais é o de repartir o montante das verbas estabelecidas no orçamento programa pela totalidade dos acordos que, segundo as prioridades previamente definidas, devem ser realizados.

É um jogo que a gente faz. Imagine-se que nós temos um milhão de euros para fazer acordos e que no âmbito das prioridades que foram definidas pelos serviços centrais nós deveríamos fazer cem acordos, mas estes cem acordos para a totalidade dos utentes que poderiam ser abrangidos seriam necessários dois milhões de euros e nós só tínhamos um milhão...Nós, esse milhão, vamos tentar gastá-lo à mesma com esses cem acordos, só que não vamos participar a totalidade dos utentes (CDSS1).

Assim, frequentemente as IPSS não conseguem acordo para todos os seus utentes, pelo menos, no momento da celebração dos acordos. Porém, sempre que houver uma alteração das condições orçamentais, surge a possibilidade de revisão dos acordos de forma a abranger um maior número de utentes participados pela segurança social. Por exemplo, quando uma determinada organização não tiver as obras programadas concluídas ou, simplesmente, não reunir as condições exigidas, o acordo previsto acaba por não se realizar, sendo as verbas canalizadas para a revisão orçamental dos acordos já celebrados. Recentemente, foi introduzida pelo ISS a possibilidade de transferência de dotação do orçamento corrente para o orçamento programa, através de um mecanismo que permite a celebração de novos acordos<sup>134</sup>. Sempre que o centro distrital considerar que, numa dada IPSS, as respostas sociais estão pouco adequadas ou sobredimensionadas, o acordo pode ser revisto, sendo as verbas libertadas para a celebração de novos acordos.

Em resultado dos mecanismos referidos é, pois, normal verificar-se, com o decorrer do tempo, a integração de todos os utentes no regime de participação da segurança social à medida que as verbas, pelas razões apontadas, vão sendo libertadas. Poder-se-ia concluir que, por razões de maximização de receitas, interessa às organizações terem um número

---

<sup>133</sup> Desta forma, o orçamento corrente é criado automaticamente, através da soma das verbas afectas aos acordos já existentes com o valor do orçamento programa do ano anterior

<sup>134</sup> Orientação técnica nº 19/2004 de 13 de Maio.

máximo de utentes participados, pelo menos atendendo às normas estabelecidas para as participações da segurança social e para as participações familiares. Porém, como se verá, isso nem sempre acontece.

### **3. Os aspectos financeiros da contratualização**

As relações de contratualização entre o Estado e as IPSS, sob um ponto de vista financeiro, têm conhecido, nas últimas décadas, transformações de vária ordem. Ao nível legislativo, os regimes financeiros e os respectivos critérios de apoio estabelecidos na lei têm sido alvo de várias mudanças, algumas delas ainda em curso. Por outro lado, as próprias tendências do processo de governação têm intensificado, na economia portuguesa, o impacto financeiro da contratualização. A transformação do Estado traduzida, entre outros aspectos, pela transferência crescente da provisão de bens e serviços para o terceiro sector, o crescimento do número de IPSS, a evolução do valor das participações da segurança social e as transformações sociais e demográficas da população portuguesa exigindo diferentes adequações do tipo de respostas sociais oferecido têm alterado, de forma significativa, a composição e o impacto relativo do financiamento da cooperação, no conjunto da actividade produtiva.

Ao fim e ao cabo, é a própria configuração institucional do capitalismo português que se vai alterando, à medida que a actividade sócio-produtiva se vai repartindo, de forma institucionalmente diversa, pelos sectores de actividade económica, nomeadamente, pelo Estado, pelo mercado e pelo terceiro sector.

#### **3.1. A evolução dos regimes de financiamento**

A análise da legislação que regula os acordos de cooperação permite assinalar várias fases na evolução do regime de financiamento, desde o período pós 25 de Abril até à actualidade.

A primeira fase cobre o período que vai de 1974 até 1980. O regime financeiro desta fase é, com efeito, um mero prolongamento daquele que já existia no Estado Novo, desde 1960. Em termos gerais, caracterizava-se pelo pagamento total dos encargos com o pessoal, de acordo com a resposta social e pela atribuição de um valor por utente/mês para manutenção também variável de resposta para resposta.

A segunda fase estende-se de 1980 até 1986 e inicia-se com os primeiros diplomas surgidos no período pós-1974 e que fixam as normas reguladoras da cooperação (D.N.

387/80 e DN 388/80). Aí se estabelece que as comparticipações do Estado se destinam a subsidiar as despesas correntes de funcionamento, disposição que ainda hoje se mantém. As comparticipações eram calculadas, nesta fase, através de uma percentagem do valor correspondente ao custo médio, por utente e por mês, para cada uma das respostas sociais oferecidas pela organização. Competia aos serviços de segurança social, mais especificamente, à DGSS e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o cálculo anual de um custo referencial por resposta social, depois de ouvidas as uniões representativas das IPSS. A lei previa, ainda, um limite máximo das comparticipações, definido em função do custo médio de referência que variava para cada resposta social<sup>135</sup>. Para efeitos do cálculo das comparticipações, a lei estabelecia um conjunto de factores de dedução relacionado, nomeadamente, com outros recebimentos provenientes do orçamento geral do Estado ou com o volume das receitas próprias da organização.

A terceira fase abrange os anos compreendidos entre 1986 e 1988, inclusive. A sua principal novidade foi a introdução de factores de ponderação no cálculo das comparticipações. Assim, foi ponderado o grau de carência dos utentes relacionado com a existência ou não de zonas socialmente degradadas. Considerou-se que, em relação às zonas socialmente degradadas ou não degradadas, corresponderiam, tendencialmente, grupos sociais mais e menos carenciados, respectivamente. Por outro lado, adequou-se esta ponderação às características relacionadas com a capacidade económica e financeira das IPSS, resultando daqui uma matriz que constituiu a base de definição dos valores das comparticipações, para cada resposta social. Desta forma, foram estabelecidos, para as diversas respostas sociais, quatro valores de comparticipação diferentes, consoante se tratasse de uma IPSS com uma capacidade económico-financeira “média” ou “fraca”, sendo subdivididas aquela duas categorias em outras tantas, segundo a zona de instalação e o tipo de utentes, ou seja, “não degradada e ou não carenciados” e “degradada e ou carenciados” (DN 49/86). Mantiveram-se os esquemas de deduções existentes na fase anterior.

A quarta fase estende-se, apenas, ao longo de uma parte de 1988 e em 1989. Caracteriza-se pela fixação de quatro valores de comparticipação por resposta social, determinados de acordo com o rendimento dos utentes. Para as organizações que não apresentassem a

---

<sup>135</sup> Por exemplo, para os infantários, centros de dia e apoio domiciliário, as comparticipações não podiam exceder o limite máximo de 75%. Já para os lares de idosos ou internatos para crianças, aquele valor era de 80%.

documentação relativa ao rendimento dos utentes, seria aplicado o regime de comparticipação até aí vigente.

A quinta fase inicia-se com o já referido despacho normativo de 1992 (DN 75/92) e prolonga-se até à actualidade. É introduzido um único valor de comparticipação para cada resposta social fixado anualmente entre o ministério da tutela e as uniões representativas das IPSS ou por despacho ministerial depois de ouvidas as uniões. Dada a importância e a actualidade desta fase, ela será analisada em separado, no ponto seguinte.

No entanto, antes disso, várias observações relevantes se podem, desde já, anotar. Em primeiro lugar, repare-se que ainda hoje se mantém algumas das características iniciais nas relações financeiras da contratualização, pese embora as substanciais transformações qualitativas ocorridas com a introdução dos protocolos de cooperação, em 1992. De facto, a fixação de um valor utente/mês, variável de acordo com o tipo resposta social e o próprio objectivo das comparticipações, ou seja, o financiamento das despesas de funcionamento – maioritariamente, despesas com o pessoal - ainda hoje se mantém. Em segundo lugar, parece ser evidente a preocupação em introduzir a diferenciação positiva como critério de fixação do valor das comparticipações, seja em relação às próprias características das respostas sociais (logo desde a primeira fase), à capacidade financeira da organização (3ª fase) e ao perfil socioeconómico dos utentes (3ª e 4ª fase). Por último, não menos evidente, é a aparente dificuldade em conseguir implantar o critério da diferenciação, como indicia a introdução de um único valor de comparticipação, a partir da quinta fase<sup>136</sup>. Não obstante, como se verá à frente, as observações acima referidas relativas à diferenciação positiva continuam a ser actuais. As tentativas para a estabelecer continuaram ao longo da quinta fase e estendem-se até aos dias de hoje, assim como as dificuldades de a consolidar, tal como é comprovado pela sua aplicação reduzida e em moldes muito diferentes do seu desenho inicial.

### **3.2. Os protocolos de cooperação**

A passagem para a fase dos protocolos de cooperação, mais do que alteração de regime de financiamento, representa uma mudança de paradigma nas relações de contratualização

---

<sup>136</sup> Note-se que se mantém, ainda, um dos aspectos da diferenciação, designadamente, a distinção do valor das comparticipações segundo as características das respostas sociais.

entre Estado e IPSS. Com efeito, o protocolo de cooperação é um instrumento jurídico que define as normas de enquadramento daquelas relações bem como algumas linhas orientadoras das políticas sociais. Resultando de uma reivindicação da UIPSS, numa fase em que a sua capacidade negocial era já forte, o seu aparecimento inicia um período de maior estabilidade no relacionamento entre a administração pública e as IPSS marcado pela “co-responsabilização solidária do Estado”, pela “afirmação da natureza particular das instituições” e pelo “reconhecimento da (sua) idoneidade (Protocolo de Cooperação, 1992).

Os protocolos de cooperação podem ser encarados como instrumentos complementares dos acordos de cooperação, embora tenham uma natureza completamente distinta. Os acordos de cooperação são estabelecidos directamente entre os CDSS e as organizações que produzem os bens e serviços para a comunidade. Como se viu, o objectivo do acordo consiste justamente na fixação das condições que regulam, para ambas as partes, aquela prestação de serviços. Uma vez celebrado pela primeira vez, o acordo de cooperação abre uma relação entre o centro distrital e a organização que se estende ao longo dos anos, sem qualquer limite temporal definido. Apesar de a duração do acordo ser apenas de um ano, ele é automática e sucessivamente renovável por igual período, excepto no caso de denúncia, situação que raramente acontece. Por outro lado, os protocolos de cooperação são celebrados entre o governo, através de um dos seus membros, e as uniões representativas das IPSS, nomeadamente, a CNIS, a UMP e a UM<sup>137</sup>. Embora as partes outorgantes dos acordos de cooperação não intervenham directamente na assinatura dos protocolos, o seu conteúdo repercute-se, inteiramente, naqueles. Por exemplo, os valores fixados para as respostas tipificadas ou os aumentos previstos para os acordos atípicos que são acordados nos protocolos são os valores que virão a figurar, nos acordos de cooperação, como as comparticipações a pagar pelos centros distritais às organizações.

Porém, uma análise da estrutura e dos conteúdos dos protocolos de cooperação permite, rapidamente, concluir que a sua finalidade não é, somente, a fixação dos valores das comparticipações a pagar, mensalmente, pelos centros distritais. Desde a data da assinatura do primeiro protocolo de cooperação, em 1992, se nota que a sua natureza, para além de instrumental, é, também, programática, pois aí se definem orientações, metodologias e

---

<sup>137</sup>Os protocolos de cooperação, desde o seu início, têm sido celebrados anualmente. A única excepção aconteceu em 2007, ano em que a portaria nº 881/2007 de 8 de Agosto se limitou a actualizar os valores da comparticipação financeira, substituindo, pelo menos parcialmente, a assinatura do protocolo.

prioridades no domínio da cooperação entre os centros distritais e as IPSS. Por exemplo, apontam-se novas orientações nos modelos de cooperação (nomeadamente, a intenção de se avançar com o financiamento directo às famílias, expressa no protocolo de 2006) ou se definem mesmo novos modelos de cooperação, como o modelo de diferenciação positiva, previsto no protocolo de 2007. Incentivam-se, igualmente, novas formas de cooperação (o caso dos acordos de intervenção comunitária), asseguram-se condições de acesso a programas e projectos nacionais e internacionais, definem-se prioridades como a aposta na qualificação das respostas sociais e exigem-se ratios vinculativos na afectação dos recursos humanos para determinadas respostas sociais. Os protocolos contêm, também, orientações e obrigações das Uniões relativamente ao desenvolvimento de acções no domínio da preparação ou revisão dos respectivos regulamentos das suas associadas, à sensibilização das organizações tendo em vista a diversificação de receitas, à realização de acções de formação e à concepção de sistemas de controlo de qualidade do funcionamento e de gestão das organizações. No entanto, apesar da diversidade das matérias que fazem parte dos protocolos, pode considerar-se que o seu objectivo prioritário é, sem dúvida, a fixação das comparticipações a pagar às IPSS pela segurança social.

Relativamente às respostas tipificadas que, como já se referiu, constituem a larga maioria dos acordos de cooperação, a fixação das comparticipações parece depender, essencialmente, de três factores de natureza distinta: *a taxa de inflação, os custos de referência e o poder negocial das uniões*<sup>138</sup>. Diga-se, desde já, que a sua importância relativa no cálculo dos valores finais das comparticipações da segurança social se torna difícil ou mesmo impossível de avaliar com rigor, devido a uma série de razões, designadamente, a não divulgação dos estudos que serviram de base ao cálculo dos custos, a dificuldade em quantificar o poder negocial das uniões e, não menos importante, o carácter interdependente dos dois últimos factores, pois a definição de critérios para o cálculo dos custos passa, também, por um processo de consulta às uniões.

A indexação das comparticipações financeiras à taxa de inflação prevista é um critério que, embora esteja sempre presente no cálculo dos valores, surge frequentemente associado

---

<sup>138</sup> Não existe qualquer documento onde esses factores estejam explicitados. A sua enumeração resultou da uma análise de vários documentos e das informações recolhidas através de entrevistas. Por outro lado, ela não é exaustiva. Por exemplo, pode, ainda, considerar-se que as conjunturas económicas e as condicionantes orçamentais têm, também, alguma influência.

com outros factores, tais como a revisão no cálculo dos custos de referência e as actualizações extraordinárias devido à alteração de condições de prestação de serviços ou, ainda, devido à introdução de novos mecanismos no modelo de cooperação como, por exemplo, no caso da diferenciação positiva, mais à frente analisada. Porém, há situações em que a actualização das comparticipações tem apenas como referência o valor previsto de inflação, medido pelo IPC (Índice de Preços no Consumidor) como é o caso do protocolo de 2001. Nestas situações, geralmente, estabelece-se que, se houver uma diferença superior a 0,5% entre a inflação prevista e a verificada, os valores fixados serão objecto de uma revisão extraordinária.

O cálculo dos custos de referência constitui um processo bem mais complexo cujos contornos, pelas razões atrás expostas, se torna mais difícil avaliar. Apenas nos dois primeiros protocolos (1992 e 1993) os valores das comparticipações das respostas tipificadas que figuram em anexo<sup>139</sup> surgem lado a lado com aquilo que é designado por “custo referencial tendencial”, isto é, um custo médio por utente e por mês. As comparticipações são expressas com base num valor correspondente àquele custo variando, nos referidos protocolos, desde um máximo de 67,5% do custo referencial para os centros de convívio até ao valor mínimo de 38,5% para os CATL (com almoço), situando-se a comparticipação média da segurança social para o conjunto das respostas sociais em 57,4% do total dos custos referenciais.

A noção de custo médio surge definida de forma mais clara, em 1996, no Pacto de Cooperação para a Solidariedade<sup>140</sup> sendo, mais tarde, incorporada nos textos dos protocolos de cooperação. O custo médio é calculado através da ponderação dos custos reais ou efectivos das respostas sociais com os designados custos técnicos, isto é, os custos previstos “nas condições tecnicamente adequadas” (Pacto de Cooperação, cláusula VII, 4b). Os custos reais ou efectivos são apurados através das contas anuais das IPSS, utilizando-se, para isso, processos estatísticos de amostragem, o que é facilitado pelo facto das

---

<sup>139</sup> Mais especificamente, é no Anexo I que constam os quadros com os valores das comparticipações.

<sup>140</sup> O Pacto de Cooperação para a Solidariedade (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 1998), uma das primeiras medidas do XII Governo Constitucional, teve como objectivo a introdução de mudanças significativas no modelo de cooperação, desde logo, por alargar a área da cooperação a vários ministérios responsáveis pelas políticas sociais e às autarquias. Apesar das medidas contidas no Pacto terem, ainda, uma implementação relativamente reduzida, alguns dos seus objectivos têm vindo a ser incorporados no modelo de cooperação entre o Estado e as IPSS.

organizações apresentarem a demonstração de resultados por resposta social, segundo o exigido no Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social (Decreto-lei nº 78/79 de 3 de Março). Para o cálculo dos custos técnicos é utilizada uma matriz idêntica à demonstração de resultados por resposta social, sendo, depois, ponderados os custos elegíveis suportados pelo funcionamento das respostas com os níveis de qualidade exigidos, o período normal de funcionamento e a capacidade expressa no número de utentes. Os recursos humanos e a tecnologia utilizada são referenciados a uma escala de produção em que os custos médios são mínimos (APSS/SESSL; SEEF, 1999).

Para além da realidade dos números, o equilíbrio de forças que se estabelecem entre o governo e as três uniões durante o processo de negociação podem ter uma influência considerável nos valores finais acordados. Trata-se de negociações, por vezes, morosas<sup>141</sup>, influenciadas, por um lado, pela capacidade de pressão das uniões representadas pelos seus líderes e, por outro, pela vontade política, pela definição de prioridades e pelas condicionantes financeiras. A capacidade negocial das uniões aumentou bastante ao longo dos anos 90 do século passado. A sua representação nas mais diversas instâncias de governação em diferentes áreas das políticas sociais assim o atesta (v. nota 35) e, como se verá em seguida, a evolução do valor das comparticipações financeiras parece indiciar, de facto, a sua influência crescente.

Resumindo, são estes três factores (a taxa de inflação, os custos de referência e o poder negocial das uniões) que, em termos gerais, explicam a evolução do valor das comparticipações da segurança social. Os dados do quadro IX mostram o crescimento significativo do valor das comparticipações da segurança social para as respostas tipificadas, em termos nominais, entre 1994 e 2008<sup>142</sup>. Repare-se, no entanto, que os valores do quadro X permitem uma leitura bem mais clara, pois como se já se retirou o efeito da subida da inflação, a evolução dos números-índice traduz um crescimento real. Para todas as respostas sociais, o aumento foi significativo, apesar de bastante diferenciado. As taxas de crescimento real mais elevadas verificam-se nas respostas sociais “lar residencial” (97,1%), lar de apoio (82,2%) e “lar de crianças e jovens” (80,7%).

---

<sup>141</sup> Nas palavras de uma entrevistada, são “negociações duras” discutidas até às décimas percentuais.

<sup>142</sup> As comparticipações das respostas sociais “lar de apoio”, “lar residencial” e “centro de actividades ocupacionais”, todas elas na área da deficiência, só surgem em 1994, razão pela qual se optou por escolher essa data como o ano base.

**QUADRO IX**  
Evolução das comparticipações financeiras da Segurança Social às IPSS

Unidades: euros

preços correntes

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Creche	90,40	100,76	107,79	114,26	121,11	129,59	148,98	171,93	194,97	200,33	207,83	214,98	221,21	228,07	233,77
Creche Familiar	90,40	100,76	107,79	114,26	121,11	124,14	127,87	144,23	150,36	154,49	160,45	165,96	165,96	171,10	175,38
ATL com almoço	30,85	34,42	36,81	39,02	41,36	43,22	49,09	55,97	62,70	64,42	66,84	69,14	71,15	73,36	75,19
ATL sem almoço	21,84	24,44	26,14	27,70	29,36	30,69	36,30	43,11	50,31	51,69	53,61	55,45	57,06	58,83	60,30
Lar de Crianças e Jovens	163,98	188,55	201,76	213,87	226,70	242,58	283,00	331,44	381,42	391,91	406,49	420,47	432,66	446,07	457,22
Lar de Apoio	231,56	258,18	276,23	292,81	310,38	332,10	392,55	465,80	543,10	558,04	578,82	598,62	615,98	635,08	650,96
Centro de Actividades Ocupacionais	247,74	278,48	295,59	313,32	332,12	343,75	354,81	367,65	383,28	393,82	409,00	423,06	435,33	448,83	460,05
Lar Residencial	298,38	332,70	355,99	377,35	399,99	427,99	519,34	632,66	757,27	778,09	806,66	834,40	858,60	885,22	907,35
Lar de Idosos	161,05	179,57	192,14	203,66	215,88	227,76	237,70	268,10	282,09	289,95	300,98	311,29	320,32	330,25	338,51
Centro de Dia	53,79	59,98	64,20	68,05	72,13	75,01	76,89	79,43	83,29	85,58	88,87	91,92	94,59	97,52	99,96
Centro de Convívio	21,79	24,29	25,99	27,55	29,20	30,22	33,43	37,14	40,53	41,64	43,22	44,71	46,01	47,44	48,63
Apoio Domiciliário	85,47	95,32	102,00	108,12	114,61	122,63	142,87	167,08	192,00	197,28	204,63	211,67	217,81	224,56	230,17

Fonte: Protocolos de Cooperação entre o Estado e as IPSS (1994-2008).

**QUADRO X**  
Evolução real das comparticipações financeiras da Segurança Social às IPSS

(1994=100)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Creche	100	106,8	111,2	113,4	116,0	120,0	134,3	148,4	157,9	162,3	164,1	165,8	165,2	166,5	167,6
Creche Familiar	100	106,8	111,2	113,4	116,0	114,9	115,3	124,5	125,2	125,1	126,7	128,0	123,9	124,9	125,8
ATL com almoço	100	106,9	111,2	113,5	116,1	117,3	129,7	141,6	153,0	152,9	154,7	156,2	155,7	156,9	158,0
ATL sem almoço	100	107,2	111,5	113,8	116,4	117,6	135,4	154,0	173,4	173,3	175,2	177,0	176,4	177,7	179,0
Lar de Crianças e Jovens	100	110,2	114,7	117,1	119,7	123,8	140,6	157,7	175,1	175,0	177,0	178,7	178,1	179,5	180,7
Lar de Apoio	100	106,8	111,2	113,5	116,0	120,0	138,1	157,0	176,6	176,4	178,5	180,2	179,6	181,0	182,2
Centro de Actividades Ocupacionais	100	107,7	111,2	113,5	116,1	116,1	116,7	115,8	116,5	116,4	117,9	119,0	118,6	119,6	120,4
Lar Residencial	100	106,9	111,2	113,5	116,1	120,0	141,8	165,5	191,1	190,9	193,0	194,9	194,3	195,8	197,1
Lar de Idosos	100	106,8	111,2	113,5	116,0	118,4	120,3	129,9	131,9	131,8	133,4	134,7	134,3	135,3	136,3
Centro de Dia	100	106,9	111,2	113,5	116,1	116,7	116,5	115,2	116,6	116,5	118,0	119,1	118,7	119,6	120,5
Centro de Convívio	100	106,8	111,2	113,5	116,0	116,1	125,1	133,0	140,1	139,9	141,6	143,1	142,6	143,7	144,7
Apoio Domiciliário	100	106,9	111,2	113,5	116,1	120,1	136,2	152,5	169,1	169,0	170,9	172,6	172,0	173,4	174,6

Fonte: Protocolos de Cooperação entre o Estado e as IPSS (1994-2008); Banco de Portugal, séries trimestrais para a economia portuguesa.

Observe-se que, em qualquer de das três situações, o maior ritmo de crescimento ocorreu entre 1999 e 2002. Neste caso, foi a conclusão do estudo sobre a revisão dos custos médios, relativamente ao ano de 1998, que parece explicar aquela evolução, pelo menos em parte. Os valores do protocolo de cooperação de 1999 não só actualizam os valores das comparticipações como, também, os definem para os próximos quatro anos, através de um aditamento ao protocolo<sup>143</sup>. Inversamente, o menor crescimento real das comparticipações, embora significativo, observa-se nas respostas sociais “centro de actividades ocupacionais” (20,4%), “centro de dia” (20,5%) e “creche familiar” (25,8%). Nestes três casos, a revisão dos custos médios não teve influência significativa na evolução daqueles valores.

Em suma, pode concluir-se que os valores das comparticipações foram (quase) sempre aumentando, sendo esse aumento, em termos gerais, bastante significativo, quando se compara o início como o fim do período. Mesmo retirando o eventual efeito das actualizações impostas pela revisão dos custos técnicos e tendo, ainda, em conta que já se desinflataram os valores, a evolução real dos dados deixa transparecer a capacidade negocial das uniões<sup>144</sup> e, em certos casos, a alteração dos requisitos técnicos e humanos das respostas sociais exigida pelo Estado, tendo em vista a melhoraria da qualidade dos serviços prestados.

A fixação dos valores das comparticipações para as respostas não tipificadas obedece a um processo diferente com regras especiais. O valor da comparticipação é calculado tendo por base uma análise casuística, levando em conta a especificidade da resposta desenvolver, o que exige a elaboração de um estudo económico-financeiro, por parte dos serviços especializados dos centros distritais. Por sua vez, a organização tem que apresentar, igualmente, um estudo económico-financeiro, descrevendo as fontes de financiamento da resposta e o seu custo. Através de um processo de negociação entre ambas as partes, acorda-se uma percentagem de comparticipação que pode oscilar entre 65% e 80% do custo total. Assim, embora o procedimento para encontrar os valores das comparticipações ocorra

---

<sup>143</sup> Sendo assim, o referido estudo deve ter concluído pela desadequação das comparticipações, naquelas três respostas, relativamente aos custos técnicos.

<sup>144</sup> Refira-se que essa capacidade negocial é reforçada, por vezes, pela personalidade dos líderes. Como afirmava um gestor de uma IPSS, referindo-se a um dos presidentes das uniões, foi o seu carisma e a sua impulsividade que estão na base dos maiores aumentos verificados, até hoje, nos valores das comparticipações. É, sem dúvida, um exemplo significativo sobre a importância de se considerar a dimensão individual na formação do ambiente institucional, tal como se defendeu no capítulo II.

entre o centro distrital e a organização, as actualizações anuais são determinadas pelos protocolos de cooperação. De uma forma geral, os aumentos anuais têm acompanhado a taxa de inflação.

### 3.3. Outras formas de financiamento público

O apoio financeiro do Estado às IPSS não se esgota nos acordos de cooperação. Como se referiu, no âmbito dos acordos de cooperação, as comparticipações da segurança social destinam-se a financiar as despesas de funcionamento das organizações.

Porém, a administração pública contribui com um financiamento expressivo para o investimento em equipamentos sociais, seja para a sua construção ou remodelação, através de programas específicos e concedendo subsídios para situações muito diversas. O Fundo de Socorro Social é um fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa e financeira, integrado no sistema de acção social e que se destina à prestação de auxílio em situações de calamidade, de sinistro e de combate à exclusão social, através do apoio a conceder às IPSS<sup>145</sup>. Igualmente, as organizações podem obter subsídios de carácter excepcional (os designados subsídios eventuais) com a finalidade de solucionar ou atenuar situações resultantes, por exemplo, do baixo volume das comparticipações familiares, da insuficiência da procura - devido a especificidades conjunturais, implicando custos médios elevados - e, ainda, de dificuldades para a aquisição de determinado equipamento ou material específico<sup>146</sup>. Para além deste tipo de subsídios existem (e existiram) um conjunto alargado de programas e de projectos que transferem somas significativas de capital para a remodelação ou a para a construção de instalações, para aquisição de equipamento de transporte, mobiliário, máquinas, etc. É o caso do PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), do PARES (Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais), do Plano DOM (Desafios, Oportunidades e Mudanças), entre muitos outros<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Em 2007, as verbas do Fundo de Socorro Social com execução orçamental ascenderam a cerca de 27 milhões de euros, no orçamento da segurança social (Conta da Segurança Social, 2007).

