



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**“A Gestão nas Organizações Sem Fins Lucrativos:  
O Caso das Instituições Particulares de Solidariedade Social”**

**Paula Alexandra Moutinho Sebadelhe**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Gestão  
Especialidade: Estratégia e Comportamento Organizacional  
Orientadora: Prof. Dra. Teresa Carla Trigo de Oliveira

Coimbra, 2011

Índice...	pág. 2
Resumo...	pág. 3
Abstract...	pág. 4
Introdução...	pág. 5
I PARTE	
1. A Questão Social e os seus Paradigmas Organizativos...	pág. 9
1.1. Associativismo e Movimentos Sociais – Súmula Histórica...	pág. 9
1.2. Do Universo dos Movimentos Sociais à Constelação da Acção Social...	pág. 14
1.3. Enformes Teóricos: Terceiro Sector e Economia Social...	pág. 17
2. O Exercício da Acção Social...	pág. 25
2.1. Instituições Particulares de Solidariedade Social – Enquadramento Regulamentar...	pág. 25
2.2. Os Corpos Gerentes: De Estrutura Associativa a Empresa Social...	pág. 31
3. A Importância da Gestão...	pág. 37
3.1. Gestão e Mudança Organizacional...	pág. 37
3.2. Conhecimento Estratégico: Gestão do Conhecimento e Perspectiva Estratégica...	pág. 49
3.3. A Gestão pela Qualidade Total...	pág. 57
II PARTE	
4. Estudo de Caso...	pág. 67
4.1. Metodologia...	pág. 67
4.2. Apoio à Construção de Equipamentos Sociais – A Decisão de Investir e a Gestão de Projectos: Decisões Apoiadas na Gestão?...	pág. 70
4.2.1. Caracterização e Enquadramento Jurídico da Organização...	pág. 70
4.2.2. O Âmbito da Decisão de Investimento e a Gestão de Projectos...	pág. 72
4.3. Fases do Projecto...	pág. 76
4.3.1. Fase I do Projecto: Candidatura...	pág. 76
4.3.2. Fase II do Projecto: Projecto de Execução...	pág. 84
4.3.3. Fase III do Projecto: Contratação das Empresas...	pág. 88
4.3.4. Fase IV do Projecto: Contratação dos Colaboradores...	pág. 92
Conclusão...	pág. 96
Referencias Bibliográficas...	pág. 107
Anexos...	pág. 116

## ***Resumo***

O sector das Organizações Sem Fins Lucrativos tem cada vez mais importância e o seu crescimento tem sido assinalável nos países desenvolvidos desde a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial. Nas economias modernas, o seu peso é crescente nos orçamentos dos Estados, assim como em diversas variáveis macroeconómicas, nomeadamente no emprego. Face ao ambiente complexo que se experiencia, não só pela evolução da estrutura demográfica, mas também pelos desafios sociais que lhe são inerentes, o apelo a estas organizações intensificou-se. Fortemente dependentes do Estado ao nível de financiamentos, enfrentam agora um contexto caracterizado por “cortes” na despesa pública, pelo que se impõe repensar uma reestruturação organizacional alternativa.

Das formas jurídicas de que se revestem estas organizações em Portugal, ressaltam as Instituições Particulares de Solidariedade Social, foco do presente trabalho. Segundo a Direcção Geral da Segurança Social estarão registadas cerca de cinco mil entidades com esta natureza. Uma das questões centrais do quotidiano destas organizações prende-se com a escassez de recursos. Num mundo concorrencial, a sua sustentabilidade passará forçosamente pela eficiência e eficácia das suas actividades, que devem ter sucesso, de forma a justificarem os recursos que a sociedade e o Estado lhes vão disponibilizando.

Nos vários ramos da gestão, as organizações deste sector têm sido cada vez mais objecto de investigação nos últimos anos. Desta forma, o presente estudo apoiado numa revisão bibliográfica, pretende conjugar as especificidades do exercício da acção social prosseguido pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social, com os princípios que norteiam a gestão – planeamento, organização, liderança e controlo – por forma a que estas organizações, incorporem na sua actuação, uma dimensão operacional semelhante às organizações com fins lucrativos, contribuindo desta maneira para a melhoria da sua *performance*. O Estudo de Caso apresentado como o culminar desta tese, resulta de uma estratégia combinada de técnicas: observação participante, análise documental e de uma entrevista semi-estruturada realizada ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P., tendo como pretensão evidenciar como actuam Dirigentes de uma Instituição Particular de Solidariedade Social, pouco sensíveis para com o exercício da gestão, numa fase decisiva da vida da organização – investimento e financiamento no âmbito de uma candidatura para a execução de uma infra-estrutura.

Palavras-chave: Acção Social, Organizações Sem Fins Lucrativos, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Direcções Profissionalizadas, Gestão, Mudança Organizacional, Estratégia, Gestão pela Qualidade Total.

### ***Abstract***

The sector of Non-Profit Organizations has become increasingly important and its growth has been remarkable in the developed countries since the 2nd World War. In modern economies their weight is increasing in the Governments budgets, as well in several macroeconomic variables, such as employment. Given the complex environment experienced, not only by changes in the demographic structure but also the social challenges involving, the appeal to those organizations has intensified. Strongly dependent on Government funding they face an environment characterized by “cuts” on public spending, so it requires rethinking an alternative organizational restructuring.