<sup>146</sup> O montante de subsídios atribuídos a IPSS, em 2007, foi cerca de 10,4 milhões de euros (Conta da Segurança Social, 2007).

<sup>147</sup> As transferências de capital mais significativas, no orçamento da segurança social, são as realizadas para equipamentos sociais das IPSS. Em 2007, o valor dessas transferências atingiu cerca de 25 milhões de euros, cabendo as verbas maiores ao PIDDAC, ao FEDER (14,2 milhões de euros) e ao PARES (2,3 milhões de euros) (Conta da Segurança Social, 2007). É importante referir que a segurança social não é o único agente

O montante dos fundos captados pelas IPSS, através deste conjunto de subsídios, programas e projectos, apesar de ser significativo, é bastante inferior ao valor total das participações captadas através dos acordos de cooperação. Convém, no entanto, salientar que esta observação vale apenas para o conjunto do universo das IPSS e não para as mais variadas situações particulares. Assim, se há organizações que têm dificuldades de vária ordem no acesso às verbas disponibilizadas pelos variados programas existem, todavia, outras cujas condições de desenvolvimento da actividade produtiva foram substancialmente alteradas pela disponibilização de subsídios ou de verbas provenientes de determinados programas.

Por último, embora não constituam uma forma de financiamento directo refira-se as regalias e isenções fiscais que o estatuto de IPSS concede às organizações, como a isenção do IRC, do IVA e de outros impostos tais como o Imposto Municipal sobre Imóveis, o Imposto Municipal de Veículos e, ainda, outros benefícios, como a isenção de custas em processos judiciais<sup>148</sup>.

#### **3.4. As participações familiares**

Outra forma importante de obtenção de receitas das IPSS provém das participações familiares. Tal como está previsto no diploma que estabelece o modelo de cooperação (o referido DN 75/92 de 5 de Maio), as organizações deverão aplicar as normas de participação dos utentes ou famílias segundo os critérios definidos nos seus regulamentos, desde que adequados aos indicativos técnicos aplicáveis para cada modalidade e consensualizados entre os serviços do ministério da tutela e as uniões (alínea c do nº 1 da Norma XVI). Esta norma tem dado origem a diferentes interpretações e mesmo a resistências na normatização dos critérios de participação em diploma que não só estabeleça os critérios, como defina, igualmente, as sanções resultantes da sua não aplicação.

Em 1993, foi publicado um despacho que determinava as normas reguladoras das participações dos utentes e respectivas famílias pela utilização de serviços e equipamentos sociais. A sua aplicação abrangia apenas os estabelecimentos integrados

---

financiador, podendo intervir nalguns programas conjuntamente com outros departamentos estatais, em particular, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

<sup>148</sup> Trata-se, na verdade, de formas de financiamento indirecto.

orgânica e funcionalmente nos centros distritais, possuindo apenas um carácter indicativo para as IPSS e devendo as mesmas adequar os respectivos critérios de aplicação aos indicativos técnicos constantes das mencionadas normas. Porém, em 1997, é publicada uma circular pela então Direcção Geral da Acção Social que obrigava as IPSS a seguir determinados critérios de comparticipação financeira dos utentes<sup>149</sup>. Assim, o regulamento interno da organização tem necessariamente que seguir os indicativos técnicos adoptados pelo referido modelo de regulamento. Porém, a confusão que se veio a estabelecer entre normas, critérios e indicativos técnicos dificultou a emissão de verdadeiras normas e a aplicação generalizada dos “indicativos técnicos”, entretanto consensualizados (APSS/SESSL; SEEF, 1999).

O modelo de regulamento inclui duas categorias de regras. Por um lado, contém as regras que definem os princípios fundamentais - os denominados indicativos técnicos - que deverão ser seguidos pelas organizações e, por outro, abrange as regras de carácter supletivo que poderão ser ou não incluídas no seu regulamento. Dentro do primeiro grupo, tem-se, por exemplo, a regra da proporcionalidade da comparticipação relativamente ao rendimento do agregado familiar, a determinação dos escalões de rendimento per capita, o cálculo do rendimento per capita e a determinação da comparticipação familiar máxima. As regras de aplicação supletiva, não tendo que ser obrigatoriamente seguidas, constituem um modelo que poderá ser adaptado pelas organizações. É o caso, por exemplo, das tabelas que especificam as percentagens do rendimento dos agregados familiares que correspondem às respectivas comparticipações nos diferentes tipos de respostas sociais. O quadro XI mostra um exemplo de aplicação do modelo de regulamento para a resposta social “creche”.

Repare-se que as duas primeiras colunas correspondem aos indicativos técnicos. O modelo de regulamento define seis escalões de rendimento, correspondendo a cada um determinadas percentagens do rendimento mínimo mensal (RMM) que as organizações são obrigadas a adoptar. Naturalmente, em face de uma dada remuneração mínima mensal determinada por decreto-lei, o cálculo dos intervalos do rendimento per capita, em euros, é

---

<sup>149</sup> Trata-se da Circular de Orientação Normativa nº 3, de 2 Maio de 1997. Apesar da anunciada intenção de a rever (Protocolo de Cooperação, 2007), está, ainda hoje, em vigor.

automático<sup>150</sup>. Porém, a tabela de aplicação das percentagens (coluna 4) para o cálculo das comparticipações familiares (coluna 5) é deixado ao critério das organizações. Assim, como se referiu há pouco, os valores da coluna 4 são apenas indicativos, podendo ser alterados pelas IPSS, o que, de facto, acontece com frequência.

## QUADRO XI

Tabela de comparticipações familiares para a resposta social creche

Escalão de rendimento per capita	Percentagem sobre RMM	Valor em euros (1)	Percentagem de comparticipação	Comparticipação familiar em euros (2)
1	Até 30%	135	15,0%	20,25
2	30% a 50%	135,01 a 225	22,5%	30,38
3	50% a 70%	225,01 a 315	27,5%	61,88
4	70% a 100%	315,01 a 450	30,0%	94,50
5	100 a 150%	450,01 a 675	32,5%	146,25
6	Superior a 150%	>675	35,0%	236,25

(1) Teve-se como referência o valor de 450 euros que equivale ao RMM em 2009.

(2) Os valores são calculados supondo o rendimento mais baixo dentro de cada escalão.

Assim, consoante as suas estratégias económicas, a modificação dos valores percentuais pode ser no sentido da sua diminuição ou do seu aumento. No primeiro caso, a organização baixa as percentagens máximas de comparticipação para evitar uma excessiva disparidade entre as comparticipações dos utentes<sup>151</sup>. Na segunda situação, a organização pode optar pela subida dos valores tabelados para aumentar as suas receitas<sup>152</sup>. Seja como for, em qualquer dos casos, a comparticipação familiar nunca poderá ultrapassar o custo real médio do utente<sup>153</sup>.

Como se viu atrás, de acordo com o despacho normativo que regula a cooperação (DN 75/92), um dos pressupostos para a celebração dos acordos a realizar entre os centros

<sup>150</sup> A circular de orientação normativa nº 3 obriga as organizações a calcular o rendimento per capita através da seguinte fórmula:  $R=RF-D/N$ , sendo R o rendimento per capita, RF o rendimento ilíquido do agregado familiar, D as despesas fixas e N o número de elementos do agregado familiar.

<sup>151</sup> Por exemplo, a comparticipação máxima para a resposta social creche (35% para os rendimentos superiores a 150% do RMM, consoante a coluna 4 do quadro XI é considerada excessiva por algumas organizações. Nestes casos, as organizações optam, por vezes, pela progressividade até um determinado escalão de comparticipação, diminuindo, a partir daí, os valores percentuais, de maneira a não diferenciar excessivamente os valores pagos pelas famílias.

<sup>152</sup> Esta situação acontece com mais frequência nos lares de idosos.

<sup>153</sup> De acordo com a circular de orientação normativa nº 3, este custo é calculado em função do valor das despesas efectivamente verificadas no ano anterior com o funcionamento da resposta social, actualizado de acordo com o índice de inflação e, ainda, em função do número de utentes que frequentaram o serviço no mesmo ano.

distritais e a organizações consiste na aceitação do princípio de que estas devem privilegiar as famílias, os grupos e os indivíduos económica e socialmente desfavorecidos (alínea b da Norma XII). Agora, viu-se que as orientações técnicas da segurança social estabelecem, de forma muito clara, as regras de comparticipação dos utentes e familiares. Por outro lado, as normas sobre a fixação das comparticipações familiares determinam que elas devem ser aplicadas a todos os utentes das respostas sociais, independentemente de estarem ou não abrangidos por acordos de cooperação. Por outras palavras, as organizações não podem diferenciar as comparticipações exigidas aos utentes situados fora dos acordos. No entanto, a distância entre o quadro institucional formal e as práticas de gestão financeira é, por vezes, grande.

Em primeiro lugar, refira-se alguma resistência, por parte de algumas IPSS, na aceitação das normas técnicas da segurança social como algo vinculativo. É o que acontece, por exemplo, com a referida Circular nº 3 de 1997 que estabelece o modelo de regulamento das comparticipações dos utentes e dos seus familiares.

É uma circular interna e as instituições muitas vezes alegam que até podem nem ter conhecimento dessa circular ... e apesar de dizermos que é vinculativo tem-nos levantado alguns problemas. Nós dizemos que é (vinculativa) mas eu tenho algum problema em dizer que é vinculativa porque é uma circular interna e os (nossos) técnicos têm alguma dificuldade ... (CDSS3).

Para além das divergências na interpretação das normas, existem no entanto outras práticas que, de forma muito nítida, acabam por se afastar completamente daquilo que os diplomas reguladores prevêm. É o caso da diferenciação das comparticipações dos utentes e suas famílias abrangidos ou não por acordos de cooperação. Por vezes, as organizações sobem o valor das comparticipações para os utentes que situam fora dos acordos, com o objectivo de aumentar as suas receitas. É por isso que, nestas situações, se torna mais rentável para a organização não preencher completamente a capacidade da resposta social com utentes abrangidos por acordos de cooperação<sup>154</sup>. Desta forma, procuram captar públicos de rendimento económico mais elevado o que vai não só contra o princípio da prioridade aos mais carenciados como, também, contra as próprias regras de não diferenciação das comparticipações.

Eles não podem dizer que essas repostas são para o Belmiro de Azevedo e para o pai dele e não podem dizer que a mensalidade daquela resposta é de dois mil e quinhentos euros e ter um custo de setecentos euros.

---

<sup>154</sup> A tentativa de captação de utentes com maior capacidade económica está naturalmente condicionada pelas características socioeconómicas da zona geográfica onde estão implantadas. Em segundo lugar, é bom salientar que esta prática não é, de forma alguma, generalizada, embora aconteça com frequência.

Arranjar respostas sociais lucrativas para investirem na própria instituição está-lhes vedado. Eles podem ter actividades que lhes dêem lucro, mas as respostas sociais não. Esta é a nossa interpretação e que está sustentada no Estatuto das IPSS (CDSS1)

Apesar da consciência que os técnicos de segurança social têm deste tipo de situações, a sua actuação é de uma grande flexibilidade ou mesmo complacência, pois, muitas vezes, está em causa a própria sobrevivência económica da organização.

Se elas seguirem aquilo (as normas) à letra fecham a porta. Existe a consciência da nossa parte que se elas só admitirem pessoas carenciadas, fecham a porta. Um lar com uma capacidade de vinte, se lá estiverem vinte pessoas cujo rendimento seja a pensão social... a pensão social mais aquilo com que a segurança social participa, em princípio, não paga o custo de funcionamento da resposta. Isso faz com que exista uma determinada complacência da nossa parte que é aproveitada pelas instituições para poderem fazer outras coisas como, por exemplo, criarem aquilo a que eles chamam respostas sociais lucrativas ... que eles não podem ter (CDSS1).

Assim, embora os motivos do não cumprimento da legislação sejam de ordem económico-financeira, há pois que distinguir duas situações diversas. Num dos casos, existe uma tentativa de captar excedentes para financiar outras actividades da organização, no outro trata-se de uma estratégia de mera sobrevivência económica. Suponha-se o exemplo referido pelo entrevistado de um lar de idosos plenamente ocupado com vinte utentes cujo rendimento seja unicamente constituído pela pensão social. Neste caso, a soma das participações dos utentes e da participação da segurança social é insuficiente para cobrir os custos de funcionamento<sup>155</sup>, o que leva a que o critério do atendimento aos mais carenciados seja substituído pelo critério da sustentabilidade da resposta<sup>156</sup>. É, pois, esta última razão que explica alguma permissividade por parte dos centros distritais e dos serviços centrais da segurança social.

Emitimos recomendações às instituições, assim como nas situações mais complicadas colocamos o caso à consideração do conselho directivo (do ISS). Agora esta matéria é tão sensível, tão sensível que, por vezes, as respostas que nós temos dos serviços centrais são respostas que nos levam a ficar na mesma e principalmente na área onde isto se coloca mais que são os lares (CDSS1).

---

<sup>155</sup> O valor da pensão social, em 2009, foi fixado em 236,47 euros. Supondo que a participação familiar é cerca de 200 euros (neste caso, o máximo permitido por lei, ou seja, 85% do rendimento do utente) e tendo em conta que a participação da segurança social foi fixada, no protocolo de 2009, em 347,31 euros, a soma total das participações ascende, então, a 548,30 euros, valor que é inferior ao custo da resposta social, ou seja, inferior aos cerca de 775 euros do valor de referência para o lar de idosos constante do protocolo de 2009.

<sup>156</sup> É importante referir que, por vezes, acontece a situação inversa. Na verdade, existem organizações que, actuando por razões de solidariedade, não exigem a participação de determinados utentes, sacrificando assim, o objectivo de obtenção de receitas. Esta situação é igualmente contrariada pelos técnicos da segurança social, pois acaba por não estar de acordo com as normas técnicas definidas.

Relativamente à gestão das comparticipações dos utentes e famílias, existe ainda uma outra questão importante que está relacionada com as vagas disponíveis na organização. Sempre que se celebra um acordo de cooperação, é negociado um número de reserva de vagas que serão geridas pelos serviços distritais da segurança social. Trata-se, naturalmente, de uma questão sensível, pois vai influenciar directamente o volume e a gestão das receitas próprias da organização.

Nós quando fazemos acordos de cooperação com as IPSS agimos como sempre de boa fé... Nós no início nem fazíamos reservas de vagas no pressuposto de que quando nós tínhamos uma situação carenciada que precisávamos de vaga ... recorriamos à instituição e tínhamos essa vaga disponível. Viemos a verificar que muito raramente conseguíamos vaga para aquelas situações que eram carenciadas. E não tínhamos por várias razões. Uma delas é a efectiva falta de vagas em algumas valências que têm mais procura, como o lar de idosos. Outras vezes reparámos que as IPSS cumpriam menos bem com os critérios de admissão para dar prioridade aos mais carenciados. (CDSS2).

Assim, as dificuldades na obtenção de vagas deviam-se não só ao preenchimento da capacidade máxima das respostas sociais, principalmente naquelas de maior procura como é o caso do lar de idosos, como também ao objectivo de aumento as receitas através da selecção dos utentes com maior capacidade económica. Consequentemente, o número de vagas cuja gestão é da responsabilidade da segurança social passou a ser negociado com as organizações, situando-se geralmente entre 10% e 20% da capacidade da resposta social. Note-se, no entanto, que a decisão de admissão dos utentes cabe sempre à organização que, no caso de não-aceitação, terá sempre que fundamentar a sua decisão perante os técnicos da segurança social. Por exemplo, a falta de equipamento ou condições técnicas para aceitarem um utente com deficiência profunda é considerada uma justificação válida se, de facto, se vier a verificar essa falta. Todavia, outras situações não são aceites:

Mandamos lá uma pessoa que tem a pensão social ou que está acamada... dizerem-me que não a podem receber porque está acamada não é motivo, porque eles têm que ter condições para receber pessoa acamadas e há um tratamento diferenciado para as instituições que têm utentes acamados (CDSS1).

Se a fundamentação não for considerada como válida, os serviços de segurança social podem proceder à cessação do acordo. Note-se que, sempre que a organização recusar os utentes indicados pelos técnicos da segurança social, não há lugar ao recebimento de comparticipações relativamente aqueles lugares. Por outro lado, se um lugar estiver desocupado por um determinado motivo que não seja da responsabilidade da organização, a comparticipação paga pela segurança social é de 50% do valor protocolado.

Em resumo, a transposição para a realidade do quadro legal com implicações financeiras na actividade das IPSS - os estatutos, os diplomas reguladores da cooperação, as normas

das participações familiares e a questão das vagas - esbarra, por vezes, com as estratégias económicas das organizações, quer estas sejam fundamentadas pela obtenção de excedentes financeiros quer por razões de mera sobrevivência económica. Pode, igualmente, concluir-se das observações acima feitas, que a prioridade de atendimento dos utentes mais carenciados, um dos princípios mais importantes consagrados no estatuto das IPSS e reafirmado nos textos dos protocolos está não só condicionado pelas referidas estratégias económicas que as organizações pretendem desenvolver como, também, pelas características socioeconómicas da comunidade onde estão inseridas, pela maior ou menor permissividade (e controle) dos serviços públicos e, claro está, pelos montantes das participações que vieram a ser transferidas pelo Estado.

### **3.5. As condicionantes da capacidade financeira**

Analisadas as formas e os cálculos das participações pagas pelos utentes ou famílias, e juntando com o que atrás se explicou sobre as participações da segurança social às respostas sociais desenvolvidas pelas IPSS e as outras fontes de financiamento público, é possível retirar algumas conclusões sobre as condicionantes que afectam a capacidade financeira das organizações.

Suponha-se, por exemplo, uma IPSS que desenvolve a resposta social lar de idosos. A sua situação financeira resulta da confrontação entre o valor das receitas e dos custos. De entre as receitas, incluem-se a participação da segurança social, a participação dos utentes e outras fontes de rendimento como subsídios e donativos. Do lado dos custos considerem-se os custos com o pessoal, com os géneros alimentares, o fornecimento e serviços externos e as amortizações. Para desenvolver o exemplo, considerem-se os dados do estudo apresentado pela CNIS, em 2006, sobre os custos técnicos mensais por utente para as respostas sociais tipificadas. O custo total técnico para a resposta social lar de idosos, segundo a CNIS, era de cerca de 629 euros por utente/mês. A maioria dos gastos era canalizada para a rubrica despesas com o pessoal (60,7% do total), seguindo-se os fornecimentos e serviços externos (20,1%), os géneros alimentares (15,5%) e as amortizações (3,7%).

A diferenciação nos custos com o pessoal entre as várias IPSS que oferecem a mesma resposta social pode ocorrer de várias formas. A organização pode manter, no mínimo, os

ratios vinculativos a que a lei obriga<sup>157</sup>, pode aumentar o ratio legal para elevar a qualidade do serviço oferecido ou pode, simplesmente, não cumprir o estipulado na tentativa de compressão dos custos. A diminuição dos salários abaixo da média nacional pode ser, também, outra forma utilizada para a contenção e custos, o que como se viu atrás (ver capítulo 5) é, em termos gerais, uma realidade no universo das IPSS. Com menor impacto no custo total, está a diferenciação na qualidade dos bens alimentares ou no tipo de fornecimentos e serviços externos a que a organização pode recorrer.

Pelo lado das receitas considere-se, em primeiro lugar, a comparticipação da segurança social. Segundo os valores fixados no protocolo de cooperação de 2006, a comparticipação da segurança social para lar de idosos era de 320,32 euros o que, segundo o citado estudo dos custos técnicos, equivale a uma taxa de cobertura do custo total de 50,9% (CNIS; 2006: 33. Do ponto de vista das IPSS, as comparticipações da segurança social para as respostas tipificadas são um dado pois, como se viu, são fixadas anualmente por protocolo de cooperação e são iguais para todas as organizações<sup>158</sup>. O mesmo já não se pode dizer das restantes fontes de financiamento, abrindo-se aqui um importante campo de estratégia de maximização das receitas. Na verdade, a capacidade de obtenção de outros subsídios (por exemplo, o fundo de socorro social, os subsídios eventuais e os subsídios autárquicos) ou fundos de programas nacionais e europeus tem uma influência determinante na situação financeira da organização.

Não menos importante, é a questão das comparticipações dos utentes. Se, como se viu, elas são fixadas de acordo com o rendimento per capita, então, a situação financeira da organização será tanto melhor quanto maior for o poder económico dos utentes ou famílias. Daqui resulta que a zona de implantação geográfica tenha uma influência grande na obtenção de receitas e constitua uma importante factor de diferenciação nos resultados de exploração líquidos da organização. Por outro lado, o peso acentuado que as comparticipações dos utentes ocupam no total das receitas próprias leva a que muitas organizações tentem captar os utentes com maior rendimento económico. A diferenciação

---

<sup>157</sup> Alguns exemplos de ratios vinculativos para o lar de idosos são a existência de um director técnico, um(a) assistente social, um psicólogo a 25% por cada 60 utentes, um técnico de reabilitação/animador no mínimo 5 horas por semana, um ajudante de lar para cada oito utentes autónomos, etc. (Protocolo de cooperação, 2006).

<sup>158</sup> Recaindo o exemplo escolhido no lar de idosos autónomos, não existe diferenciação na comparticipação. Porém, a diferenciação já acontece quando se trata de um lar de idosos dependentes, variando, neste caso, a comparticipação consoante o grau de dependência e o número de utentes em situação de dependência.

das comparticipações, para os utentes que não estejam abrangidos por acordos é, como se viu, uma prática possível de maximização de receitas.

Finalmente, há ainda a referir que a situação financeira da organização é, também, influenciada pela dimensão do seu património e pelo montante dos donativos que recebe, sem bem que, de uma forma geral, o seu peso tenda a ser baixo<sup>159</sup>.

Em suma, a capacidade económica e financeira das IPSS varia consideravelmente, de acordo com um conjunto diversificado de factores. Aliás, foi o conhecimento dessa realidade que motivou, por várias vezes, a publicação de um conjunto de diplomas, atrás referidos, que visavam a introdução da questão da diferenciação positiva, mesmo antes da era dos protocolos de cooperação. Essas tentativas, de uma forma ou de outra, acabaram por se revelar pouco coerentes e foram (provisoriamente) abandonadas com a introdução de uma comparticipação única para cada resposta social. Porém, hoje voltam a estar na agenda política, se bem que em moldes muito diferentes dos seus termos originais.

### **3.6. Tendências recentes nas formas de comparticipação do Estado às IPSS**

Em 1996, o Pacto para a Cooperação e Solidariedade Social previa que o quantitativo das comparticipações financeiras do Estado podia ser diferenciado em função dos seguintes factores de valorização: i) grau de vulnerabilidade socioeconómica das pessoas a quem as respostas se dirigem, ii) natureza e complexidade que estas mesmas respostas possam revestir e iii) caracterização da zona socioeconómica em que actuam. Neste aspecto, o Pacto não trouxe grandes novidades, já que se limita a sugerir a introdução de algumas medidas existentes em diplomas legais anteriores aos protocolos de cooperação. No entanto, tal como antes, as dificuldades de aplicação persistiram.

Observe-se que esta afirmação vale, essencialmente, para a primeira e terceira medida, pois a segunda medida prevista no Pacto sempre existiu. De facto, a diferenciação das comparticipações por resposta social estava já presente na primeira fase dos regimes de financiamento e sempre se manteve até aos dias de hoje, apesar da sua evolução diferenciada, tal como é ilustrado pelos quadros IX e X, atrás analisados. Recorrendo, uma vez mais, ao já citado estudo da CNIS de 2006, verifica-se que a taxa de cobertura das comparticipações públicas relativamente aos custos médios é, para as diferentes respostas

---

<sup>159</sup> No capítulo 3, viu-se que, para o caso português, o peso dos donativos no conjunto das receitas é reduzido.

sociais tipificadas, bastante heterogénea. Não é fácil perceber as razões para que assim seja. A análise da estrutura de custos, a leitura dos documentos disponíveis sobre o assunto ou mesmo as declarações de alguns dos intervenientes nas negociações em sede de protocolos, não são esclarecedoras, talvez pela própria complexidade e longevidade do processo e, também, pela escassez de documentação escrita.

A diferenciação segundo a capacidade económica da organização e o grau de vulnerabilidade socioeconómica dos utentes, tal como estava prevista no Pacto, não chegou a ser aplicada, possivelmente pelo insucesso da medida, nos anos 80. Na altura, quase todas as organizações passaram a beneficiar do escalão máximo de comparticipação, como se todas se situassem em zonas degradadas ou tivessem utentes em situação de maior carência (Instituto de Segurança Social, 2007: 9) o que, juntando às dificuldades de controlo e de fiscalização, ajudam a explicar o abandono da medida.

No entanto, a questão da diferenciação foi retomada pelo Protocolo de Cooperação de 2004, mas de maneira muito diferente, pois afirma-se a intenção de estabelecer, de forma progressiva, valores diferenciados de comparticipação financeira da segurança social tendo em conta não só a complexidade da situação dos utentes<sup>160</sup>, como, também, a tipologia dos serviços prestados e a adequação do funcionamento às necessidades dos utilizadores<sup>161</sup>. O princípio da diferenciação positiva aplicar-se-ia aos novos acordos a celebrar ou à revisão dos celebrados em anos anteriores apenas para as creches e lares de idosos. No entanto, uma vez mais, as dificuldades de aplicação parecem ser maiores do que a intenção expressa nos documentos e nos discursos. No texto do protocolo de 2005 já se afirma a necessidade de proceder a uma avaliação conjunta do modelo, concluindo-se, em 2006, que “ o modelo não se revelou adequado tal como veio a demonstrar a avaliação efectuada pelo Instituto da Segurança Social” (Protocolo de Cooperação, 2006), tendo sido abandonado. Embora não se explicitem no texto do protocolo nem em qualquer outro documento publicado, os motivos que sustentaram aquela decisão foi possível percebê-los, através das entrevistas realizadas. A introdução da diferenciação positiva nos moldes em que foi concebida exigiria uma análise caso a caso para as cerca de quatro mil IPSS existentes o que, de certa

---

<sup>160</sup> Esta complexidade não tem a ver com a situação económica, mas sim com aspectos ligados ao grau de dependência ou de deficiência.

<sup>161</sup> Neste caso, a diferenciação poderia acontecer quando, por exemplo, o número de horas em funcionamento de uma determinada resposta social excedesse o período normal.

forma, equivaleria a transformar os acordos típicos em atípicos. Para além das dificuldades técnicas para implantar uma avaliação daquela dimensão, os resultados que daí adviessem implicariam uma revisão das comparticipações financeiras no sentido do seu aumento, tanto mais que se receava, à semelhança do que tinha acontecido no passado, que as organizações tivessem a tendência de subavaliarem a sua situação económica financeira para conseguirem comparticipações mais elevadas. Assim, a suspensão do modelo de 2004 foi sobretudo uma opção política do governo e não o resultado de um consenso que envolvesse as três uniões presentes na discussão dos protocolos<sup>162</sup>.

Todavia, a questão da diferenciação positiva não foi de todo abandonada. O Protocolo de Cooperação de 2008 recupera-a, mas sob uma outra perspectiva e, apenas, para a resposta social lar de idosos, se bem que se anuncie a intenção de estender a experiência a outros campos, nomeadamente, à área da infância e juventude, em particular, ao lar de crianças e jovens.