From the different legal forms which these organizations assume in Portugal, we emphasize the *Instituições Particulares de Solidariedade Social*, focus of this work. According to the *Direcção Geral da Segurança Social*, there are more than five thousand entities registered with this nature. One of the central issues of everyday life of these organizations lies in the scarcity of resources. In a competitive world their sustainability will rest inevitably on the efficiency and effectiveness of their activities, in order to justify the resources that society and Government providing them.

In recent years this kind of organizations had been increasing research throughout several points of view in the management field. Thus, this study supported in the literature review, intends to combine the particularities of the exercise of social action pursued by the *Instituições Particulares de Solidariedade Social*, with the principles that guide management – planning, organizing, leading and controlling – so that these organizations can incorporate an operational dimension similar to profit organizations, thereby contributing to the improvement of their performance. The case study presented as the culmination of this thesis is the result of a merge strategy of techniques: participant observation, document analysis and a semi-structured interview, performed to the *Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P.*, with the intention of express the way that the Directors/ Managers of an *Instituição Particular de Solidariedade Social* operate against their lack of experience and

sensibility to the exercise of management, in a crucial stage of the life of the organization – investment and financing under public apply for the execution of an infrastructure.

Keywords: Social Action, Non-Profit Organizations, *Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Professionalized Directions, Management, Organizational Change, Strategy, Total Quality Management.

### ***Introdução***

Este trabalho procura no essencial demonstrar a importância da gestão e dos seus princípios: planear, organizar, liderar e controlar, numa realidade organizacional – Instituição Particular de Solidariedade Social, que tem como área de actuação a acção social sem fins lucrativos. A escassez de recursos é uma das questões centrais do quotidiano destas organizações. O facto de se dotarem de uma dimensão operacional semelhante à das organizações com fins lucrativos, proporciona-lhes uma esperança de vida ampliada, com resultados ao nível da eficiência e da eficácia<sup>1</sup>, dimensões básicas da *performance*, voltada para planos de curto, médio e longo prazo, alcançados pelo alinhamento do planeamento, gestão estratégica e gestão operacional.

Este tipo de organizações atribui pouca importância a esta lógica de gestão, deste modo, estas matérias resultam ter pouco alcance prático no seu dia-a-dia. As forças do meio envolvente estão a alterar as organizações e conseqüentemente questiona-se sobre se os procedimentos da *performance* tradicional continuam a ser apropriados. O cenário complexo, por vezes turbulento, como o que se vive na actualidade, apresenta um conjunto de novos desafios que conferem uma nova importância à estruturação das organizações e um papel acrescido no seu desempenho global. Uma das prioridades na actualidade, é assegurar o alinhamento dos seus parâmetros internos com as exigências do contexto em que actuam. Isto é, a *performance* das organizações está hoje amplamente dependente da sua flexibilidade e da sua adaptabilidade, no sentido de assegurar uma efectiva adaptação a um contexto que muda a um ritmo cada vez mais rápido e com uma intensidade que não pára de aumentar (Lisboa *et al.*, 2008:223).

---

<sup>1</sup> Segundo Lisboa *et al.*, (2008), elas representam: uma medida de alcance dos objectivos – a eficácia afere o nível de realização das metas propostas para a sua actividade; uma medida de produtividade – a eficiência avalia os recursos consumidos para o nível de objectivos alcançados.

Naturalmente que estas considerações são tão validas para organizações com e sem fins lucrativos, na medida em que os desafios e as restrições que enfrentam serem algo semelhantes: as organizações sem fins lucrativos enfrentam cada vez mais contextos de mercado e concorrência, bem como clientes mais exigentes. A grande maioria dos produtos que produzem e dos serviços que prestam beneficia cada vez menos da hegemonia de um monopólio e encontra no mercado alternativas e concorrentes privados que disputam o interesse e a preferência dos clientes. Mesmo quando assim não acontece, como é o caso do fornecimento de certos serviços sociais ou obras de caridade, competem entre si pela obtenção de fundos que permitam financiar as suas actividades (Lisboa *et al.*, 2008:680).

Para implementar novas estratégias, as organizações necessitam de adaptar as suas estruturas organizacionais, garantindo profissionalismo nos serviços prestados, isto é, tecnicidade, isenção, rigor. A este processo complexo podemos chamar de profissionalização da associação que arrola por sua vez a profissionalização dos dirigentes associativos. Tendo em linha de conta, a importância da gestão para o sucesso das organizações, este estudo preocupa-se em conhecer, por um lado, a forma como emergiu a acção social e as concomitantes necessidades consubstanciadas nas actividades das Instituições Particulares de Solidariedade Social, e por outro, compreender de que forma os princípios de gestão enunciados podem ser incorporados no seio dessas mesmas organizações. A importância do papel e o contributo destas instituições é inequívoco. São um género de Pessoa Colectiva, constituídas sem fins lucrativos que de uma maneira geral, visam a protecção social das pessoas, prevenindo as situações de carência, disfunções e marginalização social e a integração comunitária, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços para apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, protecção na velhice, invalidez e nas situações de diminuição dos meios de subsistência, na promoção e protecção da saúde através da prestação de cuidados médicos e de reabilitação, na educação e formação profissional e na promoção da habitação. No entanto são caracterizadas por uma forte dependência de subsídios do Estado, pela escassez de recursos e por uma dimensão operacional pouco profissionalizada, com resultados pouco eficientes ao nível da sua *performance*. Por sua vez, o desenvolvimento da Gestão como disciplina está profundamente associado ao aumento exponencial do número de organizações e da respectiva complexidade operativa, bem como ao facto de estas se inserirem numa envolvente cada vez mais volátil e em rápida mudança. Os princípios e procedimentos

da gestão foram, desde logo, uma resposta ao aparecimento de grandes organizações que, sem uma boa capacidade de gestão, tenderiam a implodir (Meneses, 2010:138).