A principal novidade no Protocolo de Cooperação de 2008 foi a introdução de um valor de referência para o lar de idosos (756 euros por utente/mês<sup>163</sup>), justificado pela salvaguarda da sustentabilidade das organizações e tornado público para “uma maior transparência entre o Estado, as instituições e os utentes” (Protocolo de Cooperação, 2008). A intenção expressa e reforçada no texto do protocolo de 2009, é a de estender progressivamente a mesma metodologia a outras respostas sociais, nomeadamente, creches, lar residencial, centro de actividades ocupacionais e centro de dia. O valor de referência é actualizado à taxa de inflação e objecto de um acompanhamento e revisão ao fim de um período de três anos, pela Comissão Nacional de Acompanhamento e Avaliação dos Protocolos de Cooperação. Outra novidade do protocolo de 2008 consiste na introdução da responsabilidade do financiamento por parte das famílias dos utentes em lar de idosos, pois se prevê que, sempre que o valor da comparticipação familiar somado com o da comparticipação financeira da segurança social seja inferior a 125% do valor de referência,

---

<sup>162</sup> Refira-se, no entanto, que a CNIS parece aceitar algumas das razões que levaram ao abandono do modelo como sobressai das palavras de um dirigente: “A CNIS continua a defender o princípio da diferenciação positiva (...) muito, embora compreendamos que, em algumas situações, seja de aplicabilidade difícil”.

<sup>163</sup> Este valor de referência resulta da confrontação dos valores do cálculo dos custos técnicos apresentados pelas CNIS com os montantes apurados nos estudos efectuados pelos serviços da segurança social que, neste caso, eram muito idênticos (dirigente da CNIS).

pode ser acordado com os descendentes em primeiro grau da linha recta, mediante outorga de acordo escrito, o pagamento do diferencial.

O valor de referência pretende reflectir o custo da resposta social, não com a intenção de determinar o montante das comparticipações da segurança social que será sempre inferior àquele valor, mas como indicação dos montantes exigidos aos utentes e respectivas famílias, o que significa que, na prática, se pretende assegurar a sustentabilidade das organizações através do aumento de receitas próprias que provém dos encargos dos utentes ou familiares. Assim, a partir do valor de referência, são calculados dois patamares de comparticipação. O primeiro diz respeito ao valor máximo permitido por utente, ao estabelecer que o somatório das comparticipações familiares com as comparticipações financeiras da segurança social e a eventual comparticipação dos descendentes de primeiro grau de linha recta não pode exceder 125% do valor de referência. O segundo está relacionado com o valor máximo anual referente ao total dos utentes e define que a soma das comparticipações familiares com as comparticipações financeiras da segurança social e com a eventual comparticipação dos descendentes de primeiro grau de linha recta não pode exceder, para o mesmo período, o valor resultante do produto do valor de referência pelo número de utentes abrangidos por acordo de cooperação acrescido de 15%.

A forma como o esquema de financiamento do protocolo de 2008 está concebido permite criar mecanismos de obtenção de receitas que pouco têm a ver com a anunciada diferenciação positiva. De facto, a fixação de um valor de referência pode ser aproveitado como um meio de maximização de receitas, contribuindo para uma selecção dos utentes de acordo com a sua maior capacidade económica, indo assim contra os próprios estatutos das IPSS e contra os diplomas reguladores da cooperação. Nas palavras de um entrevistado:

Isto tem sido interpretado pelas instituições, nomeadamente pelo mundo à parte que é as misericórdias ... não de tecto, mas de valor de referência como quem diz “meus senhores, o valor da mensalidade do lar é este”. Obviamente isto está errado porque até contraria os próprios estatutos deles, mas da parte das misericórdias é esta orientação que eles estão seguir e nós estamos a contrariar. Isto é um absurdo e a culpa também é nossa porque entrámos nesse negócio ... e é das uniões porque também entraram nele (CDSS1).

Como a comparticipação do Estado é fixa, o objectivo pode então ser o de procurar maximizar as comparticipações dos utentes e dos seus familiares até chegar ao tecto dos 125%. Se o somatório das comparticipações familiares com as comparticipações financeiras da segurança social e a eventual comparticipação dos descendentes de primeiro grau de linha recta não pode exceder 125% do valor de referência e sendo este 756,11

euros, então não é possível ultrapassar o montante de 945,14 euros. Porém, tal como foi referido na entrevista, aquilo que era uma limite passou a ser encarado como um valor de referência, o que na prática se pode traduzir na selecção dos utentes com suficiente capacidade económica para atingir o limite dos 125%. Como, em 2008, a comparticipação da segurança social para o lar de idosos foi fixada em 338,51 euros e como o somatório do total das comparticipações não pode exceder 945,13 euros, a estratégia seguida por algumas organizações pode ser a de seleccionar utentes com capacidade económica para pagar um valor de comparticipação que cubra aquele diferencial. Em resumo, se a organização pretender maximizar as suas receitas, tentará atingir o valor de 604 euros relativos à soma da comparticipação do utente com a eventual comparticipação dos descendentes de primeiro grau.

A CNIS parece estar consciente deste problema, a avaliar pela posição que assumiu nas negociações realizadas no âmbito do protocolo de 2009. Na altura, discutiu-se a revisão do valor de referência para o lar de idosos que, apesar de fixado no ano anterior com base no estudo dos custos técnicos da CNIS, foi considerado subavaliado<sup>164</sup>. Face à proposta de aumentar os limites de comparticipação para além dos 125% como forma de compensar a referida subavaliação, a CNIS opôs-se, argumentando que isso levaria “a pouca transparência na relação instituições e utentes-famílias” (dirigente da CNIS). Sendo um valor de referência aceite como um custo real, a negociação de um tecto de 125% (ou mesmo superior) “pode ser interpretado como um lucro” (dirigente da CNIS). A solução alternativa apresentada pela CNIS consiste na fixação do valor de referência ao nível dos custos reais. Esse valor serviria não para actualizar a comparticipação financeira do Estado, mas para justificar o aumento das comparticipações familiares, nos casos em que os utentes tivessem suficiente capacidade económica para o suportar. Porém, a CNIS propõe ainda outra solução, se bem que com alguma parcimónia:

É preciso moderação naquilo que eu vou dizer: que se a família tiver condições e se o quiser possa superar aquele valor de referência exactamente para que a instituição, com quotas a estabelecer, possa abrir as suas portas a mais pessoas carenciadas que, de facto, não podem pagar nada ou muito pouco ... para que a média a estabelecer entre uns e outros vá àquele montante (valor de referência). Estas são instituições de solidariedade

---

<sup>164</sup> O estudo realizado pela UM e os próprios dados que o Ministério do Trabalho e da Segurança Social dispunha permitiram concluir pela subavaliação do valor de referência. Calcula-se que o custo técnico do lar de idosos seja sensivelmente de mil e cem euros, claramente acima do actual valor de referência (dirigente CNIS).

que devem também promover a solidariedade entre famílias. Às vezes, há famílias que querem ter acesso a uma instituição não porque sejam carenciadas, mas porque conhecem a instituição e são de proximidade. Se essas famílias têm condições - se optassem por um lucrativo pagavam muito mais - e se quisessem de facto elevar a sua comparticipação, sim, mas estabelecendo quotas (CNIS1).

Sendo certo que a solução apresentada introduziria algum tipo de diferenciação entre utentes mais e menos carenciados, não resolve todos os problemas e levanta outros. Em primeiro lugar, note-se que não é de todo evidente que as famílias de rendimento económico mais elevado aceitem, de livre vontade, pagar uma comparticipação mais elevada. Em segundo, nas zonas economicamente mais desfavorecidas, a introdução de quotas é problemática não só porque poderia deixar de fora um número significativo de utentes mais carenciados como, também, porque seria difícil atrair os de maior rendimento económico. Por último, mas não menos importante, para que a diferenciação fosse, de facto assegurada, seria necessário que todas as organizações cumprissem com as quotas que viessem a ser estabelecidas e que a fiscalização efectuada pelos serviços da segurança, dotada de recursos humanos suficientes, fosse eficaz.

A partir deste conjunto de observações, pode concluir-se que o problema da diferenciação positiva sempre se colocará, enquanto as comparticipações da segurança social continuarem a ser fixadas através de um valor único para todas as organizações e não por um quantitativo variável, de acordo com a sua capacidade para gerar receitas provindas das comparticipações dos utentes e familiares. Desta forma, o valor da comparticipação pública seria calculado pela diferença entre os custos técnicos de funcionamento e a soma das comparticipações dos utentes e seus familiares. Embora não se esbatessem completamente as diferenças entre a capacidade económica das organizações<sup>165</sup>, estaria assegurada a diferenciação positiva e ficaria salvaguarda uma das normas mais importantes dos estatutos que é a prioridade de admissão dos utentes mais carenciados.

Há, ainda, outro aspecto ligado ao financiamento que está presente no protocolo de 2008 e que poderá ter, se aplicado, um impacto bem maior do que a introdução de alguns princípios de diferenciação positiva. Segundo se afirma no próprio texto do protocolo, as novas regras de comparticipação familiar constituem apenas um “primeiro passo de concretização de um compromisso entre os vários intervenientes”. Esta afirmação alude a um acordo assinado já em 2006 entre o governo e as três uniões denominado “Acordo Base

---

<sup>165</sup> O património das organizações bem como a sua capacidade para obter financiamentos alternativos, permaneceriam ainda como potenciais factores de distinção na situação financeira das organizações.

de Compromisso para um Novo Modelo de Cooperação” que visa a construção de um modelo de financiamento para acesso a serviços e equipamentos sociais fundamentado no apoio directo do Estado às famílias em função dos seus rendimentos. Trata-se, ainda, de diferenciação positiva, mas de natureza completamente distinta. Na verdade, é um modelo de cooperação que vai alterar, de forma radical, o processo de governação de provisão do bem-estar social.

Apesar de existir a convicção generalizada, tanto do lado das IPSS como dos serviços da segurança social, de que o modelo vai avançar há, ainda, muitas barreiras a ultrapassar. Por parte das IPSS, as dificuldades e os receios que o novo modelo está bem presentes nas declarações do presidente da CNIS<sup>166</sup>:

Politicamente, parece muito mais sedutor falar de subsidiação directa das famílias/utentes do que das instituições (o tal “cheque à família”). São muitas e muitos utentes e muitos familiares... E a velha tradição do estender a mão ao subsídio está bem enraizada entre nós. Depois... o retorno (impacto expresso com simpatia e votos) poderá ser grande (...) Mas atenção: a subsidiação directa é bem capaz de ser um complicado imbróglia...

(...). Com a implementação da subsidiação directa à família, as instituições usarão de cautelas: aceitarão os utentes que suportem integralmente os custos ou os que, habilitando-se com o subsídio estatal, dêem suficientes garantias de fidelidade na satisfação das suas obrigações. Complicado, sem dúvida... Mas há mais situações a ponderar: quem se candidata ao subsídio do Estado para ser admitido na instituição? O que tem a prévia confirmação de ser admitido na instituição ou todos os cidadãos, independentemente de estarem ou não interessados na admissibilidade? É que, perante o Estado, todos os cidadãos têm os mesmos direitos. E muitos pensam preferencial e exclusivamente no direito de receber. Complicado e oneroso.

Porém, existem ainda outras dificuldades acrescidas para as IPSS. Como alguns dos entrevistados sublinharam, a subsidiação directa tornaria bastante difícil o planeamento e a gestão das organizações. Por exemplo foi referido que o quadro de pessoal tem que já estar contratado antes do início do ano, portanto, antes de se saber o número de utentes.

Quem é que vai começar o ano sem saber se tem alguém? O Estado não tem problemas, o Estado mesmo que não tenha ninguém vai tudo direitinho da gamela do orçamento. Como é eu que não tendo sector técnico posso começar o ano? (ex-dirigente da CNIS)

Apesar das reservas que a CNIS coloca à questão da subsidiação directa, devido aos eventuais efeitos na instabilidade financeira das organizações, este não é um “assunto tabu”, de acordo com a expressão utilizada por um dos entrevistados (dirigente da CNIS). A questão, segundo a CNIS, terá que passar pelo estabelecimento dos direitos sociais universais. Assim, a partir do momento em que se definam os direitos sociais, deverá existir a atribuição directa às famílias, não através de um subsídio monetário, mas sim pela entrega de um *voucher*, evitando-se assim um dos receios expressos pela CNIS:

---

<sup>166</sup> [www.solidariedade.pt.sartigo/index.php?x=2237](http://www.solidariedade.pt.sartigo/index.php?x=2237).

Eu temo claramente que possa levar algumas famílias a utilizar aquele subsídio mais como, digamos, um subsídio à família para gestão da família e retirar até os seus familiares das instituições. Seria mais um benefício à família e não um subsídio para frequentar as instituições (...) Isso levaria a situações de muita fragilidade, instabilidade e turbulência (dirigente da CNIS).

Por parte dos organismos centrais da Segurança Social, existe a consciência de que o novo modelo de financiamento implica uma grande transformação estrutural dos serviços da segurança social. São apontadas obstáculos técnicos na implantação do financiamento directo, nomeadamente, a nível de recursos humanos.

Vai mexer em muita coisa e é preciso muita segurança para implementar uma coisa destas. E se não há estruturas...É preciso existirem funcionários específicos na área financeira para não criar um vazio de financiamento. Isso seria gravíssimo. Elas (as IPSS) confiam na Segurança Social e se o dinheirinho não chega lá na altura..." (ISS1)

Porém, apesar das dificuldades óbvias na aplicação de um novo modelo, continua a ser evidente a vontade política de o levar adiante. O texto do recente protocolo de 2009, mesmo sem propor ainda medidas de financiamento directo, reafirma a intenção de se avançar nessa direcção.

Aquilo que se pode concluir das considerações feitas neste ponto é que a evolução, no futuro próximo, do regime de financiamento directo está bastante dependente de um conjunto de factores, de sinal contrário, tais como a força negociadora das IPSS, por um lado e, por outro, a vontade política e a capacidade de empreender as reformas administrativas consideradas necessárias por parte dos poderes públicos.

#### **4. A recomposição institucional na sociedade portuguesa: alguns números**

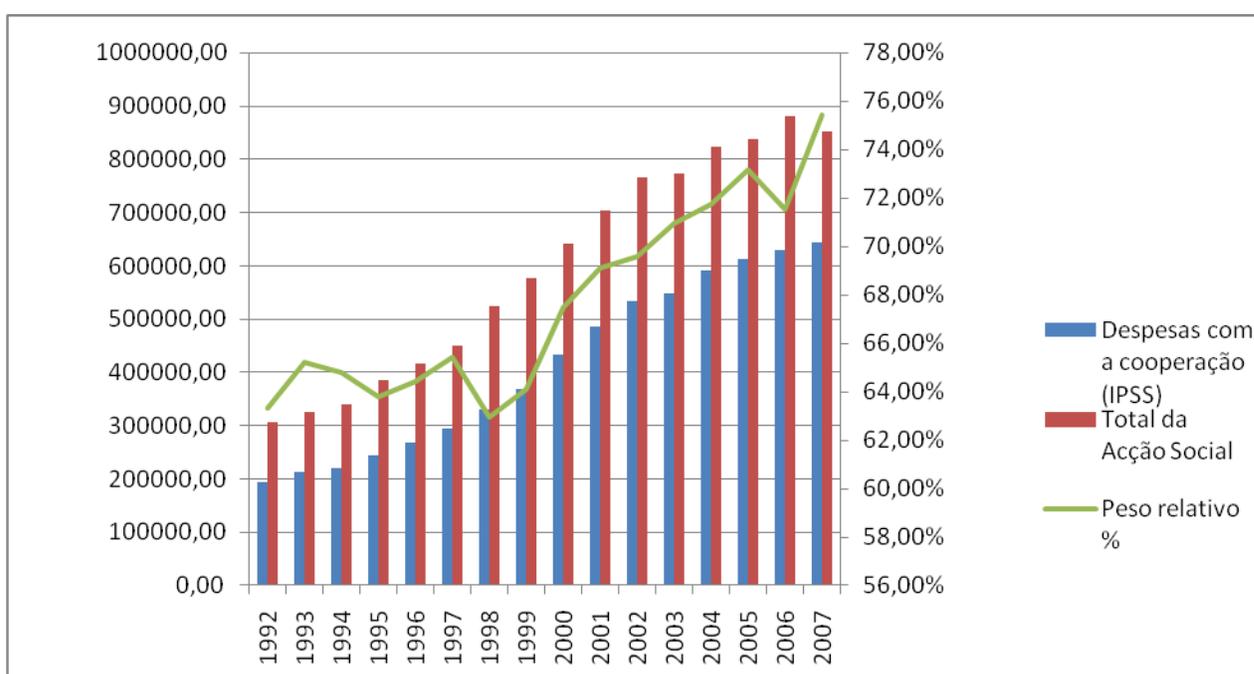
A análise da evolução do quadro institucional que estrutura, na sociedade portuguesa, a actividade e o papel das IPSS – designadamente, a Constituição, as sucessivas leis de base da segurança social, os Estatutos das IPSS, os protocolos de cooperação e os despachos normativos que regulam os acordos de cooperação - permitiu constatar, de forma muito clara, a importância crescente que as IPSS vão ocupando na governação socioeconómica. É claro que essa tendência reflecte-se, necessariamente, na evolução de alguns indicadores quantitativos que, de forma significativa, dão conta do processo de mudança institucional que tem ocorrido na sociedade portuguesa.

O papel crescente que as IPSS vêm desempenhando na governação e a conseqüente intensificação das relações de contratualização com o Estado reflectem-se na evolução do peso dos acordos de cooperação nas despesas e nas transferências correntes de Acção

Social, tal como é ilustrado pelo Gráfico 1. O valor dos gastos com os acordos de cooperação aumenta de 841,7 milhões de euros, em 1990, para 1,094 milhões de euros em 2007 o que, em termos reais, representa uma variação percentual de 231,9%<sup>167</sup>. Como, para o mesmo período, a taxa de crescimento real das despesas de acção social foi, aproximadamente, de 178,5% o peso relativo das despesas com os acordos de cooperação na estrutura das despesas de acção social que, em 1990, era de 63,3% ascende a 74,4%, em 2007<sup>168</sup> (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1

Evolução do peso dos acordos de cooperação com IPSS nas despesas de acção social



Fonte: Carta Social, 2009

Decompondo os gastos de cooperação por rubricas, observa-se que as áreas mais representativas em termos de peso relativo no total das despesas com os acordos de cooperação são, em 2007, a infância e juventude (44,6%), a população idosa (41,2%) e,

<sup>167</sup> Para o cálculo da taxa de crescimento real utilizaram-se os valores do deflator do PIB constantes dos Boletins Trimestrais do Banco de Portugal.

<sup>168</sup> Em 2007, o peso relativo das restantes despesas de acção social era o seguinte: estabelecimentos integrados (6,6%), outras prestações sociais (6,9%), subsídios a IPSS (1,0%), programas e projectos (3,5%), transferências (6,2%) e formação profissional (0,3%) (Conta da Segurança Social, 2007). Repare-se, então, que os montantes transferidos para as IPSS não se esgotam nos acordos de cooperação, pois, à excepção dos valores referentes aos estabelecimentos integrados na administração pública, as verbas incluídas nas outras rubricas são (ou podem ser) canalizadas total ou parcialmente para as IPSS.

com menor expressão, a invalidez e reabilitação (9,5%) e família e comunidade (4,7%). (V. Quadro XII). Como se pode concluir pela análise do quadro XII, o maior volume de despesa da área da infância e juventude deve-se não ao número de acordos celebrados, que é mais elevado na área da população idosa, mas sim ao número de utentes abrangidos (54,9% do total).

## QUADRO XII

### Acordos de cooperação por áreas de intervenção

Áreas	Despesa		Nº acordos			Utentes	
			Total	%	Frequência desconhecida	Número	%
	Milhares de euros	%					
Infância e Juventude	465215441,8	44,6%	6011	43,3%	70	235643	54,9%
Família e Comunidade	48686378,6	4,7%	604	4,4%	272	14499	3,4%
Invalidez e reabilitação	98934130,8	9,5%	627	4,5%	34	15800	3,7%
População Idosa	429393809,7	41,2%	6631	47,8%	173	162895	38,0%
Total	1042229761	100,0%	13873	100,0%	549	428837	100,0%

Fonte: Conta da Segurança Social, 2007

O quadro XIII permite ver, através da desagregação das duas áreas de actuação mais importantes, que as respostas sociais mais representativas, em termos de despesa, são os lares de idosos (18,4% do total dos gastos com a cooperação), os serviços de apoio domiciliário (16,9%), a educação pré-escolar (16,5%), as creches (13,9%), os CATL (6,3%) e os centros de dia (4,2%).

## QUADRO XIII

### Respostas sociais mais representativas

Respostas sociais	Despesa		Dados Físicos			
	Euros	%	Nº acordos	%	Nº utentes	%
Educação pré-escolar	172138693,4	16,5%	1463	10,5%	86744	20,2%
Creches	144604696,6	13,9%	1575	11,4%	54030	12,6%
ATL	65263754,2	6,3%	1757	12,7%	76861	17,9%
Infância e Juventude	382007144,2	36,7%	4795	34,6%	217635	50,8%
Centro de Dia	44107273,7	4,2%	1823	13,1%	37927	8,8%
Lar de Idosos	191812176,2	18,4%	1184	8,5%	46159	10,8%
Serviço de Apoio Domiciliário	176388349,4	16,9%	2914	21,0%	63236	14,7%
Terceira Idade	412307799,3	39,6%	5921	42,7%	147322	34,4%
Subtotal	794314943,5	76,2%	10716	77,2%	364957	85,1%
Total	1042229761	100,0%	13873	100,0%	428837	100,0%

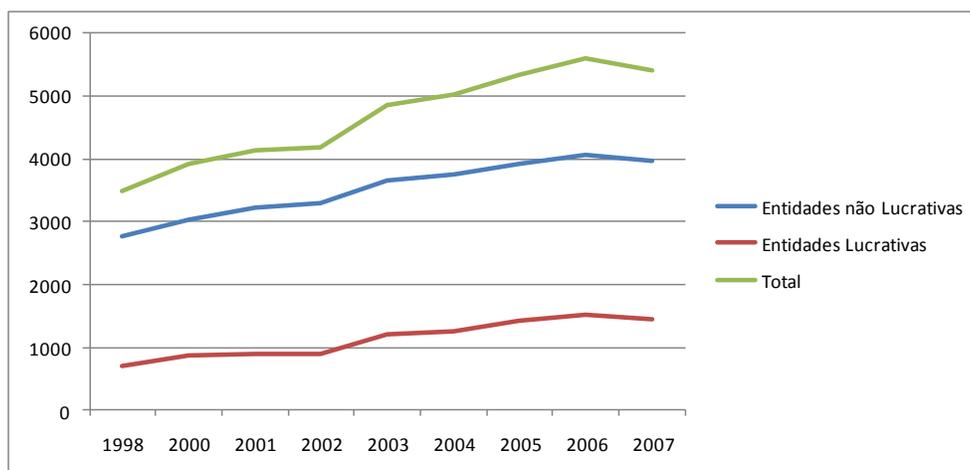
Fonte: Conta da Segurança Social, 2007

Repare-se que, considerando quer o número de acordos quer os utentes abrangidos, se altera a importância relativa de cada uma das respostas sociais, o que se explica pelo número médio de utentes abrangidos por cada acordo e, não menos importante, pelo valor

das respectivas participações financeiras. Por exemplo, o maior número de acordos encontra-se no apoio domiciliário (21% do total). Todavia, como não lhe correspondem o maior número de utentes e como o valor da participação financeira é inferior ao do lar de idosos, em termos de despesa, surge em segundo lugar. Por outro lado, apesar de o lar de idosos representar apenas 8,5% do total dos acordos e 10,8% dos utentes é, em termos de despesa, a resposta social mais representativa, devido ao valor mais elevado da participação financeira.

Porém, uma perspectiva mais alargada do papel das IPSS na provisão de bens e serviços sociais exige uma leitura que permita comparar a sua evolução na produção de bem-estar social, não apenas em relação ao sector público como, também, relativamente ao sector privado lucrativo.

Gráfico 2  
Evolução do número de entidades proprietárias de equipamentos sociais  
(1998-2007)



Fonte: Carta Social, 2009

O Gráfico 2 mostra a evolução das entidades proprietárias de equipamentos sociais, segundo a sua natureza jurídica, sendo feita a distinção entre entidades lucrativas e não lucrativas<sup>169</sup>. Entre 1998 e 2007, o número de entidades proprietárias de equipamentos

<sup>169</sup> A Carta Social inclui, por qualquer razão não explicada, as organizações públicas dentro da categoria de organizações não lucrativas. Sabe-se, porém, que o seu peso é muito reduzido. Por exemplo, em 2008, as entidades oficiais representavam apenas 1,5% dentro do grupo das organizações não lucrativas. Há ainda a

sociais tem vindo a aumentar de forma significativa e, ao mesmo tempo, contínua, exceptuando a ligeira inflexão registada em 2007<sup>170</sup>. Nota-se, também, que a larga maioria das entidades pertence ao designado sector não lucrativo (77,3% do total). Todavia, a importância das IPSS é, ainda, mais notória quando se consideram a distribuição dos equipamentos sociais, isto é, as estruturas físicas onde se desenvolvem as respostas sociais. De facto, em 2007, os chamados equipamentos sociais não lucrativos representavam 85,9% dos equipamentos sociais em Portugal contra 14,1% da rede lucrativa (Ministério da Segurança Social e do Trabalho, 2007), o que se deve ao facto de o sector comercial apresentar um menor número de equipamentos sociais por entidade proprietária.

Porém, há indícios claros de um grande dinamismo do sector lucrativo no âmbito da rede de serviços e equipamentos. Em primeiro lugar, saliente-se que o número das entidades lucrativas proprietárias de equipamentos sociais aumenta de 702 em 1998 para 1444 em 2007, o que representa uma taxa de crescimento de 105,7%, ou seja, mais do dobro da variação percentual das chamadas entidades não lucrativas (42,8%) cujo número passa de 2775 para 3694, entre 1998 e 2007. É certo que, durante o período em análise, se mantém a proporção de número de equipamentos sociais entre a rede solidária e lucrativa<sup>171</sup>. No entanto, olhando uma vez mais para os primeiros dados de 2008, ainda não publicados em relatório, é muito clara uma grande vitalidade do sector lucrativo. Embora a maioria dos equipamentos sociais que começaram a funcionar em 2008 pertença à rede solidária (55,9%) uma percentagem muito significativa foi criada pela rede lucrativa (42,5%) (Ministério da Segurança Social e do Trabalho, 2009). Isto confirma, claramente, a entrada do sector privado lucrativo no fornecimento de bens e serviços sociais, apesar da posição dominante do denominado sector não lucrativo.

De forma inequívoca, o Estado tem assumido a mistura na produção de bem-estar social. A comprová-lo está um conjunto de normas e regras relativamente recentes aplicáveis para o

---

considerar no grupo das organizações não lucrativas a inclusão da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa e a dos serviços sociais de empresa. Dado o peso muito pouco significativo destes organismos dentro do referido grupo (0,02% e 0,2%, respectivamente), as IPSS ou equiparadas acabam por representar 95% do total das entidades não lucrativas.

<sup>170</sup> Dados recentes da Carta Social, ainda não publicados em relatório, mostram que em 2008 se assiste a uma recuperação do número de entidades proprietárias em relação ao ano anterior, tendência que se observa nos designados sectores “não lucrativo” e “lucrativo” (Carta Social, 2009).

<sup>171</sup> Segundo os dados da Carta Social, por cada seis equipamentos da rede solidária corresponde um duodécimo rede lucrativa (Carta Social, 2007: 12).

sector privado lucrativo e IPSS. É o caso do decreto-lei que define o regime jurídico de instalação, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social (DL 64/2007) ou, ainda, do Programa Qualidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho que inspirou a elaboração dos manuais de qualidade das repostas sociais. Este último documento é bastante elucidativo em relação à introdução de uma nova perspectiva mais liberalizante na produção de serviços sociais, em moldes semelhantes aos das “empresas que estão sujeitas às leis do mercado” (Ministério da Segurança Social e do Trabalho, 2004: 21)<sup>172</sup>.