Assim, como objectivo específico, este estudo ambiciona compreender o impacto que os princípios de gestão podem ter na dimensão operacional das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Para fazer face a este objectivo foram definidas as seguintes questões de investigação: “A *performance* das Instituições Particulares de Solidariedade Social, pode beneficiar com o incremento de princípios de gestão como planear, organizar, liderar e controlar?”; “Podem estas organizações passar por um processo de profissionalização associativa ou de empresarialização?”; “A actuação dos dirigentes associativos pode ser profissionalizada?”; “Quais os factores que estão na origem deste processo de mudança organizacional?”; “De que tipo de mudança organizacional se trata?”; “Como pode a gestão do conhecimento contribuir para a inovação e para o valor social?”; “Qual o impacto da estratégia?”; “Como incorporar a gestão pela Qualidade Total enquanto ferramenta de medição do desempenho?”.

O desenvolvimento deste trabalho foi sustentado por uma metodologia definida por diferentes fases e métodos de investigação. Assim, numa primeira fase foi dedicada especial atenção à revisão de literatura relacionada com a matéria. Numa segunda fase salienta-se a preparação de uma entrevista efectuada ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Edmundo Martinho<sup>2</sup>, para a obtenção de uma perspectiva enformada pela Tutela da Segurança Social, que pudessem retratar a realidade da temática em estudo, de forma a aferir ou inferir o pressuposto inicialmente estabelecido da incorporação dos princípios de gestão na dimensão operacional destas organizações. No desenrolar das duas fases foram utilizados as seguintes técnicas de investigação: análise documental: livros, revistas da especialidade, jornais, legislação, e documentação de congressos, conferências, seminários e relatórios.

---

<sup>2</sup> Edmundo Martinho é licenciado em Serviço Social pelo Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa. Foi Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo de Novembro de 1997 a Dezembro de 2002, cargo para que foi nomeado de novo desde 2006. Entre Maio de 1998 e Fevereiro de 2003 foi Presidente do Instituto para o Desenvolvimento Social. Presidente da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, de Julho de 2001 a Janeiro de 2003. Representante de Portugal e vice-presidente do Comité de Protecção Social da União Europeia. Coordenador do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) entre Março de 2001 e Fevereiro de 2003. Presidente da União das Mutualidades Portuguesas de Janeiro de 2003 a Abril de 2005 e membro do Conselho Económico e Social. É, desde Maio de 2005, Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P., e Presidente do Conselho Nacional da Segurança Social, desde Junho de 2007. Em 2009 foi designado Coordenador Nacional do Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social (2010) e é o representante de Portugal no Comité Consultivo Europeu para o Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social (2010). É Vice-Presidente do Conselho Geral do ISCTE – IUL tendo sido também designado como Embaixador da Bolsa de Valores Sociais. (Cadernos de Educação de Infância, n.º 87, Agosto de 2010).

Entrevista: semi-estruturada com questões de resposta aberta. Observação Participante – explorando todas as oportunidades vivenciadas na condição de elemento “único” do corpo técnico da organização em causa, no Estudo de Caso, apresentado no capítulo quatro. A estrutura deste documento perfila-se no essencial em duas partes fundamentais. A primeira parte procura fazer uma revisão bibliográfica e uma análise crítica de perspectivas conceptuais que enformam as diferentes abordagens e teorias seleccionadas para transpor a argumentação a advogar. Subdivide-se em três capítulos que por sua vez se ramificam em vários pontos. A Introdução introduz o âmbito do estudo e a relevância do tópico de investigação, o objectivo da tese e as questões de investigação, a metodologia utilizada para a concretização da ambição inicial de estudo e a estrutura da tese. O primeiro capítulo, denominado de A Questão Social e os seus Paradigmas Organizativos, por constituir a área de actuação em consideração, procura evidenciar que a acção social tem a sua génese histórica no Associativismo e nos Movimentos Sociais. Partimos num segundo ponto para a sua integração ao nível da Segurança Social e da Constituição da República Portuguesa. E porque o debate de circunscrição conceptual não se mostra consensual, apresenta-se num terceiro ponto, algumas considerações sobre os enformes teóricos mais recentes de reposicionamento da acção social perante o Terceiro Sector e a Economia Social. O segundo capítulo salienta no primeiro ponto as Instituições Particulares de Solidariedade Social, fruto do universo do exercício da acção social, nos aspectos regulamentares e jurídicos que lhe são inerentes. O segundo ponto problematiza o exercício das Direcções. Contrariando a perspectiva normativa, apresenta-se a hipótese de tornar as direcções profissionalizadas, sensibilizadas para princípios subjacentes à gestão dado ser uma área caracterizada pela escassez de recursos, num processo de progressiva profissionalização e empresarialização da associação. O terceiro capítulo realça a importância da Gestão aplicada à dimensão operacional das organizações sem fins lucrativos, sem contudo descurar as particularidades que lhe são inerentes. Inclui uma breve incursão ao posicionamento teórico sobre líderes e gestores, aludindo-se também, face a recorrente ineficácia e ineficiência destas organizações, ao potencial da avaliação do desempenho. Percebida a necessidade de uma nova forma de actuação, ela vaticina uma mudança organizacional, pelo que se procura fazer uma revisão crítica de conceitos que lhe são inerentes, perspectivando as teorias sistémica e contingencial, para enformar a mudança planeada e emergente, eclodindo num conceito que propõe as virtualidades de ambas, “planeando a mudança emergente”. E porque a gestão de activos intangíveis é