Está-se, pois, perante transformações importantes do modelo de capitalismo existente em Portugal, em particular, no que concerne à provisão de bens e serviços sociais. Embora não seja de todo possível antever com rigor qual será a profundidade e o alcance destas mudanças, o certo é que estão já em curso alguns sinais de mudanças na dinâmica e no funcionamento do terceiro sector, em Portugal. O discurso à volta da questão do financiamento directo às famílias, assunto atrás abordado, é sem dúvida, um claro indício do aparecimento de novas tendências no modelo de cooperação entre Estado e IPSS.

---

<sup>172</sup> A terminologia utilizada no texto que apresenta o programa de qualidade reflecte claramente a introdução de uma perspectiva mais liberal. Um exemplo significativo é a substituição do termo “utente” por “cliente”. Sendo este encarado como “o árbitro final da qualidade do produto e serviço”, o enfoque nas suas necessidades permite “a retenção e ganhos em termos de quota de mercado” (Ministério da Segurança Social e do Trabalho, 2004: 50).



## Capítulo 6

### **Governança local e diversidade institucional: três casos de estudo**

Como se mostrou no capítulo 1, as teorias económicas do terceiro sector que se desenvolveram a partir das décadas de 70 e 80 do século XX tiveram como preocupação primordial explicar as razões do aparecimento das OTS. Depois de terem sido apontadas as suas limitações teóricas e a sua fraca capacidade explicativa, ensaiou-se, no capítulo 2, a elaboração de um modelo de explicação que pretendeu incluir e articular as várias dimensões da análise institucionalista. Na altura, procurou-se apoiar a consistência do modelo, através de alguns exemplos. Porém, a sua utilidade teórica só será efectivamente comprovada se ele puder ser confrontado com a realidade. Desta forma, na primeira parte deste capítulo acompanhar-se-á o diferente percurso de três IPSS, procurando compreender não só as razões do seu aparecimento como, também, os seus factores de crescimento.

Na segunda parte do capítulo mostra-se, através dos três casos de estudo, como é que as *dinâmicas territoriais* podem ter uma influência determinante no funcionamento das OTS, em particular nas IPSS. A introdução da dimensão espacial da análise é, pois, essencial para se perceber como as características físicas, sociais e económicas dos territórios determinam diferentes formas de funcionamento e de inserção das IPSS nos sistemas sociais locais. Assim, a selecção dos casos de estudo foi feita de maneira a cobrir três realidades socioeconómicas bem distintas. A IPSS1 está situada numa zona do interior onde as actividades agrícolas têm ainda um peso significativo, o nível de vida é baixo, o grau de envelhecimento é elevado e a taxa de crescimento da população é negativa. A IPSS 2 está localizada numa área não urbana de forte industrialização, a densidade da população é superior à média do país, o grau de envelhecimento é relativamente reduzido. A IPSS3 tem a sua sede num centro urbano de média dimensão, se bem que a sua área de actuação se estenda por um vasto território bastante diferenciado, abrangendo desde vilas suburbanas a pequenas localidades rurais do interior.

Embora as três IPSS, enquanto agentes mediadores das políticas sociais públicas, tenham que seguir um conjunto de regras e normas comuns, já analisadas no capítulo anterior, a sua

inserção local determina formas específicas de actuação, se bem que, em relação a certos aspectos do seu funcionamento, subsistam sempre algumas formas de isomorfismo.

## **1. Génese e evolução**

As três IPSS estudadas, para além de estarem inseridas em diferentes contextos sociais, surgiram com uma natureza jurídica desigual e com objectivos completamente distintos. Tendo acabado por evoluir para a forma IPSS através de dinâmicas diferenciadas, um dos traços comuns mais salientes que partilham no seu historial é, sem dúvida, a transformação dos seus fins iniciais, o que torna, desde logo, difícil as tentativas de construir generalizações teóricas e abstractas sobre a sua génese. Isto mesmo será comprovado através da análise do historial das três organizações.

### **1.1. Mudança histórica e adaptação organizacional**

A IPSS<sup>1</sup> surge em 1941 com o estatuto jurídico de Casa do Povo, estando actualmente constituída como associação de solidariedade social. A história do seu percurso e do desenvolvimento das suas actividades é marcada pela própria transformação do ambiente institucional que foi moldando a evolução que as Casas do Povo conheceram não só durante o Estado Novo, mas também no período pós 25 de Abril.

Criadas pelo Estado Novo, em 1933, as Casas do Povo eram um dos elementos primários da organização corporativa em Portugal. Tinham como objectivo o desenvolvimento cultural e educativo das comunidades rurais, ao nível da freguesia, vindo também a exercer funções na área da protecção social. A partir de 1940, figuram como organismos de previdência social, de inscrição obrigatória, actuando fundamentalmente na assistência médico-social (Decreto-lei nº 30710 de 29 de Agosto de 1940). Já nos finais da década de 60 do século XX, o seu regime legal foi alterado, passando a ser dotadas de personalidade jurídica e constituindo “o elemento primário da organização corporativa em Portugal”, através da “representação profissional e a defesa dos legítimos interesses dos trabalhadores” (Lei nº 2144, 29 de Maio de 1969). A criação das Casas do Povo poderia resultar da iniciativa dos interessados, das juntas de freguesia ou de qualquer outra autoridade administrativa com jurisdição na respectiva zona. Igualmente, o Ministério das Corporações poderia tomar a iniciativa de proceder à sua criação nas zonas em que se

considerasse necessário realizar os fins daqueles organismos, designadamente, os de previdência.

Após o 25 de Abril, uma série de diplomas legais vieram a modificar o regime jurídico das Casas do Povo adaptando-o ao novo contexto socioeconómico, apesar de muitas terem sido dissolvidas. Em 1982, passam a ser consideradas pessoas colectivas de utilidade pública com fins sociais e culturais (DL nº 4/82 de 11 de Junho) e, em 1985, é extinta a Junta Central da Casa do Povo, órgão tutelar das Casas do Povo, sendo as suas competências de fiscalização, apoio e exercício da tutela transferidas para os centros regionais da segurança social. Finalmente, em 1998, um decreto-lei estabelece que as Casas do Povo cujos objectivos se identifiquem com aqueles que constam do estatuto das IPSS e que sejam reconhecidas, enquanto tal, pela Direcção Geral de Acção Social sejam equiparadas a instituições particulares de solidariedade social, aplicando-se-lhes os mesmos direitos, deveres e benefícios (DL nº 171/98 de 25 de Junho).

Uma clara compreensão da origem e da evolução da IPSS<sup>1</sup> tem que ser inserida dentro de todas as transformações que as Casas do Povo conheceram. Tendo sido criada por despacho do Ministério das Corporações, a IPSS<sup>1</sup> surge em 1941, ou seja, um ano depois da passagem das Casas do Povo a organismos de previdência social. Como se referiu, foi precisamente a partir desta época que a actividade das Casas do Povo se concentra na assistência médico-social, o mesmo acontecendo com a IPSS<sup>1</sup>. Para além de actividades ligadas à cultura e ao desporto, a vida da organização, nesta época, é marcada pelas acções no campo da assistência médico-social, desenvolvidas desde a chegada e a fixação dos primeiros médicos na freguesia destacados, justamente, para a Casa do Povo.

Na sequência da revolução de 1974, a direcção já liderada pelo actual presidente decide reconverter a Casa do Povo em associação, de forma a evitar a sua extinção. Foram criados novos estatutos e foram definidas como actividades principais a cultura, o recreio e o desporto. Um rancho folclórico e etnográfico, em actividade desde 1976, um museu etnográfico, criado em 1996, a prática de jogos de sala (ténis de mesa, bilhar, xadrez, damas) a organização de passeios, convívios, bailes e festas caracterizaram a dinâmica da associação naquelas áreas. Porém, a actividade da IPSS<sup>1</sup>, não esteve apenas confinada aos campos da cultura, o lazer e o desporto.

Em 1983, iniciou-se um serviço de ambulâncias com o fim de transportar os habitantes da freguesia em situação de urgência ou para tratamentos diversos, actividade que ainda hoje subsiste. Todavia, é a partir de 1987 que se inicia uma nova fase na vida da associação com a criação de um serviço de apoio domiciliário. É conferida à organização o estatuto de IPSS e celebra-se um acordo de cooperação com o centro distrital de segurança social, o que exigiu uma vez mais a alteração dos seus estatutos, passando a constar, como principal actividade da associação, o apoio à terceira idade. No início, o serviço de apoio domiciliário abrangia catorzes utentes e funcionava nas antigas instalações de uma escola primária. À medida que uma certa resistência e desconfiança inicial da comunidade, relativamente ao apoio domiciliário, se ia desvanecendo e o número de utentes iam aumentando<sup>173</sup>, as instalações começaram a ser exíguas e com poucas condições, tendo em conta o aumento da procura. Assim, em meados da década seguinte, a associação apresentou uma candidatura ao centro regional de segurança social para a construção de um novo edifício. O projecto foi aceite e as obras foram participadas em noventa por cento.

As novas instalações, além de terem permitido alargar a oferta a um maior número de utentes, abriram a possibilidade de expansão da organização, através de uma diversificação das respostas sociais na área da terceira idade. Em 1997, é criado o centro de convívio, na altura com vinte utentes e, nesse mesmo ano, incentivada pela UIPSS, a associação candidatou-se ao Programa Idosos em Lar. A candidatura foi aceite e daí resultou o aparecimento do lar com capacidade para cerca de vinte e dois utentes. Não obstante, face a um aumento contínuo da procura e à existência de uma numerosa lista de espera, a Direcção tenta, uma vez mais, aumentar as suas instalações. Todavia, a ampliação era dificultada pelo facto da associação ocupar o mesmo prédio, em regime de propriedade horizontal, com a junta de freguesia. Começaram, então, as negociações entre as duas entidades que foram facilitadas pelo facto do presidente da IPSS<sup>1</sup> ser ao, mesmo tempo, presidente da câmara. A junta de freguesia aceitou sair das suas instalações, vindo a ocupar um novo edifício cuja construção foi assegurada pela câmara local. Assim, foram iniciadas as obras de ampliação do lar de idosos, desta vez inteiramente assumidas pela

---

<sup>173</sup> O actual presidente da direcção já em funções há mais de vinte anos afirma, a este propósito: “sabe como são estes meios, as pessoas desconfiavam e eu tive que me empenhar a sério e fazer contactos pessoais casa a casa para pedirem para vir ... até que a certa altura as pessoas viram que eram uma realidade que lhes interessava e passaram a ser eles a procurar”.

associação<sup>174</sup>, permitindo o aumento da capacidade para 47 utentes, todos abrangidos por acordos de cooperação<sup>175</sup>.

O facto de a associação ter limitado a sua oferta de respostas sociais na área da terceira idade explica-se por razões muito particulares que se radicam nas interdependências criadas com outra associação local. Na primeira metade da década de 90, a IPSS1 procurou criar uma creche, tendo apresentado uma candidatura no centro distrital de segurança social. A candidatura foi reprovada, pois foi considerado que já existia uma oferta suficiente assegurada por outras duas organizações de duas freguesias limítrofes. Mais tarde, a direcção pensa em avançar com nova candidatura, mas perante a vontade expressa pela outra associação local para submeter um projecto na área infantil, a IPSS1 decidiu recuar, facilitando assim a entrada da outra associação. Existe, aliás, um entendimento entre as duas associações, facilmente explicado pelas ligações cruzadas que as unem. O presidente da IPSS1 é presidente da assembleia-geral da associação vizinha e o chefe de secretaria da primeira é tesoureiro na segunda.

Há um entendimento perfeito ... quando eles apresentaram a candidatura entendiam que só por si as actividades que desenvolviam não eram suficientes para manter a associação de pé e quiserem alargar para a área infantil e nós demos logo de mão beijada, sem qualquer discussão (Presidente da Direcção, IPSS1)

A influência política do presidente da direcção da IPSS1 acabou também por abrir novas possibilidades à outra associação, como foi o caso do fornecimento de refeições para as escolas da área, aproveitando a cozinha do centro de actividades de tempo livres a ser criado:

O ATL (na outra associação) começou a funcionar através do Programa Luta contra a Pobreza que foi criado pela câmara. Eu nessa altura, era presidente da câmara e foi tudo combinado passar a ser a (outra associação) a avançar com esse projecto e foi nessa altura que foram criadas as cozinhas (Presidente da Direcção, IPSS1)

Assim, as relações cruzadas entre as duas associações e a confluência de interesses explicam a actual repartição de respostas sociais e os limites de expansão da oferta.

A análise do percurso da IPSS1, apesar de breve, permite identificar com clareza os factores que explicam a sua génese e o seu desenvolvimento. A forma como a associação surge, enquanto IPSS, está identificada na tipologia apresentada atrás sobre os critérios de

---

<sup>174</sup> Apesar de a associação ter apresentado um projecto de financiamento no centro regional de segurança social, este foi recusado, pois segundo foi explicado pelo presidente da direcção, a associação possuía verbas suficientes para assegurar as obras de alargamento.

<sup>175</sup> O facto de a segurança social assegurar, desde o início, a comparticipação de todos os utentes, não sendo habitual, foi considerado pela associação como positivo, só tornado possível, segundo um dos técnicos entrevistados, pela influência política do seu presidente.

diferenciação na génese das OTS (cf. ponto 2, Capítulo 2). Na verdade, um dos critérios apresentados baseava-se na relação entre objectivos finais e objectivos iniciais. Neste caso, está-se perante uma alteração da própria essência da organização que modifica não só os seus fins, como também a sua própria natureza jurídica.

Ao mesmo tempo, é também possível distinguir no aparecimento, transformação e desenvolvimento da organização a influência diferenciada dos factores estruturais e dos factores locais, ligados às especificidades das dinâmicas territoriais e às interacções entre os agentes sociais envolvidos. Viu-se como o aparecimento da Casa do Povo, em 1941, que décadas mais tarde haveria de dar origem à IPSS1, se enquadra na organização da estrutura corporativa do Estado Novo, tal como, mais tarde a concentração dos seus fins na assistência médico-social se liga, igualmente, às transformações dos esquemas de previdência social, durante o período da ditadura. As transformações institucionais trazidas pelo pós-25 de Abril e o reconhecimento do movimento associativo configuraram, igualmente, a história e o percurso da IPSS1.

Aos factores estruturais juntam-se as dinâmicas locais, as especificidades socioeconómicas do território e as interacções que se estabelecem entre os actores. Assim, o facto da IPSS1 se situar numa zona rural, de baixa densidade populacional, com níveis elevados de envelhecimento, explica que a sua oferta se tenha concentrado na área da terceira idade. Porém, como se referiu, foi também um conjunto de interesses cruzados e de interdependências criadas entre a IPSS1 e a outra associação da freguesia que explica a limitação da oferta de respostas sociais. Por outro lado, a relativa facilidade de expansão dentro da área da terceira idade, não pode ser entendida sem se atender ao papel da direcção, que se mantém há várias décadas a liderar a associação, em particular, à influência política do seu presidente. O facto de ter sido, durante mais de vinte anos, o presidente da câmara do concelho onde se localiza a IPSS1 parece ter sido determinante no percurso da associação.

### **1.2. Da ajuda informal à institucionalização**

A origem da IPSS2 remonta a 1966, quando um grupo de estudantes universitários decide juntar-se para auxiliar as famílias mais carenciadas da sua freguesia. As suas principais actividades consistiam na distribuição de géneros alimentares, na organização de colónias

de férias para as crianças oriundas de famílias de baixo rendimento económico e no apoio aos estudantes de fracos recursos económicos. Assim, este tipo de ajuda começou por ser completamente informal, isto é, não tinha qualquer tipo de suporte institucional. Porém, em 1971, as suas actividades são formalizadas, através da constituição de uma associação de solidariedade social. Surgem, assim, os primeiros estatutos, mais tarde aprovados em Diário da República, e alargam-se as actividades desenvolvidas para as áreas culturais, recreativas e desportivas com a organização de saraus culturais, torneios de futebol, concursos de vestidos de chita e um festival da canção.

A secção de assistência social nasce de uma iniciativa paralela e, também, informal. Em 1978, duas jovens sem emprego juntam-se para tomar conta de crianças, em instalações cedidas gratuitamente por um particular. Devido ao rápido crescimento do número de crianças, as duas jovens tentam enquadrar juridicamente a sua iniciativa, de forma a terem o apoio do centro regional de segurança social. Não tendo sido possível obter esse enquadramento através da junta de freguesia, começaram as negociações com a IPSS<sup>2</sup> que acabou por acolher a iniciativa, formando-se assim uma creche e um jardim-de-infância. Isso exigiu a procura de instalações adequadas que acabaram por ser cedidas pela junta de freguesia. Em breve, dada a necessidade de construção de cozinha, refeitório e uma sala de actividades, o espaço tornou-se pequeno e a associação passa a ter novas instalações, desta vez construídas com o financiamento da segurança social. Entretanto, é celebrado o primeiro acordo com a segurança social e a associação obtém o estatuto de IPSS, em 1991.

O desenvolvimento industrial que a região conhece, o crescimento populacional e a feminização da mão-de-obra contribuem para o aumento contínuo da procura, o que levantou, uma vez mais, a necessidade de novas instalações, reforçada pelo facto de a associação desejar a expansão da sua actividade para a área de apoio à terceira idade. A possibilidade de construção de um edifício novo é facilitada pela doação, em 1987, de um terreno, por parte de dois habitantes da freguesia. O projecto das novas instalações é submetido à segurança social e, depois de vencidas algumas resistências iniciais, é aprovado, iniciando-se logo de seguida as obras. Entretanto, nas antigas instalações, a capacidade da creche e do jardim-de-infância ia aumentando e, em 1989, é criado um CATL. Ainda no mesmo espaço, a associação começa a desenvolver o apoio domiciliário que incluía serviço de refeições, de higiene e de lavandaria.

As novas instalações são inauguradas em 1991 e, nesse mesmo ano, a associação cria um centro de dia com treze utentes. Assim, a creche, o jardim-de-infância, o apoio domiciliário e o centro de dia começaram a funcionar no mesmo edifício. O CATL, situado noutra localidade da freguesia continua a expandir-se, o que leva a direcção a optar pela compra de dois apartamentos em 1993, aumentando assim a sua capacidade, em termos de utentes. Em 1995, são adquiridos terrenos situados em frente das novas instalações e é construído um parque de lazer. A secção de assistência social conhece uma ampliação com a construção do lar nos terrenos contíguos ao edifício principal. As obras são concluídas em 1999 e, no início do ano seguinte, o lar recebe os primeiros utentes.

Apesar da forte expansão que a secção de assistência conheceu desde o seu início, a associação, em simultâneo, foi também desenvolvendo as suas áreas desportiva, cultural e recreativa. A secção desportiva tem sido uma das áreas de grande vitalidade na história da associação. Uma fase importante abre-se em 1979, data em que a associação cria um clube de futebol federado e começa a desenvolver várias iniciativas desportivas, como as provas de ciclismo e de atletismo. Outro momento fundamental no desenvolvimento da secção desportiva acontece, em 1996, com a inauguração de um pavilhão desportivo. Sendo um projecto já antigo, a sua construção é facilitada pela cedência da cobertura do pavilhão, feita pela junta de freguesia, em 1987. Actualmente, as actividades desenvolvidas abrangem largas dezenas de praticantes distribuídos pela ginástica aeróbica, pelo futsal e andebol feminino.

A secção cultural tem tido, também, uma importância vincada na vida da associação. Embora já existissem várias actividades, desde o início da década de 70 do século XX, é partir de 1979 que as suas iniciativas se multiplicam. Para além de uma escola de música, a actividade cultural mais importante da associação, em termos de receitas e em número de pessoas envolvidas, as iniciativas desenvolvidas estão, sobretudo, relacionadas com a preservação e revitalização dos hábitos culturais e das tradições locais.

Em 2000, a associação passa a dispor de uma piscina - que constitui uma secção à parte na estrutura da organização - cedida pela junta de freguesia. Como se trata de uma piscina ao ar livre, está em funcionamento nos meses de Verão e aberta ao público em geral.

Em resumo, tal como se afirmou em relação à IPSS1 a história da associação é marcada pela confluência entre um conjunto de factores macro e microsociais. Para além das

mudanças no próprio ambiente institucional já há pouco referidas e que, em parte, são comuns às que configuraram o percurso da IPSS1, existem algumas particularidades locais e dinâmicas próprias que explicam percursos diferentes.

Em primeiro lugar, é importante salientar que o facto de a IPSS2 estar situada numa área que conheceu uma rápida industrialização acabou por criar as condições para o seu desenvolvimento, através de uma constante pressão da procura, devido ao aumento populacional, aos movimentos migratórios internos e à feminização da mão-de-obra.

Por outro lado, o crescimento acentuado que a IPSS2 conheceu, quer em termos de capacidades quer em termos de repostas sociais, assentou numa dinâmica organizacional completamente diferente do caso anterior analisado. Enquanto na IPSS1, a expansão da organização se centrou muito na acção e na influência política do seu presidente, o crescimento da IPSS1 assentou numa maior rotatividade das direcções, embora exista a convicção, dentro da associação, que o período desejável de permanência seja de quatro anos, e não apenas dos dois anos previstos na lei.

... Todas direcções que passam aqui eu sempre os aviso: nunca pensem em passar aqui só dois anos... isso é impensável... Se as pessoas tiverem compromissos assumidos com entidades bancárias não vão deixar uma obra a meio, têm que acabá-la. É a vantagem das pessoas estarem uns anos, conseguem criar raízes e ter olhos para o futuro . Se eles disserem que não, não vale a pena estar a trabalhar. Para virem, têm que ser namorados ... são voluntários à força (Gestor IPSS2)

Há, ainda, um elemento diferente na dinâmica da associação que consiste na existência da figura do gestor, o que reflecte já um certo grau de profissionalização. De facto, sendo remunerado e estando a tempo inteiro na organização, a sua actividade tem-se caracterizado, entre outros aspectos, pelo envolvimento e pelo comprometimento da direcção no crescimento da associação, tal como transparece nas suas afirmações, acima transcritas. Outro aspecto particular na dinâmica organizacional da associação é a atribuição das diferentes secções aos membros da direcção, designados como vice-presidentes. A concentração de funções dos vice-presidentes apenas numa única secção que, em termos de gestão e de financiamento, é sempre autónoma, parece constituir um elemento dinamizador do crescimento da associação.

Restam acrescentar dois outros factores importantes na história e na evolução da associação. O primeiro está ligado ao papel dos poderes locais, seja a junta de freguesia ou a câmara, que por várias vezes, em momentos cruciais na expansão da organização, possibilitaram o seu crescimento não só na secção de assistência social, através da cedência

de terrenos para a construção da creche e no jardim-de-infância como, também, na secção de desporto com a cedência da cobertura para o pavilhão e da piscina. O segundo factor prende-se com a identificação grande que existe entre a comunidade e a associação, o que ajuda a explicar o papel dos donativos, como a oferta dos terrenos para a construção dos novos edifícios, feita por dois particulares. A dimensão da organização, a grande diversidade da oferta, onde se destaca a secção de desporto com diversos atletas participantes nas provas nacionais, ajudam a explicar o envolvimento da população e o impacto local que a IPSS2 exerce no quotidiano da comunidade.

### **1.3. Crescimento e diversificação institucional**

A IPSS3 é uma organização da igreja católica canonicamente erecta pelo ordinário diocesano e cuja área de intervenção se situa ao nível da diocese<sup>176</sup>. Surgiu nos finais da década de quarenta com objectivos muito específicos e, desde então, o seu crescimento têm acompanhado não só a evolução que a acção social da Igreja tem conhecido como, também, as próprias transformações da sociedade portuguesa.

Desde a segunda metade dos anos 40 até princípios da década de cinquenta do século XX, a IPSS3 tinha como actividade principal o acolhimento de crianças provenientes dos países economicamente mais afectados pela guerra mundial.<sup>177</sup> Entre o início da década de 50 e os finais dos anos 60, a sua actividade é caracterizada, principalmente, pela distribuição de roupas e de bens alimentares, vindos dos Estados Unidos, pela população de mais fracos recursos económicos. A distribuição de géneros em larga escala terminou em 1970, devido ao facto de terem deixado de vir produtos dos Estados Unidos. Abre-se, então, uma nova fase na história da IPSS3 na qual se assiste a uma autêntica multiplicação no tipo de actividades desenvolvidas, como a promoção comunitária, as campanhas de alfabetização, o apoio especial em situações de emergência (cheias, incêndios) e o desenvolvimento da acção social, abrangendo os mais diversos tipos de população carenciada ou em situação de risco social, nomeadamente, crianças, jovens, idosos, mulheres em situação de risco, etnias, portadores de HIV, toxicodependentes, etc. Esta fase coincide com uma nova orientação da

---

<sup>176</sup> Neste caso, a diocese cobre praticamente todo o distrito onde se situa a sede da IPSS3 e, ainda, algumas freguesias e concelhos pertencentes a três distritos contíguos.

<sup>177</sup> Estima-se que mais de cinco mil crianças austríacas foram acolhidas, em Portugal entre 1947 e 1953.  
[http://www.publico.elix.pt/Po1%C3%ADtica/cavaco-com-as-criancasrefugiadas-austriacas\\_1393135](http://www.publico.elix.pt/Po1%C3%ADtica/cavaco-com-as-criancasrefugiadas-austriacas_1393135)

igreja católica que, de acordo com as indicações do Concílio do Vaticano II, apela a uma maior dinamização e dinamismo da acção social.

Durante a década de 70, a maior parte da actividade da IPSS3 concentrou-se nos designados trabalhos de promoção comunitária. Visava-se promover, nos vários níveis da comunidade - pessoal, familiar e social - e em vários escalões etários, a educação e o desenvolvimento, segundo os valores da doutrina social da igreja. As acções eram orientadas por uma técnica da organização que, durante um certo período de tempo, geralmente entre um a dois anos, passava a residir no local da intervenção comunitária. Progressivamente, a partir dos anos oitenta, a iniciativa dos trabalhos de promoção comunitária começou a esgotar-se, devido às próprias mudanças ocorridas na sociedade portuguesa, tais como os movimentos migratórios internos, o alargamento da rede pré-escolar, o aumento das actividades de tempos livres, a diminuição da taxa de alfabetização bem como a existência de ofertas alternativas.

Entretanto, a organização ia crescendo sobretudo pela extensão das iniciativas de acção social, mesmo sem ainda ter obtido o estatuto de IPSS, facto que ocorre em 1981. Na área da terceira idade, a criação de equipamentos inicia-se, em 1979, com a construção de um lar para colher idosos provindos das ex-colónias portuguesas com o apoio do Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais. No ano seguinte, surge o primeiro centro de dia que funcionava nas instalações anexas ao lar e, durante a primeira parte da década de 1980, sucedem-se os projectos de construção de novos centros financiados, sobretudo, pela própria organização, mas também pelas próprias comunidades. Alguns deles, vieram a ser assumidos pelos centros sociais paroquiais, outros transformaram-se em centros comunitários. A partir de 1989, são criados centros de convívio com o apoio financeiro estatal. Actualmente, a IPSS3 possui cerca de vinte centros de dia e meia dúzia de centros de convívio. Refira-se ainda que, para cada um dos centros de dia, está acoplado um serviço de apoio domiciliário.

Em 1997, é inaugurado um equipamento específico para idosos com grau elevado de dependência, construído em terrenos cedidos pela câmara. Resultando de um processo longo que envolveu negociações com vários organismos públicos, o projecto inicial de construção de um lar para idosos dependentes acabou por se desenvolver, vindo também a

incluir a construção de uma clínica de reabilitação física, um centro de dia para idosos, um serviço de apoio domiciliário e um lar para idosos não dependentes.