característica essencial destas organizações, o segundo ponto destaca o interesse em perceber o conhecimento como um recurso precioso para a tomada consciente de decisões, assentes na clarificação da estratégia, gestão estratégica, plano estratégico, pela definição de objectivos, missão e visão. Este capítulo concretiza-se num terceiro e último ponto, que remete para a Gestão pela Qualidade Total. Além da perspectiva teórica importa salientar o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais, como instrumento de gestão relevante no sector, pelos pressupostos que revela enquanto ferramenta de orientação e medição do desempenho. A segunda parte deste estudo integra um capítulo. O primeiro ponto tem como objectivo esclarecer a metodologia e as proposições em que se apoia o Estudo de Caso, que se apresenta como o culminar deste trabalho num segundo ponto. Este pretende trazer à superfície fenómenos particulares provenientes do desenrolar de um processo de candidatura de uma Instituição Particular de Solidariedade Social a financiamento público, com incidência na decisão de investir e na gestão de projecto, tendo como pano de fundo a actuação da respectiva Direcção e as considerações que o Presidente do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Edmundo Martinho tece a este respeito.

## **I PARTE**

### ***1. A Questão Social e os seus Paradigmas Organizativos***

#### ***1.1. Associativismo e Movimentos Sociais – Súmula Histórica***

*ARTIGO 46.º – (Liberdade de associação)*

- 1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal.*
- 2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.*
- 3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela.*

4. *Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.*

*(Constituição da República Portuguesa<sup>3</sup>)*

A associação é um produto de um acto livre dos indivíduos, direito que vem a ser consagrado pela primeira vez em Portugal em meados do século XIX, depois da revolução liberal. Se em Portugal não existe tradição importante de acção colectiva, a existência de obstáculos legais à livre associação na viragem do século XX e ao longo de quase cinquenta anos de ditadura do Estado Novo terão contribuído para isso.

Rego observa que a primeira associação operária portuguesa não corporativa data de 1838 e a associação popular de 1848 (Rego, 2007:131). Mas como afirma César Oliveira no Prefácio do livro de Costa Goodolphim, a instabilidade política e a relativa estagnação económica do país até meados do século XIX fazem com que o movimento associativo não se fortaleça. São nesta altura, inclusivamente, extintas as corporações de artes e ofícios e as agregações religiosas, por não serem aceites pelo liberalismo (Goodolphim, 1974:16). Neste sentido de acordo com César Oliveira, só a partir de 1850 podemos falar de “surto do movimento associativo”. O operariado cresce e novas profissões emergem acompanhando o crescimento urbano, a construção das primeiras linhas – férreas, a proliferação da imprensa, enfim o desenvolvimento económico. Vários estratos sociais e correntes políticas apoiam então o movimento associativo procurando controlar a sua orientação (Goodolphim, 1974:17). A liberdade de associação é portanto uma conquista tardia e atribulada do liberalismo (Moreira, 1997:378).

Na viragem do século XIX, deparamo-nos com a situação difícil de Portugal na economia internacional e a proibição do associativismo operário durante um longo período, constituindo um obstáculo à acção do movimento operário (Rego, 2007:131). Durante a proibição do associativismo de ofício e de classe, entre 1834 e 1891, as associações existiram encobertas sob a capa de mutualidades, juntando patrões, trabalhadores e comerciantes. (Mónica, 1986:15). A República cria novas perspectivas ao operariado e aqui falamos naturalmente de uma população sobretudo urbana. Os camponeses não apoiavam o novo regime e assim se esvai também a promessa do sufrágio universal. Ainda segundo Mónica, o corpo eleitoral é reduzido e a taxa de

---

<sup>3</sup> Texto oficial aprovado pelo Decreto de Aprovação da Constituição publicado no Diário da República n.º 86, I Série, de 10 de Abril de 1976, com as alterações introduzidas pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto de 2005, que aprovou a Sétima Revisão Constitucional.

abstenção cresce de forma acentuada. Como conclui, “A mudança do regime não provou ser favorável à participação política” (Mónica, 1986:17).

A véspera da instalação da ditadura, em 1926, será o período do apogeu do número de sindicatos, como assinala Freire (1992:122). Mónica, contudo, observa que o golpe militar que dá origem ao novo regime é recebido com indiferença por grande parte do operariado (Mónica, 1986:154). O enquadramento ideológico do regime ditatorial conhecido por Estado Novo, que vigora em Portugal de 1926 a 1974, partiu em grande parte da acção da Igreja Católica e das elites locais, contando com a polícia política para o manter. Ainda de acordo com Costa Pinto, o Estado Novo é caracterizado por uma dimensão não mobilizadora da população, sendo esse um dos traços que o distingue como regime autoritário e não totalitário (Pinto *apud* Rego, 2007:134).

O corporativismo foi consagrado institucionalmente na Constituição de 1933, pelo artigo 5.º, que se refere ao regime como República corporativa (Moreira, 1997:140). Ao lado da Câmara dos Deputados encontrava-se a Câmara Corporativa, de carácter consultivo e cooptada entre as forças vivas (Pinto *apud* Rego, 2007:134). Na prática os grémios obrigatórios, sendo organizações de reputação profissional de patrões e de empresários, são os únicos organismos corporativos que tiveram significativas funções reguladoras na área da economia, embora sob estreita vigilância do Estado (Moreira, 1997:139). Com a ditadura, o associativismo sindical e livre fica definitivamente fora-da-lei, como diz Freire (1992:240). Os sindicatos assumem uma escala nacional e são estritamente controlados pelo Estado, uma vez que é este quem os cria e quem aprova as suas direcções. Outras corporações compõem o regime, como as Casas do Povo, mas, apesar de a sua criação estar prevista desde a Lei-quadro das corporações de 1938, só em 1956 é efectivada, “mais por razões de coerência do que de utilidade real”, com refere Marques (1986:420). Podemos assim dizer, que se trata de um corporativismo de estruturas de enquadramento e não de estruturas de participação (Silva Leal *apud* Moreira, 1997:138).

Dado o longo período de ditadura e a natureza ideológica que lhe está associada, o processo de industrialização, que é fomentado especialmente no pós – Segunda Guerra, foi tardio, parcial e desarticulado. Não obstante, os anos sessenta constituem um marco na evolução do país a nível económico, designadamente pela sua adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e à European

Free Trade Association<sup>4</sup> (EFTA) (Rego, 2007:135). Braga da Cruz salienta que no pós – Segunda Guerra Mundial, a progressiva modernização económica e social do país, contribuiu, do ponto de vista interno, para uma crescente vontade e necessidade de participação social e política (Cruz, 1995:353).

A década seguinte reforça a mudança a nível político com a substituição de Oliveira Salazar por Marcelo Caetano em 1968. Carvalho e Fernandes, mostram que a renovação da Assembleia Nacional durante o marcelismo é óbvia, sendo que o novo Primeiro-ministro faz o recrutamento sobretudo nas elites católicas (Carvalho e Fernandes, 2003:86). Sobre esse aspecto Lucena e Gaspar, salientam: “a passagem, esboçada sob Marcelo Caetano, do Corporativismo Salazarista de Estado, a um corporativismo de associação, contou com o aparecimento, na sociedade civil, de alguns grandes grupos industriais e financeiros que, pela primeira vez, pareciam capazes de resistir ao Estado ou até de o levarem para onde queriam, em lugar de serem por ele rebocados” (Lucena e Gaspar, 1992:184).

Se os grupos económicos são abalados com a Revolução de Abril, como referem Lucena e Gaspar, segundo Pires de Lima, é nesta altura que podemos dizer que: “o movimento operário actuou como verdadeiro movimento social. A acção directa, a ruptura, a democracia de base e a iniciativa dos trabalhadores foram características que dominaram o movimento. Foi uma fase em que se sucederam as greves e os conflitos de trabalho, numa verdadeira explosão de reivindicações laborais” (Lima, 1992:5).

Manuel Lucena, assinala que a actualidade do corporativismo no nosso país passa ainda pela herança do Estado Novo. A sua análise baseia-se essencialmente em quatro observações: poucos organismos corporativos ou afins foram radicalmente extintos; muitos organismos corporativos ou afins revelam mesmo um crescimento; muitos organismos corporativos foram substituídos, mas na prática não se verificaram grandes mudanças; os sindicatos e associações patronais que sucederam aos grandes grémios revelam uma tendência unitária e uma crise de representatividade. Lucena sustenta que há um problema de mentalidade que se deve ao facto de muitos dirigentes permanecerem em funções. Assim sendo, será preciso uma mudança geracional para o ultrapassar (Lucena *apud* Rego, 2007:136).

Por outro lado, Braga da Cruz imputa alguma continuidade no comportamento e nas atitudes participativas ao estadualismo e ao paternalismo (Cruz, 1995:353).

---

<sup>4</sup> Associação Europeia de Livre Comércio.

Vários são assim, os autores que convergem na ideia de que se vive hoje uma “liberdade equivocada”, isto é, por um lado, um certo conformismo da parte dos portugueses e por outro lado, alguma prepotência do Estado (Benavente, 1997:73).

Se à crescente diferenciação social corresponde a proliferação de interesses, de modo a que o seu número possa ser considerado um índice de complexidade da sociedade em causa (Truman *apud* Marques, 1996:36), a posição semi-periférica de Portugal, de acordo com a perspectiva de Boaventura Sousa Santos, poderá ser avaliada, nomeadamente pela fraca expressão dos movimentos sociais. Como observa este autor “a verdade é que os países com fortes Novos Movimentos Sociais tendem a ser países onde foram e quiçá, ainda são fortes os velhos movimentos sociais”. Santos considera que os velhos movimentos sociais são novos em Portugal e os novos, fracos ou mesmo inexistentes (Santos, 1994:224).

No entendimento de Martine Barthélémy, a participação nas associações é a expressão cristalizada dos movimentos sociais na sociedade pós – industrial e o símbolo da rejeição do político em detrimento da quotidianidade (Barthélémy, 1994:88). Neste sentido, poderíamos também usar a noção de sociedade civil. Esta é uma expressão que pretende realçar o facto de se tratar de organizações que se distinguem, simultaneamente, do Estado, do Mercado e da família. (Rego, 2007:9). Segundo Scherer-Warren, pode-se portanto, concluir que a sociedade civil é a representação a vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade, para o encaminhamento das suas acções em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas. O autor advoga ainda que num primeiro nível, encontramos o associativismo local, como associações civis, os movimentos comunitários e agentes sociais envolvidos em causas sociais ou culturais do quotidiano, ou voltados a essas bases, como são algumas Organizações Não Governamentais (Scherer-Warren, 2006).