Em relação à criação de equipamentos sociais na área da infância e juventude, a actividade da IPSS3 teve início na segunda metade da década de 60 com a existência de uma residência para estudantes que acabou por ter um tempo de vida relativamente curto, devido aos elevados encargos financeiros que implicava. Porém, o desenvolvimento de centros de ocupação de tempos livres teve efeitos mais duradouros. Começando com uma experiência pioneira, em 1969, relacionada com a organização de uma sala de estudo, em colaboração com uma escola primária situada numa zona considerada em situação de risco social, as iniciativas deste tipo foram-se estendendo a outros locais, no início dos anos 70. Mais tarde, na década de 80, surgem mais centros - na altura designados como “serviço de apoio familiar” com o apoio de Secretaria de Estado da Família e com o trabalho, essencialmente, voluntário.

Já com o Estatuto de IPSS, e depois de algumas negociações, a organização estabelece, em 1984, um acordo de cooperação com a Segurança Social o que lhe permitiu profissionalizar e expandir a sua actividade na área da ocupação dos tempos livres. Nesse mesmo ano, surge o primeiro CATL para jovens e adolescentes, a funcionar no interior de um estabelecimento de ensino, estendendo-se rapidamente a experiência a outras escolas preparatórias e secundárias. Actualmente, existem mais de seis dezenas de CATL's espalhados pelos vários distritos da diocese que abrangem perto de quatro mil utentes. Apesar das transformações que a nível nacional têm atingido os CATL's, estes continuam, no entanto, a representar uma das actividades mais importantes na vida da organização.

Paralelamente, a IPSS3 foi tendo outras iniciativas na área da infância e juventude. Em 1983, assumiu a gestão de uma creche e de um jardim-de-infância, anteriormente a cargo de uma organização religiosa que manifestou a sua falta de capacidade económica para manter os equipamentos em actividade. Hoje em dia, estão sob a responsabilidade da IPSS3 três jardins-de-infância e três creches. Para além destas respostas sociais, a organização tem ainda a funcionar, dois lares de jovens - um deles para indivíduos do sexo masculino privados do seu meio familiar, o outro para mulheres e respectivos filhos em situação de risco social - e um centro destinado ao acolhimento temporário e urgente de crianças e jovens consideradas em perigo. Algumas das respostas sociais, na área da infância e

juventude, são desenvolvidas de forma integrada, como é o caso de um centro social que surge, em 1991, através do pedido de uma comissão de pais e do então centro regional da segurança social que solicitou à IPSS3 que assegurasse a manutenção e o funcionamento de uma creche e de um jardim-de-infância particular que estavam na iminência de encerrar. Mais tarde, são integradas outras respostas sociais, nomeadamente, um CATL, um centro de acolhimento temporário e, na área da terceira idade, um centro de dia e um serviço de apoio domiciliário <sup>178</sup>.

Outro aspecto particular no funcionamento da IPSS3 está relacionado com a actividade desenvolvida nos dois centros comunitários que a organização dispõe, cada um deles com características muito diversas <sup>179</sup>. Um deles surge, em 1998, numa zona de realojamento urbano considerada problemática, devido a situações de desemprego, emprego precário, monoparentalidade, doença/invalidez, toxicodependência e reclusão. Teve origem num projecto desenvolvido pela organização, em parceria com o centro distrital de segurança social e pela câmara local e é financiado, desde 2000, sob a forma de acordo atípico de cooperação. Para além de desenvolver a animação comunitária e a educação social, o centro comunitário faz o acompanhamento social das famílias, o atendimento de acção social e do RSI, dispõe de um centro de recursos para o emprego e de um centro de actividades juvenis e *ateliers* com actividades várias para adultos. O outro centro comunitário teve como antecedentes o desenvolvimento de um projecto de apoio e a integração de mulheres em situação de risco social, no âmbito do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza. É, também, objecto de acordo atípico celebrado, em 2000, entre a IPSS3 e o CDSS. O centro desenvolve o atendimento e o acolhimento de mulheres em risco, faz o acompanhamento do RSI numa freguesia urbana, possui um centro de actividades e uma empresa de inserção.

A diversificação das respostas sociais estende-se ainda à prevenção secundária e terciária da toxicodependência, à área do HIV e aos sem-abrigo, através de vários equipamentos. Em relação à toxicodependência, a IPSS3 tem um apartamento de reinserção, um centro de dia,

---

<sup>178</sup> Também nesta altura foi criado, em zona suburbana, outro centro social destinado ao desenvolvimento de actividades de tempos livres que, progressivamente, veio a alargar a sua actuação às respostas sociais “centro de dia”, “apoio domiciliário” e “creche”.

<sup>179</sup> Segundo a nomenclatura da Direcção Geral da Segurança Social um centro comunitário é uma “resposta social, desenvolvida em equipamento, onde se prestam serviços e desenvolvem actividades que, de uma forma articulada, tendem a constituir um pólo de animação com vista à prevenção de problemas sociais e à definição de um projecto de desenvolvimento local, colectivamente assumido” (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2006).

uma comunidade terapêutica, uma equipa de intervenção directa e um gabinete de apoio. Na área do HIV/SIDA, dispõe de um centro de atendimento e acompanhamento psicossocial e de uma unidade de longa duração. Para os sem-abrigo, a IPSS3 construiu um centro de alojamento temporário.

O breve historial que acima foi traçado sobre a génese e o desenvolvimento da IPSS3 permite constatar a extraordinária expansão que tem conhecido nas últimas décadas, comprovada pela diversificação ímpar da sua oferta de serviços, pelo número elevado de equipamentos sociais, pela sua disseminação geográfica e pelos cerca de seis mil utentes abrangidos. Como explicar o seu crescimento e a sua dimensão?

Naturalmente que, tal como nas duas situações anteriores, a evolução da IPSS3 deve ser enquadrada nas transformações institucionais que ocorreram ao nível macrossocial que, como já se referiu, estão ligadas às alterações dos processos de governação e ao novo papel assumido pelas OTS. Deste modo, o crescimento dos acordos de cooperação que se deu a nível nacional criou, naturalmente, um ambiente propício ao crescimento da organização. Porém, tal como o ambiente institucional favoreceu o desenvolvimento da IPSS3, o mesmo aconteceu com a IPSS1 e a IPSS2, o que significa que ele não pode ser assumido como elemento diferenciador do desigual crescimento das três organizações.

Quando se compara o percurso e o alargamento da IPSS3 com as duas organizações anteriores, um dos primeiros factores distintivos que ocorre destacar é o facto de aquela se situar num centro urbano de média dimensão, o que lhe permite oferecer uma maior variedade de respostas sociais, tendo em conta uma maior heterogeneidade da população e a existência de problemas sociais próprios dos centros urbanos que não se verificam nos centros de pequena dimensão ou que, pelo menos, têm aí uma expressão reduzida. Sem negar alguma pertinência do critério geográfico, o facto é que ele parece ser uma parte pequena da explicação, por várias razões. Por um lado, observe-se que uma fracção significativa dos serviços oferecidos pela IPSS3 é produzida em equipamentos sociais distribuídos por um vasto território que cobre centros de pequena dimensão, alguns deles situados em zonas rurais interiores. Por outro lado, fica por explicar por que é que outras organizações com a mesma natureza jurídico-religiosa, situadas em zonas de média e elevada dimensão populacional e com uma área de actuação geográfica idêntica ou maior,

abrangendo algumas delas espaços geográficos com um número maior de habitantes, não conhecerem um crescimento idêntico.

Pode, igualmente, ser invocado o argumento da capacidade económica como factor explicativo do seu crescimento. Sendo uma organização religiosa, poder-se-á, ainda invocar que beneficia do apoio da igreja católica, o que a coloca numa posição financeira mais vantajosa do que as IPSS há pouco analisadas. Uma vez mais, a força explicativa do argumento tem limites. Repare-se que, como estrutura organizativa da igreja católica, as condições económicas iniciais de partida são as mesmas de outras organizações congéneres situadas em diferentes dioceses.

Assim, se o ambiente macrossocial, a zona de geográfica de actuação e as condições económicas de partida não explicam, só por si, o notável crescimento da IPSS3 resta então saber que outro factor deverá ser tido em conta. Esta questão foi colocada nas entrevistas realizadas na IPSS3 e a respostas obtidas convergem para o papel do presidente da direcção que ocupou o cargo entre 1983 e 2005 e que imprimiu um cunho pessoal ao percurso da organização.

A direcção era quase unipessoal, até há quatro anos atrás. A organização, desde os zero funcionários até cerca de setecentos que tem agora, cresceu com essa pessoa. Foi ele que empregou o funcionário um e foi ele que colocou o funcionário seiscentos e não sei quantos. Ele dominava tudo e dominava tudo nos mais ínfimos pormenores (coordenador 1, IPSS3).

Deste modo, contrariamente aos casos anteriores, a IPSS3 tem uma estrutura organizativa vertical, o que explica o facto algo surpreendente de só recentemente se estar a elaborar um organigrama da organização, apesar do grau elevado de profissionalização das suas respostas sociais. Como foi explicado por um entrevistado, a estrutura organizativa era maleável e gerida de acordo com a intuição do seu presidente e as necessidades impostas pelas circunstâncias. No entanto, se por um lado se pode afirmar que o processo de crescimento assentou no dinamismo da liderança pessoal, por outro lado, é também visível o papel desempenhado pelas equipas técnicas da organização, como deixam transparecer as seguintes afirmações:

O grande dinamismo nasceu, de facto, de uma pessoa de modo claro e absoluto. Entre as qualidades e os defeitos, além da intuição, sempre revelou duas grandes preocupações de fundo. Uma foi perceber bem qual o problema que tem e percorrer todo o mercado nacional para encontrar a pessoa que seja capaz de responder àquele problema. Ele sabe o que quer, mas não se põe ele a fazer. Ele criou uma equipa de uma eficiência muito boa, porque ele era capaz de telefonar dez, quinze vezes e ir à casa da pessoa dez quinze vezes até que ela aceitasse. A segunda grande força dele: formação, formação, formação. Tinha uma confiança absoluta na formação (coordenador 1, IPSS3).

Para além da sua forma de actuação se basear na percepção dos problemas, na escolha de técnicos e na aposta da sua formação, outra característica da sua liderança era a sua presença contínua na organização, o acompanhamento inicial dos trabalhos das equipas seguindo-se, depois uma fase de descentralização de competências.

Canalizou toda a sua energia ali, centralizou ali tudo. Assim que viu que aquilo estava em funcionamento delega e mete toda a energia a trabalhar noutra campo. A partir dali, parte do princípio que tudo corre bem até ao dia em que corre mal (coordenador 1, IPSS3).

A existência de uma equipa técnica especializada e em processo de formação contínua explica por que é que muitas das novas iniciativas partiam dos próprios técnicos que trabalhavam junto das comunidades e que, através da identificação dos problemas sociais, tinham capacidade para sugerir novas formas de intervenção social. Assim, muitas das suas intervenções e dos seus equipamentos sociais têm tido um carácter inovador. A sua capacidade de inovação está bem presente não só na grande variedade de respostas sociais não tipificadas oferecidas, por exemplo na área da toxicodependência, do HIV/Sida ou das mulheres em situação de risco social como, também, ao nível das respostas típicas, onde IPSS3 teve, por vezes, um papel pioneiro.

Acresce, ainda, que a qualificação dos recursos humanos, aliada à capacidade de liderança e de influência do presidente da direcção, explicam também uma maior aptidão da IPSS3 para apresentar candidaturas, estabelecer parcerias, obter linhas de investimento e diversos subsídios que foram possibilitando a expansão e diversificação dos seus equipamentos e das suas repostas sociais.

## **2. A aplicação do modelo causal de explicação**

A análise da génese e da evolução das três organizações estudadas permite evidenciar, agora a um nível empírico, a insuficiência das explicações tradicionais e, ao mesmo tempo, comprovar a necessidade da perspectiva institucionalista que fundamenta o modelo de explicação proposto no capítulo 2.

Repare-se que, tal como se chamou já a atenção, a questão da génese das OTS torna-se, na prática, bastante complexa porque muitas vezes não há qualquer tipo de continuidade entre os objectivos iniciais que estiveram no aparecimento das organizações e os objectivos que mais tarde vieram a definir. É precisamente o caso das três IPSS analisadas, apesar das diferentes racionalidades que estiveram presentes nas iniciativas que as originaram.

Como se viu, a IPSS1 surgiu como Casa do Povo através de iniciativa pública. Tendo por objectivos iniciais o desenvolvimento cultural e educativo das comunidades rurais oferece, hoje em dia, várias respostas sociais na área da terceira idade, o que implicou a mudança da sua natureza jurídica, sendo hoje uma associação de solidariedade social. A IPSS2 teve a sua origem em iniciativa particular com fins caritativos desenvolvidos informalmente, isto é, fora de qualquer estrutura jurídica. Mais tarde, assume a forma de associação e os seus fins estendem-se ao apoio à terceira idade, à infância e juventude, às actividades culturais e desportivas. A IPSS3 conheceu transformações de tal forma grandes nos seus objectivos iniciais, historicamente muito específicos (o apoio a crianças refugiadas) que se pode afirmar que o único aspecto que conservou dos seus tempos iniciais foi a sua natureza de organização religiosa, enquadrada pela estrutura da igreja católica.

Desta forma, se o objectivo da análise é explicar como é que surge, numa determinada organização, um dado conjunto de respostas sociais que exigem a transformação dos seus estatutos e, por vezes, da sua natureza jurídica, então é teoricamente impraticável separar o processo da génese do processo de crescimento e de transformação das OTS. Esta observação conduz a outras não menos relevantes. Reafirmando o que atrás se disse, não é possível, partindo dos três casos estudados, confirmar ou induzir uma teoria abstracta e geral sobre a génese das OTS, seja ela baseada nas falhas do mercado ou do Estado, na maximização dos valores ideológicos ou no comportamento dos stakeholders. Estas observações não implicam uma rejeição completa das explicações convencionais. Por exemplo, faz algum sentido afirmar que o aparecimento de actividades produtivas nas três IPSS veio preencher uma insuficiência da oferta de determinados serviços. A IPSS1 construiu um lar de idosos, a IPSS2 uma creche e a IPSS3 um centro comunitário, porque existiam necessidades não satisfeitas. Não obstante, tendo em conta não só o que já foi afirmado no capítulo 1 e 2, as visões convencionais, são uma parte pequena de um quadro maior que, entre outros aspectos, implica a necessidade de perspectivar a questão da génese das OTS dentro da transformação dos processos institucionais de governação.

Por outro lado, se ficou claro que o processo de formação das OTS não é um fenómeno estático, pois resulta de um processo de mudança institucional embutido nas relações sociais, qualquer explicação que se conceba sobre o aparecimento das OTS em geral, ou das IPSS, em particular, tem necessariamente que incluir uma perspectiva histórica e

dinâmica. A necessidade de introdução da especificidade histórica não implica que se abandone o esforço de teorização para cair no extremo oposto da pura descrição empírica. Neste sentido, a aplicação do modelo de explicação, atrás apresentado, pode constituir um equilíbrio entre alguma necessidade de teorização e a introdução da especificidade histórica e da descrição empírica. Como já se salientou, aquele modelo, construído segundo uma perspectiva institucionalista, procura articular o nível estrutural da acção com o nível individual de forma a compreender a complexidade e a mudança nos sistemas socioeconómicos. O processo de formação e de desenvolvimento das três organizações estudadas ilustra, pois, a necessidade de combinar os vários níveis de análise institucional.

Em primeiro lugar, considere-se a importância que as mudanças operadas nas regras, nas normas e valores tiveram na génese e no crescimento das três organizações. Na verdade, os momentos de maiores transformações nos objectivos iniciais das três organizações ocorreram na década de 80, o que coincide com as mudanças mais drásticas que surgiram ao nível das regras formais que regulam as IPSS, ou seja, no primeiro nível de análise institucional, como atrás se explicou. A publicação dos Estatutos das IPSS, a inclusão das IPSS no sistema de acção social, através da lei de bases da segurança social - tudo isto na década de 80 - explica por que é que, nas três situações, o pedido de registo como IPSS e a consequente alteração na missão e nos estatutos das organizações surgem na década de 80. Do mesmo modo, a sua fase de maior crescimento coincide com a era dos protocolos de cooperação, iniciada em 1992, que favoreceu um quadro mais seguro e financeiramente mais estável para o seu crescimento. Continuando ainda no plano macrossocial, mas sob uma outra perspectiva, pode também afirmar-se que a evolução das três organizações acompanhou a alteração na configuração dos arranjos institucionais (segundo nível de análise institucional) - sendo aqui particularmente relevante a forma como as relações de contratualização entre Estado e IPSS vieram a conferir um novo papel ao terceiro sector na coordenação do sistema socioeconómico, provocando, desta forma, uma reafectação de recursos entre os sectores institucionais da economia (terceiro nível de análise institucional). Assim, a génese e a evolução das três IPSS mostra, de facto, a influência descendente que a estrutura institucional exerce sobre as organizações (quarto nível de análise institucional) e acção individual (quinto nível de análise institucional), pois incentivam, restringem e constituem o seu comportamento.

Em segundo lugar, o historial das organizações veio a comprovar, de forma muito evidente, a necessidade de incluir a dimensão individual no estudo da actividade transformacional dos sistemas sociais. Se é certo que uma perspectiva institucionalista se deve preocupar com o papel das regras formais e informais na coordenação e na dinâmica das economias, não é menos verdade que a acção intencional dos indivíduos e a sua capacidade de transformação das estruturas não deve ser descurada. A história das organizações veio, assim, mostrar os limites das perspectivas holistas que colocam uma tónica excessiva no papel condicionador das instituições, esquecendo que a intencionalidade, o livre arbítrio e imaginação dos indivíduos tem uma influência ascendente sobre os níveis de organização mais elevados dos sistemas sociais. Como se viu, a compreensão da génese e a evolução das organizações é completamente indissociável do papel que nela desempenharam os indivíduos que as lideraram. O papel de um presidente politicamente influente que há mais de vinte anos dirige a IPSS1, a figura do gestor que dinamiza as sucessivas direcções na IPSS2 e a liderança unipessoal e activa do presidente da IPSS3 têm que ser tidas em conta no percurso que cada uma delas traçou.

Por último, observe-se que é ainda necessário incluir na explicação sobre a formação e o desenvolvimento das OTS, aquilo a que atrás se designou pelas dinâmicas territoriais. O conjunto de fluxos e interacções sociais e económicas que se estabelecem entre os agentes e as organizações são contextualizados pelas características materiais, sociais e económicas do espaço onde decorre a acção. Isto significa que a própria diferenciação dos espaços, dentro do contexto nacional, determina formas diversas de inserção das OTS nas economias locais que é necessário ter em conta. Evidentemente, não só é a questão da génese das organizações que é diferenciada pela diversidade dos espaços onde desenvolvem a sua actividade. A forma como estruturam a sua acção, como estabelecem as suas actividades e o modo como se inserem na estrutura produtiva local é, igualmente, condicionada pelas especificidades dos próprios territórios, como se verá melhor no próximo ponto.

### **3. A diversidade nas formas de inserção socioeconómica das IPSS**

A evolução das formas institucionais que regulam a produção de bem-estar social moldou, de forma muito clara, o percurso das três organizações em estudo. Deste modo, como existiu um conjunto de circunstâncias externas que lhes foram comuns, poder-se-á

perguntar por que é que a sua evolução institucional foi tão diferenciada. Como já se adiantou, uma parte da resposta reside no papel e no perfil dos actores individuais, essencialmente, aqueles que lideraram as organizações. Todavia, as escolhas institucionais que são tomadas pelos agentes sociais não podem ser desligadas do contexto material, social e económico onde decorre a acção.

Suponha-se por exemplo, o caso de uma IPSS que, desenvolvendo já algumas respostas sociais na área da terceira idade, pondera a possibilidade de expandir a sua actividade, através da construção de um lar de idosos. Em primeiro lugar, observe-se que a sua decisão pode ser influenciada pela possibilidade de vir a celebrar um acordo de cooperação com a segurança social e pela conseqüente obtenção das comparticipações financeiras. Como se viu, trata-se das condicionantes estruturais que são fruto de um processo histórico marcado por um complexo conjunto de compromissos institucionalizados que envolveram diversos actores com poderes diferenciados. Em segundo lugar, convém ter em conta que a escolha institucional é sempre tomada por alguém, seja pelo presidente ou pelo conjunto da direcção. Em qualquer dos casos, está-se perante actores individuais dotados de intencionalidade. Suponha-se que se avança com a referida decisão, porque foi possível captar fundos para a construção de um novo edifício, seja através da submissão de uma candidatura a fundo europeu, seja pelas próprias influências políticas que a organização consegue exercer. Repare-se que este exemplo, de uma forma de outra, pode ser ilustrado pelos casos estudados. Porém, há um terceiro conjunto de factores que, apesar de referido, não foi ainda suficientemente explorado. De facto, a decisão de avançar ou não para a construção do lar é também determinada por especificidades dos locais onde se inserem as organizações, por exemplo, pela estrutura demográfica da população ou pela inexistência de equipamentos sociais que pudessem desenvolver o mesmo tipo de resposta social.

Existe, assim, um conjunto de factores locais que devem ser tidos em conta, pois redefinam as circunstâncias externas que são comuns às organizações<sup>180</sup>. Esses factores integram o *sistema social de produção local* e incluem a estrutura produtiva da região (número e tipo de empresas, dimensão, ramos e sectores de actividade e inter-relações estabelecidas), as características do mercado de trabalho (qualificação da mão-de-obra, taxa

---

<sup>180</sup> Como afirma Reis (1992: 77), “a pertinência do local é evidenciada pelo facto de este ter *capacidade de reordenação das circunstâncias externas*” (itálico no original).

de feminização, taxa de actividade e de desemprego), e da estrutura demográfica (densidade populacional, grau de envelhecimento da população), os níveis de protecção social (número de beneficiários das prestações familiares, estruturas das prestações, nível médio das pensões de velhice) e características dos equipamentos sociais (número, tipo de respostas sociais, entidade promotora) e, ainda, as normas, valores, costumes e hábitos que permeiam as interacções entre os agentes e que têm um impacto na densidade e na qualidade das relações sociais.

No entanto, os elementos constituintes do sistema social de produção local não devem ser encarados como meros condicionadores da formação e da actividade das IPSS. Uma visão mais alargada do problema implica a necessidade de estudar aquelas organizações através do seu próprio embutimento no sistema social de produção local. Por outro lado, como os territórios são diferenciados e possuem sistemas sociais de produção únicos, também as formas de organização das respostas sociais e a inserção económica das IPSS divergem, em função dessa variedade.

De forma a estabelecer algum termo de comparação entre os casos estudados, a análise ir-se-á centrar, sobretudo, na organização e no funcionamento das respostas sociais que são comuns às três organizações - o lar, o centro de dia (ou centro de convívio no caso da IPSS1) e o serviço de apoio domiciliário. Será, igualmente, uma oportunidade para avaliar a forma como as orientações da segurança social sobre algumas regras financeiras, analisadas no capítulo anterior, são adaptadas pelas três organizações.

### **3.1. Inserção socioeconómica em meio rural**

A IPSS1 situa-se numa freguesia do interior do país com características rurais. A densidade populacional é inferior a 90 habitantes por km<sup>2</sup>, ou seja, abaixo da média nacional (112,38 hab/ km<sup>2</sup>). Porém, mais significativo é que a taxa de variação da população na freguesia tem sido negativa (cerca de -9%, entre 1990 e 2000), apesar do crescimento populacional do país ter atingido 4,9%, no mesmo período. Para além dos factores que têm explicado a desaceleração do crescimento populacional a nível nacional, nomeadamente, o decréscimo da taxa de natalidade, foi, sobretudo, a deslocação da população para os centros urbanos e alguma emigração para o estrangeiro que estão por detrás da variação negativa do número de habitantes. Consequentemente, a análise da

estrutura demográfica permite observar, de forma muito clara, o grau de envelhecimento da população. Cerca de 28% dos habitantes têm mais de 65 anos, contra os 16,3% registados a nível nacional, rondando a idade média da população os 45 anos (INE, 2008).

As actividades agrícolas têm, na economia da freguesia, um peso significativo ocupando cerca de 10% dos activos, isto é, cerca do dobro da média nacional. É preciso ver, no entanto, que um número muito significativo da população empregue nos outros sectores de actividade económica, como possuem pequenas propriedades agrícolas, combinam a sua actividade principal com a pequena agricultura. Estando essencialmente virada para o auto-consumo ou para o comércio local de escala reduzida, esta pequena agricultura desempenha uma função económica importante, permitindo elevar o consumo para níveis mais elevados do que aqueles que seriam possíveis de alcançar, através dos salários recebidos na actividade principal (INE, 2008)<sup>181</sup>.

A restante parte dos activos está distribuída, de forma quase igual, pelos sectores secundário e terciário. Em relação ao primeiro, as actividades largamente dominantes são a construção e as indústrias transformadoras que ocupam, respectivamente, cerca de 26% e 19% dos activos totais da freguesia. No sector terciário, sobressaem o comércio (17,1% dos activos) seguindo-se a administração pública (6%), a saúde e a acção social (5%) e os transportes (4,6%). A densidade das empresas é muito baixa (cerca de 5 por km), não chegando a metade do valor médio nacional. Cerca de 95% das empresas ocupam menos de dez pessoas, os valores da produtividade são claramente inferiores à média do país, o mesmo acontecendo com os ganhos médios mensais. Por conseguinte, em termos de protecção social, as pensões de reforma são baixas, o que tendo em conta o número elevado de beneficiários tem implicações nos níveis de bem-estar locais.

Como a área de actuação da IPSS1 se situa, essencialmente, ao nível da freguesia, os factores locais exercem uma influência não só do lado procura como, também, pelo lado da oferta das respostas sociais, condicionando as formas de organização da produção e a situação financeira da associação. As características demográficas da população, designadamente, o seu grau de envelhecimento, explicam alguma pressão que se exerce pelo lado da procura. Como se viu há pouco, a IPSS1 oferece, na área da terceira idade, três

---

<sup>181</sup> O papel complementar da pequena agricultura na elevação da capacidade de consumo das famílias é, segundo Santos (1993), uma das características das sociedades semi-periféricas, como é o caso de Portugal.

tipos de respostas sociais: um lar de idosos, um serviço de apoio domiciliário e um centro de convívio. Acrescente-se que é a única organização na freguesia que tem um centro de dia e serviço de apoio domiciliário, existindo apenas um lar de idosos de natureza privada lucrativa. Assim, as taxas de ocupação das respostas sociais são de 100% no apoio domiciliário e no lar de idosos, registando-se, em relação a este último, uma lista de espera bastante numerosa. Cerca de 95% dos utentes do lar de idosos pertencem à freguesia, sendo os restantes utentes colocados pelos serviços de segurança social, através das vagas negociadas por acordo de cooperação. Em relação às restantes respostas sociais, como as próprias características de organização da provisão de serviços exige a proximidade geográfica, todos os utentes são residentes da freguesia.

A dimensão relativamente elevada da freguesia, em termos de superfície, e a dispersão da população determinaram uma interdependência muito específica entre a forma de funcionamento e organização do centro de convívio e do apoio domiciliário. Na verdade, o centro de convívio funciona praticamente como um centro de dia<sup>182</sup>.

A nossa população é muito dispersa e grande e para recolher esses vinte (utentes) nós começamos às 9h e acabamos às 10h30m, porque eles têm alguma dificuldade. Não é a mesma coisa ir buscar vinte crianças ou ir buscar vinte idosos. Alguns tomam cá o pequeno-almoço, fazem medicação, fazem a sua higiene e depois almoçam. Esse almoço faz parte do apoio domiciliário, não faz parte do centro de convívio. Depois o lanche faz parte do centro de convívio e quando os vamos levar a casa a seguir ao lanche, levam também o jantar que faz parte do apoio domiciliário. A roupa também é tratada cá (...), isso é um serviço do apoio domiciliário e diariamente vai uma senhora a casa da maior parte dos utentes, faz-lhes a cama, lava-lhes a louça, faz a higiene habitacional. Isso são tudo serviços do apoio domiciliário (técnica superior, IPSS1).

Esta articulação da oferta das duas respostas sociais só é possível devido a dois factores interligados, apesar da sua natureza diversa. Em primeiro lugar, a provisão das duas respostas sociais nos moldes em que estão organizadas é viabilizada pelo facto de a maior parte dos utentes do centro de convívio serem os mesmos do apoio domiciliário. Em segundo lugar, a referida articulação pressupõe alguma flexibilização na interpretação da legislação, por parte dos técnicos da segurança social. Com efeito, de acordo com a legislação em vigor, não pode existir dupla participação, ou seja, cada utente apenas pode ser participado por uma única resposta social. Apesar de a associação fornecer

---

<sup>182</sup> O centro de convívio é uma resposta social que funciona apenas da parte da tarde, geralmente entre as 14h e as 18h. É fornecido um lanche ao idoso e prestam-se alguns cuidados de higiene pessoal, geralmente, suportados pelo utente como extra-mensalidade. O centro de dia é uma resposta mais ampla que funciona todo o dia, geralmente entre as 9h e as 18h, incluindo serviços de refeições, prestação de cuidados de higiene e tratamento de roupas. Implica, pois, diferentes participações dos utentes e da segurança social. Por exemplo, o protocolo de cooperação de 2009 fixou os montantes de 102,56 euros e de 49,89 euros para as participações públicas do centro de dia e do centro de convívio, respectivamente.

toda a informação sobre os utentes de cada resposta social, não tem havido, por parte dos serviços de segurança social qualquer indicação no sentido de corrigir a situação, deixando assim pressupor a sua aceitação implícita. Em consonância com aquilo que atrás se disse, está-se, de novo, perante as especificidades da transposição das regras formais para as práticas reais.

A adaptação do quadro formal às questões financeiras é igualmente condicionada pelas características da comunidade e pelo perfil socioeconómico dos utentes. Como se pode deduzir através da caracterização socioeconómica da freguesia há pouco traçada, a larga maioria dos utentes auferem pensões de reforma de nível muito baixo, geralmente entre duzentos e quatrocentos euros. Assim, a direcção IPSS<sup>1</sup> opta por não seguir algumas das orientações técnicas constantes do modelo de regulamento de comparticipações dos utentes (a já referida Circular de Orientação Normativa nº 3), adaptando as comparticipações dos familiares e dos utentes de acordo com o seu escalão de rendimento.

Em relação ao lar de idosos, é aplicada, geralmente, a percentagem de 85% sobre o rendimento per capita dos utentes. Sempre que aquele valor for inferior a quatrocentos euros, a família do utente é chamada a participar, de forma a completar o diferencial entre aquele montante e os 85% do rendimento per capita do utente. Nos casos em que o utente não tem possibilidade de participar, a direcção admite-o na mesma. Como se trata de uma comunidade pequena, existem mecanismos naturais de controlo da situação económica real dos utentes e familiares.

Uma vez que são pessoas da terra, a própria direcção tem consciência se o utente ou a família têm ou não têm recursos para poder pagar a comparticipação familiar. Quando não têm, a direcção já nem sequer pede. Não há utente nenhum que deixe de entrar por não ter como pagar (técnica superior, IPSS<sup>1</sup>).

As estratégias económicas de sobrevivência são, assim, combinadas com práticas de solidariedade. Isto é também visível em relação aos quatro utentes admitidos que se situam fora do acordo de cooperação e que, mesmo não tendo recursos económicos suficientes, são acolhidos pela associação, o que em parte explica o saldo o negativo nos resultados operacionais desta resposta social. A dificuldade de obtenção de receitas é ainda agravada pelas vagas que são reservadas para a segurança social, muitas vezes preenchidas com utentes sem capacidade económica.

Despejam-nos aqui literalmente o idoso sem uma mala de roupa e sem receberem literalmente nada. E depois a gente que se desenrasque e se mexa. Depois são pessoas que às vezes não tem idade para ter reformas, ainda são muito novos ou estavam aí caídos na valeta ou são alcoólicos ou sem-abrigo, sem família. Depois o que é

que conseguimos arranjar? São pensões sociais de valores baixíssimos. E a casa tem que suportar...(técnica superior, IPSS1).

Para além destas situações excepcionais referidas na citação acima, a média da soma das comparticipações dos utentes e dos familiares no lar de idosos rondam os quatrocentos euros. Como este valor é acentuadamente inferior às comparticipações que são pedidas no único lar lucrativo existente na freguesia (de facto, menos de metade) e como as instalações do lar de idosos são unanimemente consideradas de qualidade, existe uma pressão elevada sobre a procura que se reflecte numa lista de espera grande.

Relativamente ao apoio domiciliário, a comparticipação familiar devida pela utilização dos serviços de apoio domiciliário corresponde a 55% do rendimento per capita, um pouco acima das indicações sugeridas pelas orientações técnicas da segurança social<sup>183</sup>. Porém, foi fixado pela direcção um valor máximo de comparticipação de duzentos e vinte e cinco euros, sempre que a aplicação dos 55% sobre o rendimento per capita exceda aquele valor. A determinação das comparticipações do centro de convívio é, também, adaptada pela associação de forma muito específica, já que é indexada ao custo real médio por utente. Desta forma, aquele valor oscila entre os vinte e os trinta euros, dependendo da distância percorrida para transportar o utente do seu domicílio para as instalações do centro de convívio (e vice-versa) e não do seu rendimento per capita, tal como se estabelece nas orientações internas da segurança social. Apesar disso, os resultados operacionais desta resposta social foram negativos, em 2008, o que se explica também pelo valor reduzido das comparticipações da segurança social. Como o lar de idosos apresentou igualmente um resultado operacional negativo, o saldo positivo que a associação obteve no conjunto das três valências, em 2008, resulta dos serviços de apoio domiciliário.

Tendo em conta que as comparticipações familiares constituem, apenas, uma fracção das receitas, uma grande parte da explicação para o saldo positivo dos serviços de apoio domiciliário reside nos valores das comparticipações da segurança social, o que mais uma vez remete a questão para as diferentes taxas de cobertura dos custos médios<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Neste caso, a Circular nº 3 de 1997 sugere, a título indicativo, a aplicação de 50% sobre o rendimento per capita.

<sup>184</sup> Como se viu atrás, existe a convicção, entre os técnicos segurança social, dirigentes de IPSS e da CNIS, de que a comparticipação pública do lar de idosos somada às comparticipações dos utentes é, claramente, insuficiente para cobrir os custos de funcionamento. Por outro lado, a comparticipação do serviço de apoio domiciliário é considerada suficiente.

### 3.2. Industrialização e solidariedade social

A área de actuação da IPSS2 é, igualmente, a freguesia quer em termos de localização dos equipamentos sociais quer ao nível da população abrangida. Devido à forte industrialização que o concelho e as freguesias que o compõem conheceram, nas últimas décadas, tem constituído uma zona de forte atracção da população. Entre 1991 e 2001, os censos da população registam uma taxa de variação da população na freguesia acima dos 30%, ou seja, mais do quántuplo da média do país, valor bastante expressivo tanto mais que se trata de uma área não urbana. A densidade da população situa-se, igualmente, acima da média do continente. A análise da estrutura demográfica da freguesia (e mesmo do concelho) permite verificar, em termos comparativos, o reduzido grau de envelhecimento da população, com menos de 14% da população acima dos 65 anos, e o peso mais acentuado dos escalões etários mais jovens (INE, 2008).

Como se pode deduzir do que acima se disse, a maior parte da população activa da freguesia, ou seja quase 2/3, está empregue no sector secundário, principalmente na indústria transformadora, com mais de 50% dos activos, seguindo-se, já muito afastado, o sector da construção com menos de 10% dos activos. Como o sector primário apenas ocupa 1% da população activa, o sector terciário surge, ainda, com alguma importância na absorção de emprego, destacando-se, em particular, o sector do comércio, ao absorver cerca de 15% dos activos. Apesar de se tratar de uma freguesia com características socioeconómicas completamente diferentes do caso anterior, partilha com ele a importância da pequena agricultura como fonte complementar de rendimento, já que uma grande parte das famílias residentes possui, igualmente, pequenas explorações agrícolas referenciadas estatisticamente. O nível de densidade de empresas (cerca de 15 empresas por km<sup>2</sup>) situa-se acima da média nacional. São, na sua larga maioria, empresas de pequena dimensão, apesar de o número médio de pessoal empregue por empresa ser mais elevado do que na média do país.

Um aspecto qualitativo que merece ser destacado, pois tem implicações importantes na forma como a IPSS2 se insere no sistema social de produção local, é a importância do associativismo na vida da comunidade. Por exemplo, a forte industrialização que a freguesia e o concelho conheceram foi impulsionado por agentes locais, cujos interesses foram organizados e representados por uma associação bastante participada e com um papel

dinâmico na negociação e representação dos interesses industriais locais. Também, ao nível do associativismo de solidariedade social, a região possui uma malha relativamente densa de organizações que oferecem vários tipos de respostas sociais. Embora não caiba aqui analisar se este associativismo é causa ou consequência de uma maior densidade de laços sociais, o certo é que o *stock* de capital social parece ser mais elevado do que na generalidade das regiões do país, o que ajuda a entender melhor a inserção da IPSS2 na vida económica e social da comunidade, como se verá melhor um pouco mais à frente.

Contrariamente ao que aconteceu com a IPSS1, onde a expansão da oferta se limitou à área da terceira idade, devido à existência de outra associação que produz respostas sociais no sector da infância e juventude, a IPSS2 é a única organização na freguesia que detém a totalidade da provisão de bens e serviços sociais. Desta forma, a associação pôde crescer sem as barreiras naturais impostas pela concorrência, quer de outra IPSS quer de uma organização do sector lucrativo. Assim, a IPSS2 combina as mesmas respostas sociais na área da terceira idade - lar de idosos, centro de dia e apoio domiciliário - com a creche, pré-escolar e CATL.

Outra particularidade que a distingue do caso anterior é que a estrutura demográfica da população e as características socioeconómicas locais determinaram dinâmicas diferentes pelo lado da procura. O facto de se tratar de uma população relativamente pouco envelhecida, explica que o centro de dia e o apoio domiciliário não tenham lista de espera e que o lar de idosos, com capacidade idêntica à IPSS1, tenha uma lista de espera quase nula, embora a freguesia possua cerca do dobro dos habitantes da situação anterior. Por outro lado, o número elevado de utentes na creche, pré-escolar e CATL deve-se, entre outros factores, à importância dos escalões etários mais jovens na estrutura demográfica da população, a um nível de emprego mais elevado e uma maior taxa de feminização da mão-de-obra, em relação às médias nacionais.

Todavia, para além das diferenças, há dois aspectos particulares no comportamento organizacional da IPSS2 que são comuns à IPSS1: a mistura organizacional das respostas sociais, nomeadamente, do centro de dia e do apoio domiciliário e a não adopção das indicações da segurança social, relativas às participações familiares. Ambos os aspectos remetem, uma vez mais para a questão da não linearidade dos processos de transposição das regras formais para as práticas reais. É, no entanto, importante observar

que há especificidades próprias nas motivações e na forma de adaptação dos dispositivos institucionais. Por exemplo, as razões apresentadas para a simbiose das duas respostas sociais são diferentes nas duas organizações.

O nosso apoio domiciliário não funciona de uma forma tipificada. É um acordo típico, mas nós não. cumprimos *ipsis verbis* tudo que eles querem que nós façamos. Quando vim para aqui trabalhar não havia lar, só tínhamos apoio domiciliário e centro de dia. O centro de dia tinha doze a treze pessoas e o apoio domiciliário quinze e estava tudo imiscuído. As senhoras quando iniciaram (as respostas sociais) não eram técnicas de forma que imiscuíram (as duas respostas). Eram as duas funcionárias que faziam tudo e as duas valências estavam misturadas. E quando eu vim para aqui trabalhar foi muito difícil separar as duas valências. (técnica superior, IPSS2).

Para além, das circunstâncias históricas e técnicas que explicam a não separação das duas actividades, existem, no entanto outras motivações:

Nós vamos um bocadinho mais ao encontro das necessidades do utente e não tanto pensando em cumprir aquilo que a lei exige. Nós temos vários serviços no apoio domiciliário. Quando vem fazer a inscrição (geralmente é sempre um familiar), depois eu faço uma entrevista, uma visita domiciliária e de acordo com a necessidade real do utente posso sugerir mais um serviço. Nós temos um serviço de refeições, acompanhamento ao médico, higiene ... todos esses serviços normais que todas as instituições prestam. Quando se vai ver um idoso para apoio domiciliário, se nós sentirmos que aquele idoso estaria melhor no centro de dia...então trazemo-lo para o centro de dia. Temos casos em que vamos buscar o doente, fazemos a higiene e trazemo-lo para o centro de dia, quando vejo que não há apoio familiar durante o dia (técnica superior, IPSS1).

Assim, o não seguimento rigoroso do quadro legislativo é justificado pela adaptação às necessidades dos utentes. De certa forma, a flexibilização das regras formais às características da procura está igualmente presente na fixação das participações familiares. Por exemplo, em vez da aplicação de uma percentagem crescente do rendimento per capita à medida que este vai aumentando ao longo dos seis escalões definidos pela circular de orientação normativa da segurança social (ver quadro XI), a IPSS2 para a resposta social creche inicia a tabela de participação no escalão de 15%, vai progressivamente aumentando até aos 26% e partir daí vai diminuindo aquele valor até 19%, de forma a evitar, aquilo que é considerado uma excessiva desigualdade.

É inconcebível uma taxa de 35%, o que significa que uma criança pague 300 euros. Eles (técnicos da segurança social) chamam sempre a atenção por que é agente não cumpre. Nós já existimos há muitos anos, antes da circular nº 3 e tivemos que lentamente tentar fazer umas adaptações e eu criei para estas taxas limites mínimo e máximo. Já viu? Vou levar 20 euros a uma criança e 300 euros a outra criança?

Contrariamente às tabelas da creche, o ajustamento das participações para o lar de idosos é feito por cima, ou seja, a associação cobre taxas mais elevadas do que aquelas que estão definidas, facto que é justificado com a convicção que o estrito cumprimento das tabelas legais é insuficiente para pagar o custo médio da resposta social, tendo em conta o montante das participações da segurança social, o que, aliás, está de acordo com o que

atrás se disse. Tratam-se pois de estratégias de sinal contrário, em relação ao impacto que têm nos resultados líquidos financeiros.

A associação organiza a gestão financeira das suas várias secções de forma autónoma, o que implica a não existência de movimentos de compensação financeira entre os vários departamentos. Em termos de capacidade financeira, é a sua actividade enquanto IPSS que se destaca das demais. Com efeito, o volume de receitas e despesas da secção de assistência social é cerca do dobro da secção gimnodesportiva (a segunda mais importante, de acordo com aquele critério) seguindo-se muito de longe, por ordem decrescente a secção de futebol, a secção cultural e a secção piscina.

### **3.3. Solidariedade em meio urbano**

Uma das características principais na actividade da IPSS3 é, sem dúvida, a sua enorme dispersão geográfica. Actuando ao nível da diocese, tem equipamentos sociais disseminados por uma vasta área geográfica que abrange dois centros urbanos, comunidades suburbanas, centros de média e pequena dimensão e as mais afastadas zonas rurais do interior. Outro aspecto que ficou bastante saliente na análise histórica da IPSS3 é a grande diversificação de respostas sociais. Estas duas características - a dispersão geográfica e a diversificação de respostas sociais - determinam a necessidade de circunscrever a análise quer em termos geográficos quer em relação ao número de respostas sociais seleccionadas, tendo em conta os objectivos definidos para este ponto. Como se pretende analisar as diversas formas de inserção socioeconómica das IPSS, terá interesse analisar agora como é que essa inserção ocorre em meio urbano. Ao mesmo tempo que se contrasta a situação da IPSS3 com os dois casos anteriores, será igualmente oportuno estabelecer algumas comparações sobre a forma como as mesmas respostas sociais são executadas. Justifica-se assim que a análise agora incida sobre as principais respostas sociais na área da terceira idade desenvolvidas pela IPSS3 no centro urbano que, geograficamente, corresponde à sua área primordial de actuação. Uma outra particularidade em relação à situação das duas IPSS já analisadas é que, para algumas respostas sociais, a área de abrangência é o distrito, como é o caso dos lares de idosos, embora para outras continue a ser freguesia, como, por exemplo, para o apoio domiciliário.

Como se trata de um centro urbano, alguns dos valores demográficos, afastam-se substancialmente, em termos absolutos e relativos, das duas situações anteriores. A população é mais numerosa, mesmo que se tenha em conta a freguesia onde se situa a IPSS3 e a densidade da população é, por exemplo, catorze vezes mais elevada do que na zona de actuação da IPSS2, já de si com valores superiores à média do país. Como se verá melhor, este factor tem uma influência determinante na variedade da procura e na consequente possibilidade de diversificação da oferta, permitindo uma especialização de serviços, cuja provisão dificilmente seria viável em meios não urbanos. O grau de envelhecimento da população, avaliado pela idade média da população ou pelo peso percentual do escalão acima dos 65 anos, corresponde sensivelmente à média do país. Em termos económicos, destaca-se a maior importância do sector terciário com cerca de  $\frac{3}{4}$  dos activos, ocupando o sector secundário a quase totalidade dos restantes activos e sobrando para o sector primário o valor residual de 1% da população activa. Ao nível do concelho, a densidade de empresas por km<sup>2</sup>, como seria de esperar, é bastante elevada, mesmo que o termo de comparação seja a área industrializada da IPSS2. Porém, a proporção de empresas individuais é agora maior e o volume de negócios por empresa mais baixo, quer em relação ao caso anterior quer em relação à média do país (INE, 2008).

Convém, no entanto, salientar um aspecto muito particular nas características da freguesia da IPSS3. Como coincide com uma vasta zona limítrofe do centro urbano é extremamente heterogénea sob o ponto de vista físico e socioeconómico. Na verdade, tem duas zonas distintas, uma urbana e outra mais rural, com características demográficas e socioeconómicas bastante diferenciadas. A zona urbana mais densamente povoada e com uma importância maior do sector dos serviços contrasta com uma extensa área menos povoada e onde subsistem, tal como nos casos da IPSS1 e da IPSS2, actividades agrícolas de carácter complementar. Como se verá, a relativa extensão da freguesia e as suas características duais têm uma óbvia repercussão no funcionamento de algumas respostas sociais, em particular, no centro de dia e no apoio domiciliário.

Quando se analisou atrás o historial da IPSS3 fez-se referência a um conjunto de equipamentos sociais dirigidos à terceira idade que foram sendo construídos, a partir da década de 90, em terrenos cedidos pela câmara. Actualmente, existe um conjunto de edifícios contíguos, onde para além das instalações da sede, funcionam um lar para idosos

dependentes, uma unidade de longa duração e manutenção, uma clínica de reabilitação, um centro de dia, um serviço de apoio domiciliário e um lar para idosos não dependentes. Em primeiro lugar, registe-se a maior diversificação e especialização de serviços oferecidos pela IPSS3, em relação às duas associações analisadas. Em segundo lugar, não menos significativo, é o facto de a IPSS3 combinar as respostas sociais nas áreas da segurança social e da saúde. Com efeito, exceptuando o caso das misericórdias com uma larga tradição no campo da saúde, é pouco comum uma IPSS oferecer respostas sociais nessa área. Mesmo as respostas sociais mais tradicionais, como o lar de idosos, têm algumas particularidades que as distinguem das situações anteriores, devido precisamente à articulação entre as áreas da segurança social e da saúde.

O lar para idosos dependentes destina-se ao internamento de cidadãos dependentes, preferencialmente idosos cuja situação familiar, económica e de saúde os impossibilita de permanecer no seu domicílio habitual<sup>185</sup>. A clínica de reabilitação que foi construída em simultâneo com o lar tinha como objectivo inicial apoiar o internamento. Contudo, aproveitando o investimento inicial realizado, de maneira a obter economias de escala, a clínica foi alargando a admissão a outros utentes, à medida que novos acordos iam sendo celebrados com diversas entidades, nomeadamente, com o Serviço Nacional de Saúde, com várias seguradoras e com uma empresa da área das telecomunicações. Apesar deste alargamento, mantém-se o objectivo originário da clínica de servir os utentes internados no lar. Outra particularidade relativa à articulação entre as áreas da segurança social e da saúde reside na gestão das vagas do lar para idosos não dependentes. Assim, para além da grande maioria dos utentes que frequentam o lar sob acordo da segurança social, estão reservadas algumas vagas para doentes, através de acordo com um centro hospitalar. Finalmente, saliente-se ainda a existência de uma unidade de longa duração e manutenção, uma das estruturas da Rede Nacional de Cuidados Continuados destinadas a pessoas com doenças ou processos crónicos e que, por várias razões, não possam ser atendidas no domicílio. Estas unidades funcionam através de acordo entre as IPSS, os serviços de segurança social e os serviços da saúde, sendo os custos de funcionamento assegurados em 70% e 30%, pelos dois últimos serviços, respectivamente.

---

<sup>185</sup> Em algumas circunstâncias excepcionais, o lar pode admitir jovens e adultos dependentes.

Outras particularidades que distinguem a IPSS3 das duas associações atrás estudadas residem na organização e funcionamento do centro de dia e do apoio domiciliário. Apesar de se tratar de respostas sociais tipificadas através de normas de funcionamento específicas, há aspectos relacionados com a sua inserção em meio urbano, com a diversidade de equipamentos sociais, com a articulação entre as valências e com a sua dimensão que as diferenciam das situações anteriores. O primeiro aspecto particular é que, contrariamente às duas IPSS já estudadas, existem utentes diferentes para o centro de dia e para o apoio domiciliário, sendo assim seguido o que está estipulado nas normas reguladoras das IPSS. A segunda diferença diz respeito à forma como está organizado o centro de dia. Devido à existência de equipamentos que não é habitual encontrar na generalidade das IPSS, são oferecidas algumas condições particulares aos utentes como é o caso da actividade de hidroginástica possibilitada pela existência de uma piscina e do internamento temporário na clínica de reabilitação.

O nosso centro de dia em termos de estrutura e de objectivo social é de autonomia da pessoa à entrada. O que se passa é que muitas das pessoas actualmente já têm alguma dependência, muitas vezes até na locomoção, ou seja nós ainda admitimos as pessoas que, apesar de terem algum grau de dependência, ainda são autónomas em si próprias (...) Damos já um apoio mais diferenciado. Quando são situações limite que se nos colocam nós podemos absorver de forma temporária a pessoa no internamento (técnica superior, IPSS3).

Em relação ao serviço de apoio domiciliário, a primeira diferença diz respeito à sua dimensão, não só em termos de área abrangida pois cobre uma vasta zona que limita o centro urbano, como também pelo número de utentes apoiados e pelo número de funcionários necessários<sup>186</sup>. O segundo aspecto está relacionado com o horário de funcionamento incluir Sábados, Domingos e feriados, contrariamente à maioria dos casos que abrange apenas os dias de semana. Porém, a diferença mais substancial tem a ver com a existência de um serviço de apoio domiciliário integrado que pressupõe, devido a doença ou deficiência dos utentes, a prestação de serviços de higiene, alimentação e acompanhamento em articulação directa com o centro de saúde da área de intervenção<sup>187</sup>. Esta maior especialização da provisão de bens e serviços decorre não só de uma diferenciação da procura em resultado da presença de um maior número de consumidores,

---

<sup>186</sup> O número de utentes abrangidos pelo apoio domiciliário é o quádruplo dos utentes da IPSS2 para a mesma resposta social e o número de funcionários envolvidos é cerca de sete vezes mais elevado.

<sup>187</sup> O apoio domiciliário integrado é, também, uma resposta tipificada, cuja participação é fixada por protocolo de cooperação.

como, também, da própria dinâmica de crescimento e do grau de profissionalização da IPSS3, tal como ficou claro na análise efectuada sobre a evolução da organização.

As particularidades da IPSS3 reflectem-se, necessariamente, nos aspectos financeiros. Como se afirmou, as comparticipações públicas advêm não só da segurança social como, também, de várias entidades ligadas à área da saúde. Refira-se, também, uma maior preocupação no cumprimento das regras formais e das orientações internas da segurança social do que é comum na grande parte das IPSS, o que pode ser explicado pelo seu grau elevado de profissionalização e por um controlo mais apertado. De facto, parece haver uma maior exigência por parte dos técnicos da segurança social, tal como se pode deduzir pelas palavras expressas por uma técnica da organização: “eles andam aqui sempre com fiscalizações, auditorias. Nós andamos sempre com visitas”. Assim, contrariamente ao que se passa em muitas IPSS, as tabelas de comparticipação dos utentes constantes, da referida circular nº 3 de 1997, é integralmente cumprido, tal como não se discriminam as regras de comparticipação para os utentes situados fora do acordo. Por exemplo, o centro de dia possui mais utentes dos que os 35 que estão sob acordo com a segurança social. Porém, os que se situam fora do acordo pagam o mesmo valor, sendo a diferença em relação ao custo médio, assumida pela IPSS3.

#### **4. A dinamização das economias locais**

Como se referiu no capítulo 4, os efeitos de actividade das IPSS na dinamização das economias locais podem ser analisados através de várias vertentes. Em primeiro lugar, atente-se nos efeitos directos na criação de emprego. A IPSS1 com cerca de quatro dezenas de funcionários, quase todos com residência na freguesia é o segundo maior empregador da freguesia e um dos maiores do concelho. A IPSS2 tem perto de setenta funcionários e é, igualmente, uma das maiores empregadoras da freguesia, facto que é bastante significativo numa zona fortemente industrializada que conta algumas empresas de média e elevada dimensão. Para além dos setecentos funcionários que a IPSS3 ocupa no conjunto das respostas sociais desenvolvidas na sua extensa zona geográfica de actuação, só para as valências aqui consideradas, essencialmente, na área da terceira idade, produzidas a partir de um conjunto de equipamentos localizados numa freguesia de um centro urbano, a

organização emprega cerca de 125 pessoas, sendo cerca de 10% técnicos superiores, o que salienta também o seu papel na criação de emprego qualificado.

É necessário ainda considerar os efeitos indirectos na criação de emprego. Em primeiro lugar, os funcionários das IPSS gastam uma parte do seu salário em bens e serviços produzidos por outras empresas locais gerando, por esta via, efeitos de repercussão indirectos no estímulo ao emprego. Em segundo lugar, a produção de bens e serviços, facilita o acesso ao emprego, por parte de certos grupos de indivíduos. A existência de um centro de dia, do apoio domiciliário ou de um lar para idosos, ou seja, as repostas sociais que são comuns nos três casos, possibilita uma maior procura de emprego, para os parentes que deles cuidam, tal como existência de creches ou CATL's na IPSS2 e IPSS3 abre oportunidades de procura de emprego para os pais das crianças e, em particular, das mulheres. Em terceiro lugar, a dinamização do emprego ocorre através dos inputs necessários à produção dos serviços oferecidos. A grande parte das mercadorias consumidas e dos fornecimentos e serviços externos, como géneros alimentares, produtos farmacêuticos, obras de construção e reparação são adquiridos localmente, no caso de duas organizações. Aliás, reside aqui uma diferença substancial que vale a pena pormenorizar.

As direcções da IPSS1 e da IPSS2 têm como política de compras a opção pelos comerciantes e produtores locais, mesmo que isso implique a aquisição a preços mais elevados. Em relação à IPSS1, foi referido numa das entrevistas que existe, também, a preocupação pela diversificação das compras pelos vários vendedores locais, uma vez mais sacrificando, pelos menos até certos limites, os princípios de racionalidade económica. Contrariamente, a IPSS3 fundamenta as suas opções em critérios de racionalidade económica, assentes na qualidade e no preço, o que parece estar está associado também ao seu grau elevado de profissionalização.