Resumindo, os movimentos sociais enquanto formas de acção colectivas estruturais, concretizam a participação social, e as associações são a sua forma institucional. No ponto subsequente pretende-se fazer um enquadramento ao nível do Sistema da Segurança Social e da Constituição da República Portuguesa, de uma das mais relevantes formas de acção colectiva – a acção social.

## *1.2. Do Universo dos Movimentos Sociais à Constelação da Acção Social*

A acção social é uma expressão correntemente utilizada na linguagem administrativa para designar serviços públicos e integra, de uma forma dispersa, o orçamento de Estado e a Segurança Social, identificando um género de despesa pública normalmente associada às políticas sociais (Battesti e Alfandari, *apud* Luís, 2004:15). As iniciativas que visavam apoiar as pessoas idosas, crianças e pessoas portadoras de deficiências, estavam ligadas à solidariedade familiar ou de vizinhança, numa razão de proximidade, passando posteriormente a ser assumidas por grupos de pessoas associadas para o efeito e, até pelo Estado ou outras Organizações Públicas. Os diplomas legais que tratam desta realidade e enquadram estas iniciativas, não elaboram qualquer definição conceptual. No entanto enumeram as actividades que constituem o seu âmbito, em favor de diferentes estratos sociais ou categorias de pessoas.

Citando como fonte a Direcção Geral da Segurança Social<sup>5</sup>, a acção social é um sistema que:

a) tem como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades.

b) destina-se também a assegurar a especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social.

A protecção da acção social realiza-se através da concessão de:

a) Prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepionalidade;

b) Prestações em espécie;

c) Acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais;

d) Apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

As condições de acesso são hierarquizadas em função de:

a) Apreciação da situação socio-económica;

b) Disponibilidade financeira das instituições do sector da segurança social;

---

<sup>5</sup> Direcção Geral da Segurança Social, [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt), 2011.

c) Extensão da rede de equipamentos e serviços nos locais de residência ou áreas geográficas próximas (DGSS, 2011).

Nestes termos, pode afirmar-se que a acção social desenvolve-se através de um sistema de atribuição de prestações, nalguns casos paralelas, noutros complementares dos regimes contributivo e não contributivo do sistema da segurança social, embora visando, em geral, as mesmas categorias de pessoas, com a concessão das respectivas prestações, sujeitas a critérios mais fluidos a fim de poder responder rapidamente e de forma adequada às necessidades variadas da população, expressas pelas carências que envolvem (Battesti e Alfandari, *apud* Luís, 2004:16)

No exercício da acção social, intervêm individualmente ou em conjunto (total ou parcial): o Estado – Administração Central – através de diversas áreas de intervenção (Segurança Social, Saúde, Educação, (...)); as Autarquias Locais; os Organismos Públicos; as Organizações Privadas não lucrativas e lucrativas; e as Pessoas Singulares. Esta pluralidade de intervenções, bem como a diversidade de promotores das iniciativas de acção social determinam a variedade de metodologias de funcionamento, financiamento e articulações.

Sendo certo que as iniciativas Institucionais de apoio ao próximo encontram a sua fonte nos movimentos altruístas que se geram no seio das comunidades locais (Variz, 1998), é no entanto, através da Cooperação consubstanciada nos “acordos” entre Estado e Instituições que as prestam, construído à luz do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, que o Estado assegura o princípio da prioridade no apoio aos mais carenciados. O Pacto de Cooperação celebrado pelo Estado e as Uniões representativas das Instituições prestadoras da acção social, consagra os princípios que regem o exercício da acção social através dos diversos protagonistas, áreas prioritárias, os direitos e as obrigações das partes (nomeadamente o financiamento por parte do Estado), com privilégio, como já foi referenciado anteriormente, aos mais carenciados, no acesso aos apoios disponibilizados pelos respectivos promotores (Luís, 2004:21).

Como refere Luís, embora consagrados alguns princípios básicos para o exercício da acção social e o acesso pelas pessoas às respectivas prestações, tais dispositivos não possuem uma natureza imperativa, deixando, aos respectivos promotores um largo espectro de discricionariedade, que estes utilizam tendo em conta os objectivos e disponibilidades da própria Instituição. No entanto, os fins que visam ser atingidos pela acção social possuem uma inegável natureza pública, consubstanciada

nos objectivos de coesão social e mesmo, o cumprimento do dispositivo constitucional que atribui a todos o direito à segurança social (Luís, 2004:22).

O exercício da acção social supõe destinatários das medidas adoptadas. Pessoas que preencham os requisitos de necessidade que visam ser satisfeitas pelas iniciativas adoptadas no âmbito desta espécie de política social.

De facto, as políticas sociais encontram-se tradicionalmente ancoradas aos ciclos de vida estratificados com fases distintas com relação à idade, tendo em conta a capacidade ou aptidão para assumir, com autonomia plena, a gestão da própria pessoa, na construção idealizada na trajectória dos ciclos de vida feita à volta da noção da autonomia plena na idade adulta (Priestley, 2000).