O nosso primeiro critério é a qualidade (do produto). Depois, também, a qualidade do serviço prestado pela empresa em questão e depois, obviamente o preço. Fazemos sempre um esforço para conciliar as coisas. A questão da localização da empresa, já fomos realmente mais abertos a privilegiar. A (nossa) organização é tão grande, com necessidades tão grandes, que às vezes (a cidade) torna-se pequena para responder às nossas necessidades. E porque há esta preocupação de procurar a qualidade (do produto) aliada à qualidade do serviço e do preço muitas das vezes temos que abrir o nosso leque de consulta para todo o país (coordenador 2, IPSS3).

Assim, no caso da IPSS 3, os resultados de dinamização económica, pela via das compras e dos fornecimentos externos devem ser contextualizados ao nível nacional.

É claro que os efeitos económicos das compras não estão apenas associados à criação de emprego, mas também à dinamização do mercado de bens e serviços. Os estímulos ao investimento e à produção têm que ser considerados, tanto mais que a dimensão das despesas ou das receitas é superior, em qualquer das três organizações, ao volume médio de negócios das empresas dos concelhos onde estão localizadas. Mesmo que se considere, do lado das receitas, apenas o valor da prestação de serviços, o volume médio de negócios das empresas locais é ainda inferior, se bem que em grau variável, tendo em conta as diferentes dimensões das três organizações<sup>188</sup>.

Além de serem um elemento fundamental na activação das economias locais, as IPSS constituem, de facto, um pólo dinamizador da vida social de comunidade. Atente-se no caso da IPSS2, talvez o exemplo, neste domínio, mais significativo. Devido ao número relativamente elevado de utentes distribuídos por vários escalões etários, a IPSS2 abrange várias gerações de uma parte significativa da população, designadamente, as crianças e jovens que frequentam a creche, o pré-escolar e os CATL's (o que necessariamente acaba por envolver os pais), e os idosos do centro de dia, apoio domiciliário e lar. Por outro lado, as forças que influenciam a procura e a oferta da secção de assistência social, ou seja, a parte da associação que tem o estatuto de IPSS, acabam por ser determinadas pelas sinergias geradas pelas outras secções. A equipa de futebol federado, as largas dezenas de atletas que frequentam a secção gimnodesportiva, alguns deles também participantes em campeonatos regionais e nacionais e as diversas actividades culturais que a associação promove não só atraem um número elevado de associados como estabelecem vínculos sociais fortes na população e uma identidade forte entre a associação e a comunidade. Como dizia a técnica de serviço social da IPSS2 “não há nenhuma família na freguesia que não tenha alguém ligado à associação”. Existem, assim, características na comunidade associadas à presença de capital social, como um sentimento de pertença e um senso partilhado de futuro, que estão inegavelmente associados ao papel da IPSS2.

Foi possível, igualmente, verificar, através das entrevistas realizadas, o papel dinamizador das duas outras organizações no fortalecimento das relações sociais nas comunidades. No

---

<sup>188</sup> Optando pelo critério do volume das despesas ou das receitas, a dimensão da IPSS2 é cerca de 1,5 vezes mais elevada do que a dimensão da IPSS1 e doze vezes mais baixa do que a IPSS3. Utilizando o critério do número de empregados, obtêm-se resultados similares.

caso particular da IPSS<sup>3</sup>, esse aspecto é mais visível nas freguesias rurais onde actua do que nos centros urbanos.

## 5. Governação, diversidade e isomorfismo

A análise realizada no ponto anterior tornou bem claro que as OTS desempenham um papel na governação dos sistemas sociais que, de forma alguma, pode ser considerado residual. Se em termos quantitativos, a um nível macrossocial, o terceiro sector tem uma expressão significativa na sua contribuição para o PIB e para o emprego, ao nível local, essa importância é potenciada. Em qualquer dos casos de estudo, se observou que as três IPSS, em diferentes graus, eram das mais importantes empregadoras locais e que o valor das suas despesas e receitas em muito excedia o valor médio do volume de negócios das empresas do concelho a que pertenciam. Porém, a sua participação no mercado de bens e serviços e no mercado de emprego não pode ser apenas numericamente analisada. No plano qualitativo, o estudo comprovou o que se defendeu atrás, ou seja, o terceiro sector, e neste caso em particular as IPSS, são um dos elementos da estrutura de governação das sociedades contemporâneas que, através de uma racionalidade própria fundamentada na *proximidade*, na produção de *activos relacionais* e na *solidariedade* coordenam a actividade económica e social. Viu-se, também, como em qualquer das três situações estudadas a actividade das IPSS se traduziu na *densificação das interações* entre os agentes sociais. São novos fluxos económicos que são criados entre a procura e a oferta de bens, serviços e de trabalho e, não menos importante são, também, novos laços sociais gerados que intensificam as ligações entre agentes, organizações e instituições, dotando as comunidades de uma identidade própria e de um sentimento de pertença.

O estudo feito sobre as três IPSS mostrou, igualmente, que a diferenciação dos territórios e dos sistemas sociais de produção locais determinam, naturalmente, diversas formas de selecção e organização da oferta de respostas sociais. Entre muitos outros factores, a estrutura produtiva da região, os aspectos demográficas da população (envelhecimento, movimentos migratórios, etc), as características do mercado de trabalho, os níveis de protecção social influenciam as estratégias dos agentes e das organizações. Assim, a oferta e a procura de respostas sociais, apesar de reguladas pelo mesmo dispositivo macro institucional, são estruturadas por um conjunto de condicionantes locais. Por outro lado, a

sua estrutura orgânica mais ou menos centralizada, a sua natureza jurídica e o próprio perfil dos seus corpos dirigentes determinam, também, formas específicas de organizar a provisão de bens e serviços sociais.

No entanto, apesar da diferenciação encontrada subsistem, ao mesmo tempo, algumas formas de isomorfismo institucional, de acordo com aquilo que se defendeu no capítulo 3. O vasto conjunto de normas e regras que regulam a organização e o funcionamento respostas sociais leva, necessariamente, à existência de traços comuns nas organizações, principalmente quando se tratam de respostas sociais tipificadas, o que foi o caso das valências atrás analisadas. Como a própria lei e as normas da segurança social estipulam os serviços que cada resposta social deve oferecer, os ratios mínimos de pessoal e as características das instalações bem como as comparticipações da segurança social e dos utentes e famílias, o funcionamento de cada resposta social é similar, em determinados aspectos. Por exemplo, não foi possível encontrar, no tipo de serviços prestados, diferenças significativas no serviço de apoio domiciliário, dos centros de dia e dos lares. A qualidade das instalações pode diferir, poderá haver algum serviço suplementar que seja fornecido, mas, em muitos aspectos, a orgânica de funcionamento é idêntica. De facto, as principais diferenças encontradas residiram em dois pontos: a junção ou separação das respostas do centro de dia e do apoio domiciliário e a adaptação do modelo de comparticipação financeira. Pondo a questão noutros termos, o que mais as distingue é a forma como flexibilizam, de acordo com o meio onde se inserem, algumas regras definidas no plano formal.

Porém, o processo de flexibilização das regras formais, ao mesmo tempo que apresenta especificidades próprias, de acordo com a realidade de cada organização, possui também alguns traços idênticos. A junção do centro de dia e do apoio domiciliário realizou-se de forma similar pelas IPSS1 e IPSS2, apesar de fundamentadas em diferentes racionalidades, assim como a adaptação das comparticipações dos utentes feita pelas duas organizações apresenta aspectos idênticos. Devido à sua elevada dimensão, ao seu grau de profissionalização e a um maior rigor que lhe parece ser exigido pelos serviços de segurança social, a IPSS3 segue as normas reguladoras, distinguindo-se nesta situação das demais organizações. Por outro lado, o facto de grande parte da sua actividade se

concentrar em repostas sociais não tipificadas, algumas delas com carácter inovador, faz dela uma situação particular no universo das IPSS.

Alguns destes traços de isomorfismo e de diferenciação reflectem-se, em parte, na estrutura financeira das organizações, tal como pode ser verificado pelos dados do Quadro XIV.

**QUADRO XIV**  
**Estrutura dos custos e dos proveitos nas três IPSS**  
**2008**

	IPSS <sub>1</sub>	IPSS <sub>2</sub>	IPSS <sub>3</sub>
Cust.merc. vendidas e mat. consumidas	14,4%	17,0%	15,9%
Fornecimentos e Serviços Externos	21,1%	17,1%	22,6%
Custos com o pessoal	46,8%	59,3%	55,9%
Amortização	8,8%	6,5%	5,0%
Custos operacionais	0,3%	0,0%	0,3%
Impostos	0,0%	-0,1%	0,0%
Custos e perdas financeiros	0,2%	0,1%	0,0%
Custos extraordinários	8,4%	0,0%	0,2%
Total dos custos	100%	100%	100%
Vendas	0,8%	1,6%	0,0%
Prestação de Serviços	44,6%	36,4%	24,2%
Trabalhos para a própria empresa	0,0%	0,0%	0,0%
Proveitos suplementares	0,4%	0,0%	2,3%
Subsídios à exploração	39,5%	55,3%	66,7%
Outros proveitos operacionais	0,0%	0,3%	3,8%
Proveitos e ganhos financeiros	1,2%	0,7%	0,9%
Proveitos e ganhos extraordinários	13,5%	5,7%	2,1%
Total dos proveitos	100%	100%	100%

Em relação aos custos, a rubrica com peso percentual mais elevado é a que se refere, nas três organizações, aos custos com o pessoal, o que não é de admirar, já que o tipo serviços sociais oferecidos exige uma produção intensiva em mão-de-obra. Tendo em conta que alguns dos valores contabilísticos da IPSS1 tiveram, em 2008, um carácter excepcional, a importância relativa dos custos com o pessoal é bastante idêntica nas três IPSS<sup>189</sup>. Note-se que as duas rubricas seguintes mais significativas, o fornecimento de serviços externos e o custo das mercadorias vendidas, têm igualmente uma estrutura muito idêntica.

A análise da estrutura das receitas apresenta algumas diferenças, se bem que, no caso da IPSS1, elas surjam uma vez mais amplificadas, devido a circunstâncias excepcionais que se

---

<sup>189</sup> A importância da conta “custos extraordinários” na IPSS1 deve-se a um acerto contabilístico sugerido pelos técnicos da segurança social, em virtude de um valor registado incorrectamente, referente a rendas de um edifício que a IPSS1 arrendou a terceiros. Em 2007, um ano que se pode considerar normal sob o ponto de vista contabilístico, o peso dos custos com o pessoal no total das despesas foi cerca de 52%.

reflectem no valor mais elevado dos “proveitos e ganhos extraordinários”<sup>190</sup>. Se se omitir o valor dessa conta, o peso dos subsídios à exploração na IPSS1 passa para cerca de 45%, aproximando-se dos montantes das duas outras organizações. Mesmo assim, subsistem algumas diferenças. Enquanto na IPSS2 e IPSS3, as receitas mais importantes advêm dos “subsídios à exploração” (55,3% e 66,7%, respectivamente) que correspondem essencialmente às comparticipações públicas, na IPSS1 os valores mais elevados residem na “prestação de serviços” (44,6%<sup>191</sup>), isto é, nos montantes das comparticipações dos utentes e familiares. Entende-se que assim seja, já que grande parte das receitas da IPSS1 é gerada no lar de idosos, uma das respostas sociais onde as comparticipações dos utentes são mais elevadas (ver quadro IX). Todavia, há ainda uma outra diferença significativa na estrutura das receitas. O valor percentual mais elevado dos subsídios à exploração na IPSS3 deve-se, também, ao facto do montante das prestações de serviços ser, substancialmente, mais baixo do que nas outras IPSS. A explicação está no facto de uma parte substancial da actividade da IPSS3 se concentrar, como já se referiu, nas respostas não tipificadas, situadas na área da toxicoddependência, do HIV/SIDA ou do desenvolvimento comunitário. Trata-se de respostas sociais dirigidas a uma população económica e socialmente carenciada à qual não é exigida qualquer tipo de comparticipação<sup>192</sup>. Em resumo, a diferença mais substancial na estrutura financeira das três organizações reflecte o caso muito particular da IPSS3 não só em relação às duas outras organizações aqui estudadas, como também em comparação com o panorama nacional.

A conclusão que daí se pode retirar é que as diferenças entre as organizações não são apenas nacionais, ou seja, ligadas à variedade de capitalismo onde se inserem, nem regionais, mas dizem, igualmente, respeito à sua dimensão<sup>193</sup>. Na verdade, se por um lado, as três IPSS têm especificidades próprias, é nítido que as semelhanças na organização, no funcionamento e na estrutura financeira são mais evidentes entre a IPSS1 e a IPSS2, por oposição à IPSS3.

---

<sup>190</sup> Trata-se, essencialmente das receitas provenientes da devolução do IVA referente à construção do lar para idosos

<sup>191</sup> Retirando o efeito circunstancial dos “proveitos e ganhos extraordinários”, aquele valor passa para 51,49%.

<sup>192</sup> Nas palavras de uma entrevistada, “a (IPSS3) vai onde mais nenhuma quer ir”.

<sup>193</sup> O estudo recente de Bluhm e Martens (2009) que incide sobre as pequenas e médias empresas alemãs mostra que o embutimento institucional das organizações não varia, apenas, de país para país ou de região para região, mas também resulta de elementos organizacionais associados, geralmente, à sua dimensão.



## Conclusão Geral

Como se procurou mostrar ao longo deste trabalho, o papel e o lugar do terceiro sector nas sociedades contemporâneas não pode ser apreendido através das ferramentas da economia convencional. Na verdade, o individualismo metodológico e o postulado da racionalidade maximizadora conduziram a uma visão limitada das OTS, tendo-lhes sido, apenas, atribuído um papel residual. Tendo como preocupação fundamental a explicação da sua génese, as teorias económicas convencionais viram as OTS somente como um subproduto das falhas do mercado e do Estado. O facto de esta perspectiva residual não ter paralelo nas outras áreas das ciências sociais, designadamente na sociologia, na história ou na ciência política onde o papel do terceiro sector tem sido estudado através das suas especificidades, é um sinal da existência de problemas metodológicos próprios no ramo dominante da economia.

Alguns desses problemas residem, como se viu, na insistência da escala microeconómica na explicação de fenómenos que, obviamente, têm, também, uma dimensão macrossocial. Assim, a pergunta de partida que incentivou as primeiras teorias económicas contemporâneas (por que surgem as ONL?) teve necessariamente uma resposta parcial e incompleta. Na verdade, não é possível obter uma explicação satisfatória para o problema da origem do terceiro sector sem se ter em conta o processo de mudança institucional que se situa ao nível estrutural de organização das sociedades. Por sua vez, a criação de novas regras, normas e convenções que determinam a alteração na configuração dos arranjos institucionais são causadas por mudanças nos valores e nas crenças ideológicas que num determinado momento histórico se tornam dominantes. Por exemplo, a abolição do trabalho infantil na Europa não correspondeu a qualquer critério de racionalidade económica, mas sim a uma mudança de crenças e de ideologias que o tornaram insustentável à luz dos novos critérios civilizacionais. Da mesma forma, as novas concepções de *risco social*, de *cuidado* e de *inclusão social* que emergem fundamentalmente no período do pós-guerra representaram novas escolhas ideológicas, tendo-se materializado na organização da provisão de bens e serviços em diversas áreas, nomeadamente, na protecção social, na saúde, na educação e na cultura. Enquanto nas primeiras décadas do pós-guerra, essa provisão foi assegurada, essencialmente, pelo Estado, a própria dinâmica de transformação da sociedade e da economia motivou o aparecimento de novas ideias e valores sobre

diferentes formas de provisão social, o que veio a colocar o terceiro sector num lugar central dos processos de governação societal.

Assim, são as crenças que determinam novas políticas que alteram a realidade, dando esta origem a novas crenças e, assim, sucessivamente. Como afirma North (2005), o sistema de crenças constitui a representação interna da paisagem humana e as instituições, como estruturas que os homens criam nessa paisagem, são a sua representação externa. As transformações sociais são, então, o produto da interacção dinâmica entre indivíduos e instituições e a variável crucial do processo de mudança é a *intencionalidade* dos actores.

Um outro aspecto negligenciado pela perspectiva microeconómica presente nas análises convencionais é a dimensão histórica dos processos sociais sem a qual não é possível compreender o lugar do terceiro sector nas sociedades contemporâneas. Os sistemas sociais são o resultado de um longo processo histórico que deu origem a um conjunto complexo de compromissos institucionalizados, articulações e complementaridades que os diferenciam. Assim, as OTS emergem dentro de uma determinada configuração institucional específica, através de lógicas distintas de complementaridade que vão conectando os sectores institucionais da economia e que dão forma a uma determinada variedade de capitalismo. É por isso que é necessário inserir a questão da génese e do papel das OTS na análise das formas específicas que o capitalismo assume. As IPSS, em Portugal, e as *Charities*, no Reino Unido, foram evoluindo ao longo da história, através de um conjunto de interacções que as foram ligando às diferentes partes do sistema socioeconómico, dotando-o de alguma coerência institucional. Estas observações remetem para a pertinência da noção de trajetória dependente (*path dependence*) no estudo dos processos sociais, seja ela entendida de forma alargada, no sentido em que “*a história importa*”, seja apreendida através de ideia de *auto-reforço* das instituições.

A importância do processo histórico na emergência das OTS está bem visível na análise da génese e da evolução das três IPSS estudadas. Os momentos de maiores transformações nas três organizações, nomeadamente, em termos de expansão das repostas sociais, de mudança nos estatutos ou mesmo de alteração da sua natureza jurídica, coincidiram com as transformações mais drásticas no ambiente institucional definido no plano macrossocial. Porém, a análise do percurso das três IPSS veio, também, comprovar a necessidade de incluir a dimensão individual no estudo da actividade transformacional dos sistemas

sociais. De facto, a sua evolução é indissociável do papel que nela desempenharam os indivíduos que as lideraram. O modelo causal de explicação do processo de formação das OTS ao integrar os vários níveis de análise institucional, constitui um primeiro passo na análise do processo de formação das OTS.

As vantagens das análises institucionalistas face aos estudos convencionais sobre o terceiro sector reflectem-se, igualmente, no reconhecimento do seu papel na governação societal, outro aspecto que escapou à literatura convencional. Sendo as economias *configurações institucionais complexas*, a sua coordenação exige a articulação de diferentes mecanismos que não se resumem ao mercado e ao Estado. Assim, o terceiro sector deve ser encarado não como o espaço vazio do triângulo de Evers, mas sim como um dos elementos da estrutura de organização, pois possui uma lógica específica de funcionamento com actores, processos e quadros cognitivos próprios. Dito de outra forma, o terceiro sector, juntamente com o Estado, o mercado, as hierarquias empresariais e as redes faz parte de uma estrutura interdependente de governação coesa, mas em permanente tensão. Como os diferentes arranjos institucionais que constituem os sistemas sociais estão unidos por uma rede de fluxos de densidade variável, qualquer mudança numa das partes afecta necessariamente o todo. Estas observações implicam que o lugar central do terceiro sector na coordenação das sociedades contemporâneas tem de ser percepcionado através das transformações que ocorrem no Estado, no mercado e nos restantes arranjos institucionais das sociedades.

A maior centralidade do terceiro sector na governação pode medir-se através da sua contribuição para o mercado de bens e serviços, na participação no mercado de trabalho e na conseqüente dinamização das economias locais. Porém, para além do seu reflexo quantitativo nos indicadores económicos (contribuição para o PIB ou para o emprego total), importa salientar que a sua importância na governação traduziu-se no aumento da *complexidade* e da *diversidade* dos sistemas sociais de produção. As formas de produção de bens e serviços e de organização do mercado de trabalho são hoje mais complexas e diversas, não só porque participam mais actores, mas também porque os próprios fluxos económicos e sociais que ligam indivíduos, organizações e sectores se densificaram.

Por outro lado, a importância crescente do terceiro sector na governação implicou, igualmente, o aumento da complexidade institucional, pois foi necessário criar um conjunto

de regras e normas que regulassem a provisão de bens e serviços sociais, como o estudo do caso português assim o comprova. Viu-se como as IPSS foram sendo coordenadas por um conjunto de dispositivos institucionais, desde os mais gerais como a Constituição ou a Lei de Bases da Segurança Social até aos mais específicos como o Estatutos das IPSS, os protocolos de cooperação ou os modelos de participação dos utentes.

A análise do processo de criação das regras e das normas que regulam as suas relações de contratualização entre IPSS o Estado pôs em evidência a ideia *de instituições como mediadoras de conflitos sociais*. Na verdade, a construção do quadro regulador das IPSS não resultou de um procedimento unilateral, isto é, unicamente definido pelo Estado, tendo surgido antes como a consequência de um processo em que a capacidade negocial dos actores envolvidos foi determinante no resultado final. Deste modo, a passagem do “governo para a governação” não se traduz numa mera transferência de funções do Estado para outros actores, por simples vontade daquele, mas é uma consequência de uma relação de forças entre diferentes actores, o que permite afirmar que as instituições, principalmente, aquelas as que são definidas no plano formal, traduzem um *compromisso político entre actores diferenciados*. Por isso é que a noção de *hierarquia institucional* se revela essencial para entender não só o papel que os diversos actores ocupam na governação societal como, também, o próprio processo de mudança institucional. Quanto mais forte é a posição dominante de um sector institucional, maiores são as probabilidades de impor a sua lógica à arquitectura institucional do sistema socioeconómico. Assim, as instituições não emergem espontaneamente através da interacção voluntária entre agentes económicos que procuram maximizar a sua satisfação, mas sim através de um processo político que envolve uma relação de forças entre interesses heterogéneos<sup>194</sup>.

Estas afirmações foram ilustradas através da análise dos aspectos financeiros da contratualização entre o Estado e as IPSS. Como se viu, a passagem para a fase dos protocolos de cooperação, em 1992, representou uma mudança paradigmática nas relações de contratualização. O aparecimento deste dispositivo institucional que ainda hoje define as normas de enquadramento daquelas relações ocorreu num contexto em que a organização dos interesses das IPSS era particularmente forte. Por outro lado, a interpretação da

---

<sup>194</sup> Daí a pertinência da definição de governação adoptada neste trabalho “como um conjunto de processos pelo qual se *coordenam ordens relacionais diversas e parciais, através das relações de poderes diferenciados...*” (Reis, 2007: 12) (sublinhado nosso).

evolução dos próprios valores das comparticipações financeiras, anualmente fixados para as diversas respostas sociais, tem necessariamente que ter em conta a constante recomposição das relações de força entre o Estado e as IPSS. Assim, para além da indexação à taxa de inflação e do cálculo dos custos de referência, a evolução dos quantitativos das comparticipações públicas reflecte, de forma clara, o poder negocial das organizações representativas das IPSS, particularmente forte na década de 90 do século XX. Igualmente, as novas tendências do financiamento directo às famílias parecem dever-se a uma alteração nas relações de forças, indiciando uma maior centralidade do Estado e uma diminuição da capacidade negocial das IPSS.

O estudo dos aspectos financeiros da contratualização revelou ainda um elemento particularmente importante relacionado com a aplicação do ambiente institucional nas práticas quotidianas das organizações. Longe de ser um processo linear, a aplicação das regras formais é adaptada de acordo com um conjunto de factores muito diversos, designadamente, as estratégias económicas das organizações, as especificidades das comunidades onde actuam, as características socioeconómicas dos utentes e a maior ou menor flexibilidade com a qual os organismos públicos de fiscalização percebem o afastamento entre as regras formais e as práticas reais. As vicissitudes da transposição das regras formais para as práticas das organizações ficaram, igualmente bem ilustradas pela diferente organização das repostas em cada uma das três IPSS estudadas. A flexibilização das normas e das orientações da segurança social sobre a fixação das comparticipações dos utentes e famílias e a organização das respostas sociais, designadamente, o centro de dia e o apoio domiciliário são dois exemplos particularmente elucidativos. Como se mostrou, não é apenas a diferenciação dos territórios e as características dos sistemas sociais de produção locais que determinam formas particulares de organização e funcionamento das respostas sociais. Para além destes elementos, a natureza jurídica, a estrutura orgânica e as dinâmicas dos corpos dirigentes introduzem algum grau de diferenciação entre as organizações.

Ao mesmo tempo, a diversidade convive com formas de isomorfismo, principalmente, no caso das respostas sociais tipificadas. A existência de um conjunto vasto de regras formais que configuram as relações de contratualização com o Estado assim o determina, mesmo que, por vezes, elas sejam flexibilizadas pelas organizações.



## Bibliografia

Agassi, Joseph (1975), "Institutional individualism", *The British Journal of Sociology*, XXVI (2), 144- 155.

Almeida, Vasco (2001), "O Estado, a Economia e as Despesas Públicas: 1974-2000", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, II (2), 154-172.

Almeida, Vasco (2002), "Os Limites de uma Teoria Económica do Estado", *Interacções*, 2, 43-69.

Almeida, Vasco (2005), "A Lógica Socioeconómica do Terceiro Sector", *Interacções*, 8, 55-81.

Almeida, Vasco (2007), "Terceiro Sector e Economia do Conhecimento", *Interacções*, 11, 55-83.

Almeida, Vasco (2008a), "O Papel do Capital Social nos Sistemas Regionais de Inovação", *Interacções*, 14, 55-81.

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

Almeida, Vasco (2009), "Uma perspectiva institucionalista sobre a génese das organizações do terceiro sector", comunicação apresentada no *X Congresso Luso-Afro-Brasileiro*, Universidade do Minho, Braga, 6 de Fevereiro.

Alvey, Norman (1995), *From Chantry to Oxfam. A short history of charity legislation*. Salisbury: Phillimore.

Amable, Bruno (2005), *Les Cinq Capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*. Paris: Éditions du Seuil.

Amable Bruno; Palombarini, Stefano (2009), "A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism", *Socio-Economic Review*, 7, 123-143.

Amaro, Roque (1997), *Serviços de Proximidade em Portugal. Principais tendências e características: uma primeira leitura*. Lisboa: Ministério para Qualificação e Emprego.

Anheier, Helmut (1990), "Themes in International Research on the Nonprofit Sector", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19, 371-391.

Anheier, Helmut (1996), "Pour une révision des théories économiques sans but lucrative", *Problèmes Économiques*, 2456, 28-32.

Anheier, Helmut (2002), "The third sector in Europe: five theses", *Civil Society Working Paper* 12, <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP12.pdf>, acedido em 20 de Outubro de 2004.

Anheier, Helmut (2005), *Nonprofits Organizations. Theory, management, policy*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Anheier, Helmut; Ben-Ner, Avner (eds.) (2003), *The Study of Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*. Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Anheier, Helmut; Mertens, Sybille (2003), "International and European Perspective on the Non-profit Sector: Data, Theory and Statistics", in OECD, *The Nonprofit Sector in a Changing Economy*. Bruxelas: OECD, 269-291.

Animar (2003), *Guias das Organizações e Iniciativas de Desenvolvimento Local*, Montijo: Grafidem.

Anthony, Robert; Young, David (1984), *Management Control in Non-profit Organizations*. Nova Iorque: Irwin.

Aoki, Masahiko (1994), "The contingent governance of teams: analysis of institutional complementarities", *International Economic Review*, 35(3), 657-676.

Aoki, Masahiko (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge (MA) e Londres: MIT Press.

APSS/SESSRL; SEEF (1999), *Relacionamento entre o Estado e as Entidades Privadas no Exercício da Acção Social*, Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social; Secretaria de Estado da Segurança Social e Relações Laborais, Secretaria de Estado do Emprego e Formação.

Arbuthnot, Stephen; Horne, Suzanne (1997), "The Marketing Activities of UK Charities", *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 5 (1), 63-79.

Archambault, Edith (2001), "Y a-t-il un modèle européen de secteur sans but lucratif ", *RECMA, Revue Internationale de l'économie sociale*, 80(282), 64-83.