Maioritariamente concretizada através da prestação de serviços ou a disponibilização de equipamentos colectivos/ sociais, a acção social é herdeira da entreatajuda familiar ou de vizinhança, mais tarde integrada na expressão de solidariedade de proximidade cuja evolução é marcada pela progressiva institucionalização e integração no seio das políticas sociais, das quais constitui uma área no âmbito da solidariedade integrada no género “Sociedade Providência” (Santos, 1995), com financiamento através de Orçamento de Estado. É neste contexto dos ciclos de vida e de estratos sociais com características que os autonomizam, a título exemplificativo, Infância e Juventude, que o orçamento da acção social procede à identificação, caracterização e arrumação das prestações, denominadas na linguagem administrativa por Respostas Sociais.

A Revolução de 1974 trouxe associado o princípio universalista da protecção, bem como da plenitude da protecção perante a generalidade dos riscos sociais, com a inerente garantia de direitos. Tal configuração foi adoptada entre nós tardiamente, quando a mesma começava a ser questionada pelos países mais desenvolvidos, mercê da crise economia que assolou naquela fase, o mundo ocidental, pondo fim a um largo período de desenvolvimento económico (Luís, 2004:35). Não obstante, o direito à segurança social e solidariedade, consagrado Constitucionalmente no artigo 63.º, faz parte de um conjunto de direitos, onde relevam, a saúde (artigo 64.º), a habitação (artigo 65.º), o ambiente e a qualidade de vida (artigo 66.º), no seio do capítulo II, destinados aos direitos sociais, por sua vez integrado no título III dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais. Como observa Luís, o artigo 63.º atribui, por um lado, objectivos de segurança social ao consignado não só no artigo 63.º mas, também, na

alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º (Luís, 2004:37).

Por via desta remissão, são considerados no âmbito da segurança social: a) a criação de uma rede nacional de assistência materno-infantil, de uma rede de creches e de infra-estruturas de apoio à família, bem como uma política de terceira idade (alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º; b) protecção da infância (artigo 69.º); c) aproveitamento dos tempos livres para os jovens (alínea d) do artigo n.º 1 do artigo 70.º); d) prevenção, tratamento, reabilitação e integração de deficientes (artigo 71.º); e) medidas tendentes à promoção dos direitos à segurança económica, habitação condigna, convívio familiar e comunitário com supressão do isolamento e marginalização social (artigo 72.º) e, por outro, permite o exercício da segurança social às Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Em síntese, a revisão da literatura neste segundo ponto teve como objectivo destacar a forma como a acção social se desenvolveu de um espaço de iniciativa de pessoas associadas, para um quadro de legitimação de sistema, no âmbito da Segurança Social e consagrada constitucionalmente. Com o objectivo de uma abordagem mais alargada de debate, procurar-se-á no ponto seguinte, posicionar ou reposicionar o exercício da acção social, à luz de uma lógica de proximidades e distanciamentos conceptuais, que fazem do Terceiro Sector e da Economia Social, uma área de reflexão ainda pouco consensual nas suas delimitações.

### ***1.3. Os Novos Enformes Teóricos: Terceiro Sector ou Economia Social***

*“ (...) exactamente porque se entende que tem uma natureza específica, que o mercado não é capaz de resolver, ou seja, não é verdade que todas as pessoas tenham as mesmas condições para aceder ao mercado, quando se trata de serviços deste tipo de cuidados pessoais, sejam eles de saúde, ou sejam de natureza social... estes serviços sociais de interesse geral estão de alguma forma reservados... se se pode dizer assim... reservados embora não de forma exclusiva... mas estão de alguma forma reservados às organizações sem fins lucrativos, porque se entende que são as que tem melhores condições para prestar estes serviços fora de uma lógica de obtenção de lucro na prestação desse serviço e provavelmente é feita em parceria directa com os Estados e com financiamento por parte desses Estados...”*

*(Edmundo Martinho, Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P. 03.02.2011)*

O Terceiro sector é um termo cada vez mais utilizado nos discursos técnicos, políticos e científicos, e á semelhança do que acontece noutros domínios da investigação e intervenção social, carece de consensos alargados sobre o seu significado.

O termo Terceiro Sector foi utilizado pela primeira vez por J. Delors e J. Gaudin em 1979, num texto intitulado “Pour la création d’un troisième secteur coexistant avec celui de l’économie de marché et celui des administrations”<sup>6</sup> e tem tido uma utilização crescente desde o final da década de noventa (Defourny, 2001:18).

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 empregues 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 (Almeida, 2010).

Para pensarmos no ponto de partida crucial que deu origem ao terceiro sector, devemos pensar na crise da trajectória histórica do Estado e do mercado a partir de meados do século XIX na Europa ocidental. Todavia, essa crise era indubitavelmente diferente daquela que ocorre actualmente na União Europeia. Para chegarmos a essa conclusão basta analisar as associações de socorros mútuos, caixas económicas, mutualidades, cooperativas, associações recreativas e culturais, comunidades religiosas, que emergiram a partir de meados do século XIX na Europa Ocidental, nos Estados Unidos da América, Austrália, Canadá, etc. Na grande generalidade dos casos, eram organizações com objectivos e interesses determinados pelo operariado no sentido da criação de estruturas de solidariedade e de segurança social, de forma a minimizar as suas condições económicas e sociais paupérrimas, perante um patronato despótico e discricionário e um Estado omissivo na concretização prática de políticas sociais (Goodolphim, 1974).

---

<sup>6</sup> Delors, J., Gaudin, J. (1979), «Pour la création d’un troisième secteur coexistant avec celui de l’économie de marché et celui des administrations», *Problèmes Économiques*, n.º 1616.