Archambault, Edith (2008), "The Third Sector in Europe: Does it exhibit a converging movement?" *Eighth International Conference of the International Society for Third-Sector Research (ISTR)*, 9 a 12 de Julho de 2008, Barcelona.

Arnsperger, Christian; Varoufakis, Yanis (2006), "What is Neoclassical Economics", *Post-Autistic Economics Review*, 38, 2-12.

Arrow, Kenneth (1963), "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, LIII (5), 941-973.

Bacchiega, Alberto; Borzaga, Carlo (2003), "The Economics of the Third Sector: Toward a More Comprehensive Approach", in Helmut Anheier e Avner Ben-Ner (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise*. Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 27-48.

Badelt, Christoph (1990), "Institutional Choice and the Nonprofit Sector", in Helmut Anheier e Wolfgang Seibel (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlim e Nova York: Walter de Gruyter, 53-63.

Barr, Nicholas (1994), *The Economics of The Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Ben-Ner, Avner (1986), "Nonprofit Organizations: Why do They Exist in Market Economies", in Susan Rose-Ackerman (ed.), *The economics of nonprofit organizations: Studies in structure and policy*. Nova Iorque: Oxford University Press, 94-113.

Ben-Ner, Avner; Hoomissen, Van (1991), "Nonprofits in the mixed economy: a demand and supply analysis", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 519-550.

Bennet, Roger (1998), "Market Orientation Among Small to Medium Sized UK Charitable Organisations: Implications for Fund-Raising Performance", *Journal of Nonprofit&Public Sector Marketing*, 6(1) 31-45.

Bennet, Roger (2005), "Competitive environment, market orientation, and the use of relational approaches to the marketing of charity beneficiary services", *Journal of Services Marketing*, 7, 453-459.

Bevir, Mark; Rhodes, Roderick (2001), "A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation", *Paper apresentado no Colloquium at the Institute of Governmental Studies*, University of California, Berkeley.

Bhaskar, Roy (1998 [1979]), *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Bluhm, Katharina; Martens, Bernd (2009), "Recomposed institutions: smaller firm's strategies, shareholder-value orientation and bank relationships in Germany", *Socio-Economic Review*, 7(4), 585-604.

Borzaga, Carlo *et al.*, (1999), "Neighbourhood Social Services", in European Comission, *Third System, Employment and Local Development*", Bruxelas: European Comission.

Boyer, Robert (1986), *La Theorie de la Régulation*. Paris: Éditons La Découverte.

Boyer, Robert (2005), "Complementarity in régulation theory", in Martin Hopner "What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity" com comentários de Bruno Amable, Rober Boyer, Colin Crouch, Peter Hall, Gregory Jackson, Wolfgang Streeck e epílogo de Martin Hopner, *Socio-Economic Review*, 3 (2) 331-358.

Boyer, Robert; Saillard, Yves (1995), *Théorie de la Régulation. L'État des Savoirs*. Paris: La Découverte.

Bromley, Daniel (2006), *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the meaning of Economic Institutions*. Princeton: Princeton University Press.

Buchanan, James (1965), "An economic theory of clubs", *Economica*, 32, 1-4.

Buchanan, James; Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Burger, Ary; Dekker, Paul (2001), "The nonprofit sector in Netherlands", *Working Document* no. 70, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Campbell, Mike (1999), "The Third System Employment and Local Development", *Volume 1 - Synthesis Report*, Comissão Europeia.

Carvalho, Fátima *et al.* (2008), *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado*. Lisboa: Dislivro.

Chang, Cyril; Tuckman, Howard (1996), "The Goods Produced by Nonprofit Organizations", *Public Finance Review*, 24(1), 25- 43.

Chang, Ha-Jong (2002), "Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state", *Cambridge Journal of Economics*, 26, 539-559.

CIRIEC (2000), *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego*. Lisboa: INSCOOP.

CIRIEC (2007), *The Social Economy in the European Union*, [www2.ulg.ac.be/ciriec](http://www2.ulg.ac.be/ciriec), acedido em 12 de Outubro de 2009.

CNIS (2006), *Custos Técnicos das Valências dos Acordos de Cooperação*, policopiado.

Coates, David (2005), "Paradigms of Explanation", in David Coates (ed.), *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1-25.

Coase, Ronald (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, New Series, 4(16) 86-405.

Coase, Ronald (1960), "The Problem of the Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3(1) 1-44.

Coase, Ronald (1992), "The institutional structure of production", *American Economic Review*, 82(4), 713-719.

- Coleman, James (1990), *Foundations of social theory*. Harvard: Harvard University Press.
- Commons, John (1959[1934] ), *Institutional economics : its place in political economy*. Madison : University of Wisconsin Press, 1959.
- Crouch, Colin (2005), “Three meanings of complementarity”, in Martin Hopner “What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity” com comentários de Bruno Amable, Rober Boyer, Colin Crouch, Peter Hall, Gregory Jackson, Wolfgang Streeck e epílogo de Martin Hopner, *Socio-Economic Review*, 3 (2), 331-358.
- Crouch, Colin; Farrel, Henry (2002), “Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism”, *MPIfG Discussion Paper*, 02/05 Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colónia.
- Davis, John (2006), “The turn in economics: neoclassical dominance to mainstream pluralism?” *Journal of Institutional Economics*, 2(1), 1-20.
- Davis, John; Dolfsma, Wilfred (eds.) (2008), *The Elgar Companion to Social Economics*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.
- Deakin, Nicholas (2001), “Public Policy, Social Policy and Voluntary Organisations”, in Margaret Harris and Colin Rochester (eds.), *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain*, Nova Iorque: Palgrave, 21-36.
- Deeg, Richard (2005), “Complementarity and Institutional Change: How useful a concept?”, *Discussion Paper SP II 2005-21*, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Dees, Gregory (2001), “The Meaning of “Social Entrepreneurship”, [http://www.fuqua.duke.edu/centers/case/documents/dees\\_SE.pdf](http://www.fuqua.duke.edu/centers/case/documents/dees_SE.pdf), acessado em 21 de Junho de 2006.
- Defourny, Jacques (2001), “Introduction”, in Carlo Borzaga e Jacques Defourny (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1-28.
- Delorme, Robert; André, Christine (1983), *L'Etat et l'Économie*. Paris: Édition du Seuil.
- Delorme, Robert (1995), “L'état relationnel intégré complexe (ERIC)”, in Robert Boyer e Yves Saillard (eds.), *Théorie de la Régulation. L'État des Savoirs*. Paris: La Découverte, 180-188.
- DiMaggio, Paul (1998), “The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 154(4), 696-705.
- DiMaggio, Paul (2003), “An Ecological Perspective on Nonprofit Research”, in Helmut Anheier e Avner Ben-Ner (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise*. Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 311-320.

DiMaggio, Paul; Powell, Walter (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", *American Economic Review*, 48(2), 147-160.

DiMaggio, Paul; Anheier, Helmut (1990), "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors", *Annual Review of Sociology*, 16, 137-159.

DiMaggio, Paul; Powell, Walter (1991) (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press.

Dollery, Brian; Wallis, Joe (2003), *The Political Economy of the Voluntary Sector. A Reappraisal of the Comparative Institutional Advantage of Voluntary Organizations*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.

Dorward, Andrew *et al.* (2005), "Institutions, Markets and Economic Co-ordination: Linking Development Policy to Theory and Praxis", *Development and Change*, 36(1), 1-25.

Douglas, Jones (1987), "Political Theories of Nonprofit Organization, in Walter Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 43-54.

Dugger, William (2008), "Radical institutionalism", in John Davis; Wilfred Dolfsma (eds.) *The Elgar Companion to Social Economics*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar, 632- 648.

Easley, David; O' Hara, Maureen (1983), "The economic role of nonprofits", *Bell Journal of Economics*, 14, 531-538.

Enjolras, Bernard (1995), "Comment Expliquer la Présence D'Organisations à But Non Lucratif dans une Économie de Marché? Une théorie socio-économique des organisations non lucratives", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 66(4), 431-456.

Enjolras, Bernard (2004), "Formes Institutionnelles, Rationalité Axiologique et Conventions", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(4), 595-617.

Enjolras, Bernard (2005), "Économie Sociale et Solidaire et Régimes de Gouvernance", *Recma, Revue Internationale de l'économie sociale*, 296, 56-69.

Enjolras, Bernard (2006), *Conventions et institutions*. Paris: L'Harmattan.

Esping-Andersen (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Estevez-Abe, Margarita *et al.* (2001) "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State", in Peter Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Estivill, Jordi (2000), “Una Perspectiva desde el Sur: Colores Distintos para un Mismo Mosaico Europeo”, comunicação apresentada no *Seminário Políticas e instrumentos de combate à pobreza da União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*, organizado pela Presidência Portuguesa da União Europeia.

Etzioni, Amitai (1988), *The Moral Dimension*. Nova Iorque: The Free Press.

European Commission (1998), “Exploiting the Opportunities for Job Creation at Local Level”, *Paper para European Parliament/European Commission, Seminar on the Third System and Employment*, Bruxelas 24 e 25 de Setembro..

Evers, Adalbert (1995), “Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area”, *Voluntas*, 6 (2), 119-139.

Evers, Adalbert; Laville, Jean-Louis (2004), *The Third Sector in Europe*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.

Ferreira, Sílvia (2000), “O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de protecção social”, *dissertação de mestrado*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Ferreira, Sílvia (2005a), “The places of the third sector in the Portuguese welfare regime: the case of social and family services”, Comunicação apresentada na *Primeira Conferência Europeia EMES/ISTR, Concepts of the Third Sector, The European debate: Civil Society, Voluntary Organizations, Social and Solidarity-Based Economy*, Paris, 27 a 29 de Abril.

Ferreira, Sílvia (2005b), “O que tem de especial o empreendedor social? O perfil de emprego do empresário social em Portugal”, *Oficina do CES*, 223.

Ferreira, Sílvia (2006), "The South European and the Nordic welfare and third sector regimes - how far are we from each other?", in Aila-Leena Matthies (org.), *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?* Copenhaga: Nordic Council of Ministers, 301-326.

Ferreira, Sílvia (2008), “Old and new agendas for personal social services: changing welfare mixes, path dependency and the role of the third sector”, *Draft*.

Ferreira, Sílvia (2009a), “Terceiro Sector”, in Antonio Cattani *et al.*, *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina e CES, 322-327.

Ferreira, Sílvia (2009b), “Complexidade na Governação do Bem-estar e redefinição das fronteiras do Espaço Público Não Estatal”, comunicação apresentada no *X Congresso Luso-Afro-Brasileiro*, Universidade do Minho, Braga, 6 de Fevereiro.

Ferrera, Maurizio (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.

- Ferrera, Maurizio *et al.* (2000), *O Futuro da Europa Social*. Oeiras: Celta Editora.
- Franco, Raquel *et al.* (2005), "The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective" *The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Universidade Católica Portuguesa e John Hopkins University.  
[http://www.jhu.edu/cnp/pdf/Portugal\\_Nat\\_Rpt.pdf](http://www.jhu.edu/cnp/pdf/Portugal_Nat_Rpt.pdf), acessido em 29 de Abril de 2008.
- Galbraith, John Kenneth (1967), *O Novo Estado Industrial*. Lisboa: Dom Quixote.
- GEP/MTSS (2008), *Séries Estatísticas*. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho e da Segurança Social.
- Granovetter, Mark (1985), "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Grefe, Xavier (2003), "Innovation, Value Added and Evaluation in the Third System: A European Perspective" in OECD, *The Nonprofit Sector in a Changing Economy*. Bruxelas: OECD, 190-220.
- Hage, Jerald e Alter, Catherine (1997), "A Typology of Interorganizational Relationships and Networks", in Rogers Holligsworth; Robert Boyer (eds.) *Contemporary Capitalism. The embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 94-126.
- Hall, Peter (1987), "A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector, in Walter Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 3-26.
- Hall, Peter; Taylor Rosemary (1997), "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, 44, 936-957.
- Hall, Peter; Soskice, David (2001) (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter; Gingerich, Daniel (2004), "Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis". *Discussion Paper 04/5*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colónia.
- Hansman, Henry (1986[1980]), "The role of nonprofit enterprise", *Yale Law Journal*, 89(5). 103-127. Reimpresso em Susan Rose-Ackerman (ed.), *The economics of nonprofit organizations: Studies in structure and policy*. New York: Oxford University Press, 57-84.
- Hansman, Henry (1987), "Economic theories of nonprofit organizations", in Walter Powell (ed.), *The Nonprofit sector - a research handbook*. New Haven: Yale University Press, 27-42.
- Hespanha, Pedro *et al.* (2000), *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

- Hodgson, Geoffrey (1994), *Economia e Instituições*. Oeiras: Celta Editora.
- Hodgson, Geoffrey (1998), “The Approach of Institutional Economics”, *Journal of Economics Literature*, XXXVI, 166-192.
- Hodgson, Geoffrey (1999), *Evolution and Institutions. On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.
- Hodgson, Geoffrey (2001), *How Economics Forgot History. The problem of historical specificity in social science*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Hodgson, Geoffrey (2002), “Reconstitutive downward causation: Social structure and the development of individual agency”, in Edward Fullbrook (ed.), *Intersubjectivity in Economics: Agents and Structures*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 159-180.
- Hodgson, Geoffrey (2004) *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*. Londres: Routledge.
- Hodgson, Geoffrey (2006), “What are institutions?” *Journal of Economic Issues*, XL(1), 1-25.
- Hodgson, Geoffrey (2009), “Institutional Economics into the Twenty-First Century”, *Studia e Note di Economia*, XIV (1), 3-26.
- Hollingsworth, Rogers (2002), “On Multi-Level Analysis”, in Rogers Hollingsworth e Karl Muller (eds.), *Advancing Socio-Economics: An Institutional Perspective*. Boston: Rowman and Littlefield.
- Hollingsworth, Rogers *et al.* (eds.) (1994), *Governing Capitalist Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollingsworth, Rogers; Boyer, Robert (1997), “Coordination of economic actors and social systems of production”, in Rogers Hollingsworth e Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism. The embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-47.
- Hollingsworth, Rogers; Muller, Karl (2002) (eds.), *Advancing Socio-Economics: An Institutional Perspective*. Boston: Rowman and Littlefield.
- Hopner, Martin (2005), “What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity” com comentários de Bruno Amable, Robert Boyer, Colin Crouch, Peter Hall, Gregory Jackson, Wolfgang Streeck e epílogo de Martin Hopner, *Socio-Economic Review*, 3 (2), 331-358.

Horn, François (2003), “Nouveaux Standards et Logiciels Libres, un espace d’innovations à but non lucrative?”, in Philippe Mustar et Hervé Penan (dir.), *Encyclopédie de L’Innovation*. Paris: Economica, 555-577.

INE (2008), *Anuário Estatístico de Portugal*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Instituto da Segurança Social (2007), *Manual/linhas Orientadoras de Apoio Técnico à IPSS com Acordo de Cooperação*. Lisboa: Segurança Social, Departamento de Desenvolvimento Social/Unidade de Acção Social.

James, Estelle (1987), “The Nonprofit Sector in Comparative Perspective”, in Walter Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.

James, Estelle (1989), “The Private Provision of Public Services: A Comparison of Sweden and Holland,” in Estelle James (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. Oxford: Oxford University Press: 31-59.

James, Estelle (1990), “Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective”, in Helmut Anheier e Wolfgang Seibel (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Non Profit Organizations*. Berlin e Nova Iorque: Walter de Gruyter, 21-30.

Jeantet, Thierry (2003), *A Economia Social Europeia: em tudo a democracia*. Lisboa: Poseidon.

Jessop, Bob (1990), *State theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press.

Jon, Pierre; Peters, Guy (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillian Press.

Kang, Nahee (2006), “A Critique of Varieties of Capitalism Approach”, *Research Paper Series*, No 45-2006, International Centre for Corporate Social Responsibility.

Kendall, Jeremy (2003), *The Voluntary Sector*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Kingma, Bruce (2003). “Public Good Theories of the Nonprofit Sector: Weisbrod Revisited”, in Helmut Anheier e Avner Ben-Ner (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise*. Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 53-65.

Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications.

Krashinsky, Michael (1986), “Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Sector”, in Susan Rose-Ackerman (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions*. Studies in Structure and Policy. Nova Iorque: Oxford University Press, 114-132.

Laville, Jean-Louis *et al.* (2000), “Terceiro Sistema: uma definição europeia”, in CIRIEC, *As Empresas e as Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

Laville, Jean-Louis; Gaiger, Luiz (2009), Economia Solidária, in Antonio Cattani *et al.*, *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina e CES, 162-168.

Lawson, Tony (1997), *Economics and Reality*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Lawson, Tony (2003), *Reorienting Economics*. Londres: Routledge.

Lawson, Tony (2005), “The Nature of Institutional Economics”, *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 2(1), 7-20.

Leibfried, Stephan (1992), "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community", in Zsuzsa Ferge; Jon-Eivind Kolberg (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*. Boulder, CO: Campus/Westview, 245-279.

Lévesque, Benoît (2005), “Innovations et transformations sociales dans le développement économique et le développement social: approches théoriques et politiques publiques”, *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)*, Collection Études théoriques - no ET0507.

Lévesque, Benoît (2006), “Le potentiel d’innovation et de transformation de l’économie sociale: quelques éléments de problématique”, *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)*, Collection Études théoriques - no ET0604.

Lohman, Roger (1989), “And Lettuce is Nonanimal: Toward a Positive economics of Voluntary Action”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18 (4), 367-382.

Lohman, Roger (1992), “The Commons: A Multidisciplinary Approach to Nonprofit Organization, Voluntary Action, and Philanthropy”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, (3), 309-324.

Melo, Alberto (2005), *Consolidação, Visibilidade e Reconhecimento. Para uma Economia Social organizada, eficaz e sustentável*. Lisboa: Gabinete de Gestão Equal.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998), *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2004), *Programa Qualidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho: um Modelo Integrado de Aplicação da CAF*, Lisboa: Secretaria Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006), *Respostas Sociais. Nomenclaturas/Conceitos*. Lisboa: Direção-Geral da Segurança Social, da Família e da Criança.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2007), *Carta Social. Rede de Serviços e Equipamentos*, Lisboa: Centro de Informação e Documentação (GEP-CID).

Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2009), *Carta Social. Rede de Serviços e Equipamentos*, Lisboa: Centro de Informação e Documentação (GEP-CID).

Mitchell, Wesley (1950), *The backward art of spending money: and other essays*. Nova Iorque: Augustus M. Kelley.

Namorado, Rui (2005), “Cooperativismo: um horizonte possível”, *Oficina do CES*, 229.

Nee, Victor (2003), "The New Institutionalism in Economics and Sociology", *CSES Working Paper Series, Paper #4*.

[http://www.economyandsociety.org/publications/wp4\\_nee\\_03.pdf](http://www.economyandsociety.org/publications/wp4_nee_03.pdf), acessado em 22 de Janeiro de 2007.

Nelson, Richard; Krashinsinsky, Michael (1973), “Public Control and Organization of Day Care for Young Children”, *Public Policy* 22(1): 53-75.

Nielsen, Klaus (2001). “Institutional Approaches in the social sciences: typology, dialogue and future challenges”, *Journal of Economic Issues*, XXXV, 505-516.

Nielsen, Klaus (2002), Institutional Theory and Social reality, *Research Paper* no. 8/02, Roskilde University,

[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Research\\_Paper\\_8-02.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Research_Paper_8-02.pdf) acessado em 14 de Outubro de 2006.

Niskanen, William (1971), “Bureaucracy and Representative Government”, in William Niskanen; Charles Rowley (eds.) *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar.

North, Douglass (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nova Iorque: W.W. Norton and Co.

North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass (2005), *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.

Nunes, Francisco *et al.* (2001), *O Terceiro Sector em Portugal. Delimitação, Caracterização e Potencialidades*. Lisboa: Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

Nyssens, Marthe (2000), “Les approches économiques du tiers secteur. Apports et limites des analyses anglo-saxonnes d’inspiration néo-classique”, *Sociologie du Travail*, 42(2000), 551-565.

NVCO (2007a), *The UK Voluntary Sector Almanac. The State of the Sector*. Londres: National Council for Voluntary Organisations.

NVCO (2007b), *Voluntary Sector Strategic Analysis*. 2007/2008. Londres: National Council for Voluntary Organisations.

OECD (2003), *The Nonprofit Sector in a Changing Economy*. Bruxelas: OECD.

Olson, Mancur (1998[1965]) *A lógica da acção colectiva: bens públicos e teoria dos grupos*. Oeiras: Celta Editora.

Orléan, André (1994), *Analyse économique des conventions*. Paris: PUF.

Ortmann, Andreas; Schlesinger, Mark (2003), “Trust, repute and the role of Nonprofit”, in Helmut Anheier e Avner Ben-Ner (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise*. Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 77-114.

Owen, David (1964), *English Philanthropy: 1660-1960*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Parsons, Elizabeth; Broadbridge, Adelina (1994), “Managing Change in Nonprofit Organizations: Insights from the UK Charity Retail Sector”, *Voluntas*, 15 (3), 227-242.

Peacock, Allan (1994), *Public Choice Analysis in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Polanyi, Karl (1980[1944]). *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campos.

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Italy*. Princeton e New Jersey: Princeton University Press.

Reis, Helena (2001), “A Economia Social em Espaços de Proximidade Territorial: Que participação na Regulação Social e Económica?”, *Comunicação apresentada na Universidade de Helsínquia*.

Reis, Helena (2003), “A Economia Social face às Questões do Emprego: A Função reguladora do Terceiro Sector no Domínio da Política Económica e Social”, *Tese de Dissertação de Doutoramento*, ISEG-UTL.

Reis, José (1992), *Os Espaços da Indústria. A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

Reis, José (1998), “O Institucionalismo Económico: crónica sobre os saberes da economia”, *Notas Económicas*, 11, 130-149.

Reis, José, (2001), "A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconómicos e o 'simples' funcionamento dos sistemas complexos", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto, Afrontamento, 2001,109-134.

Reis, José (2002), "Estado, instituições e economia: A despesa pública em Portugal", in José Reis e Maria Ioannis Baganha (coords.) *A Economia em Curso: Contextos e Mobilidade*. Porto: Afrontamento.

Reis, José (2004), "Estado, Mercado e Comunidade: A economia portuguesa e a governação contemporânea", *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 70, pp. 81-100.

Reis, José (2006), "Uma epistemologia do território", in *Ensaios de homenagem a António Simões Lopes*. Lisboa: ISEG.

Reis, José (2007), *A Economia Impura*. Coimbra: Almedina.

Rhodes, Roderick *et al.*(eds.) (2002), *The Oxford Book of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Rose-Ackerman, Susan (ed.) (1986), *The Economics of Nonprofit Institutions*. Nova Iorque e Oxford: Oxford University Press.

Rose-Ackerman, Susan (1996), "Altruism, nonprofits, and economic theory", *Journal of Economic Literature*, 34(2), 701-728.

Rose-Ackerman, Susan (1997), "Altruism, ideological entrepreneurs and the non-profit firm", *Voluntas*, 8(2), 120-134.

Russel, Raymond; Hanneman, Robert (2002), "The Role of Institutional Processes in the Formation of Worker Cooperatives in Israel, 1924-1990", in Rogers Hollingsworth; Karl Muller (eds.), *Advancing Socio-Economics: An Institutionalist Perspective*. Boston: Rowman and Littlefield, 331-349.

Rutherford, Malcom (1994), *Institutions in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Salamon, Lester; Anheier, Helmut (1998), "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9(3), 213-248.

Salamon, Lester *et al.* (2000), "Social Origins of Civil Society: An Overview", *Working Papers of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, <http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnpwp38.pdf>

Salamon, Lester *et al* (2003), "Global Society: an Overview", *Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*, <http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/globalciv.pdf>, acedido em 20 de Outubro de 2006.

Sanders, Elizabeth (2002), "Historical Institutionalism", in Bevir Rhodes *et al.*(eds.) *The Oxford Book of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 39-55.

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

Sapir, André (2005), "Globalization and the Reform of European Social Models", *background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting*, Manchester, 9 de Setembro.

Sckopol, Theda (1985), "Bringing the State Back In. Strategies of analysis of current research", in Evans *et al.* (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-42.

Shackle, George (1979), *Imagination and the Nature of Choice*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 1979.

Simon, Herbert (1982), *Models of Rationality: Economic Analysis & Public Policy*, Cambridge (MA) e Londres: MIT Press.

Strategy Unit Report (2002), *Private Action, Public benefit. A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*. Londres: The Stationery Office.

Taylor, Marilyn; Kendall, Jeremy (1996), "History of the Voluntary Sector", in Jeremy Kendall and Martin Knapp (eds.), *The Voluntary Sector in the UK*. Manchester e Nova Iorque: Manchester University Press, 28-60.

Taylor, Marilyn (2004), "The welfare mix in the United Kingdom", in Adalbert Evers; Jean-Louis Laville (eds.), *The Third Sector in Europe*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar, 122-143.

Thelen, Kathleen (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review Political Science*, 2, 369-404.

Théret, Bruno (2003), "As Instituições entre as estruturas e as ações". *Lua Nova*, 58, 225-254.

Tocqueville, Alexis (2001, [1840]), *Da Democracia na América*. Cascais: Principia.

Valentinov, Vladislav (2006), "The Logic of the Nonprofit Sector: An Organisational Economics Perspective", in *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 29(2), 214-226.

Valentinov, Vladislav (2007), "Some reflections on the transaction cost theory of nonprofit organization", forthcoming in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 30(1).

Valentinov, Vladislav (2008), “The Transaction Cost Theory of the Nonprofit Firm: Beyond Opportunism”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37(1), 5- 18.

Veblen, Thorstein (1898), “Why is Economics Not an Evolutionary Science”, *The Quarterly Journal of Economics*, 12, 373-397.

Veblen, Thorstein (1902) “The Limitations of Marginal Utility”, *Journal of Political Economy*, 17, 235-245.

Vivet; Davis Thiry, Bernard (2000), “Campo de Estudo, Importância Quantitativa e Acepções Nacionais, in CIRIEC, *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema. Um Desafio Estratégico para o Emprego*. Lisboa: INSCOOP, 15-47.

Von Mises, Ludwig (1995[1949]), *Ação Humana*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

Wagner, Antonin (2000), “Reframing Social Origins Theory: The Structural Transformation of the Public Sphere”, *NonProfit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(4), 541-553.

Weisbrod, Burton (1986[1975]). “Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy”, in Edmund S. Phelps (ed.), *Altruism, morality and economic theory*. New York: Russel Sage Foundation. Reimpresso em Susan Rose- Ackerman (ed.), *The economics of nonprofit organizations: Studies in structure and policy*. New York: Oxford University Press, 21-44.

Weisbrod, Burton (1988), *The Nonprofit Economy*. Cambridge (MA): Harvard University Press.

Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. Nova Iorque: The Free Pass.

Williamson, Oliver (1996), *The Mechanisms of Governance*. Nova Iorque: Oxford: Oxford University Press.

Williamson, Oliver (2005), “The Economics of Governance”, *American Economic Review*, 95(2), 1-18.

Wolch, Jennifer (2003), “State, Subject, Space - Silences in Institutionalism of Nonprofit Government Relations”, in Helmut Anheier e Avner Ben-Ner (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise*. Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 187-201.

Wright, Karen, (2002), “Generosity versus Altruism. Philanthropy and charity in the US and UK”, *Civil Society Working Paper 17*.

Young, Dennis (1973), *If not for profit, for what? A Behavioural Theory of the Nonprofit Sector Based in Entrepreneurship*. Lexington, KY: Lexington Books.

Young, Dennis (1986), "Entrepreneurship and the Behaviour of Nonprofit Organizations: elements of a Theory", in Susan Rose-Ackerman (ed.), (1986). *The economics of nonprofit organizations: Studies in structure and policy*. Nova Iorque: Oxford University Press, 161-184.