As comunidades e ordens de carácter religioso inscreviam-se nos valores básicos de cada país específico, mas a religião católica e protestante foi determinante na estruturação nos serviços de culto religioso, como também no campo da educação e dos serviços sociais prestados no âmbito da sociedade civil. Conforme a evolução em determinadas circunstâncias, e pela inexistência de sindicatos e partidos identificados com os interesses e objectivos do operariado de então, essas organizações tinham finalidades que se orientavam no sentido da estruturação de alternativas societárias opostas à lógica do mercado capitalista e do Estado (Costa, 1986).

Para além disso, há que referir as características organizacionais dessas organizações. A soberania das decisões desse tipo de organizações, geralmente, estava polarizada na Assembleia Geral, permitindo assim que as tipologias de participação e de motivação dos associados tivessem uma tradução prática no funcionamento interno dessas organizações. Como primeira aproximação conceptual do que hoje é convencional caracterizar como terceiro sector, não podemos prescindir destes ensinamentos que tiveram grande expressividade social no século XIX na Europa.

Entretanto, durante o século XX, a sociedade capitalista e o Estado evoluíram no sentido do desenvolvimento e do crescimento económico, integrando grande parte das reivindicações dessas organizações na lógica normativa do mercado e das políticas sociais do Estado-Providência. Hoje, em função da natureza da crise do Estado e do mercado, o terceiro sector tem-se desenvolvido com alguma expressividade, visualizando-se inclusive no futuro a sua expansão (Laville, 2000).

Segundo Ferreira, várias razões estão na origem desta evolução:

Em primeiro lugar, ao manter-se a situação estrutural de desemprego e de precariedade de vinculação contratual, com contratos de trabalho a tempo parcial, temporários, sazonais ou atípicos, como solução de sobrevivência económica e social, os trabalhadores assalariados que se encontram nestas condições serão constrangidos a evoluir para um tipo de emprego e de contrato de trabalho que lhes permitam maior estabilidade económica e identidade organizacional. Neste domínio, as organizações emergentes do terceiro sector, sobretudo através da criação de cooperativas, associações privadas sem fins lucrativos, fundações ou mutualidades, integrando-se todas num tipo de actividades económicas denominadas de Economia Social, como é o caso nos países como a França, Bélgica, Portugal, Espanha, ou então denominadas de Organizações sem Fins Lucrativos ou de Trabalho Social, como ocorre na Grã-Bretanha, EUA e países escandinavos, etc... Sem excepção, todas elas se inscrevem numa lógica de arranjar ou

manter o trabalho e o emprego de uma forma estável. É uma solução que soluciona a crise do Estado-Providência e do mercado nas suas articulações com a economia formal ou informal (Ferreira, 2001:14).

Em segundo lugar, afirma o mesmo autor, porque o Estado está demasiado longe dos problemas que afectam sobremaneira a vida quotidiana das famílias e comunidades locais e, ainda, porque os problemas de segurança, do crime, da violência, da pobreza e da miséria geram exclusão social e fenómenos sociais desviantes com incidências negativas na coesão social e ordem social vigentes. Desse conjunto de problemas surgem novas necessidades de índole social e cultural. Os serviços de proximidade tanto incidem no apoio a problemas reportados à velhice, como no apoio e animação cultural e social a jovens, ou serviços de formação e de educação, nomeadamente através da criação de jardins-de-infância e escolas de formação. Grande parte destas actividades são subsidiadas pelo Estado ou por fundações privadas, na medida em que têm extrema dificuldade em manter um equilíbrio financeiro com base nos custos de funcionamento corrente e as receitas geradas com a venda dos serviços à comunidade. Todavia, esta simbiose de interesses e objectivos entre o Estado, a iniciativa privada e o terceiro sector é produto das interdependências e complementaridades geradas entre as três realidades. (Idem).

Em terceiro lugar, Ferreira salienta certas tendências do terceiro sector que decorrem das suas potencialidades enquanto hipótese alternativa aos modelos de sociedade vigentes. Neste âmbito, há que referir as teorias que pretendem ser uma alternativa credível ao modelo económico desenvolvido pelo capitalismo e o Estado, sobretudo as que têm uma incidência analítica no cooperativismo, na economia solidária, na economia popular ou na economia social (Idem).

Desta forma, atendendo a Quintão e reiterando algumas das considerações já mencionadas, a relevância do terceiro sector equaciona-se em vários domínios:

- a) Do ponto de vista económico – por produzir bens e serviços em inúmeras áreas de actividade económica (serviços sociais, saúde, ambiente, cultura, educação, desporto, inserção social profissional de públicos desfavorecidos, serviços de proximidade) e por nas últimas décadas, as empresas sociais terem dinamizado novas áreas de actividade, novos produtos, novos mercados, em resposta a necessidades sociais não satisfeitas pelos sectores público ou privado lucrativo; mercados convencionais (concorrenciais); mercados onde poderes públicos promovem a delegação e contratualização de serviços públicos e de utilidade

pública, directamente no terceiro sector, ou em que o sector público tem dificuldades em satisfazer necessidades sociais pelo seu carácter muito específico; nichos de mercado que, pelo baixo grau de retorno do investimento, não são atractivos para o sector privado lucrativo;

- b) Do emprego e da luta contra o desemprego – por se apresentar como sector empregador, um sector com potencial de criação de emprego, e pelo facto de algumas das suas organizações se dedicarem à formação e à inserção sócio-profissional, designadamente de públicos desfavorecidos;
- c) Da luta contra a exclusão social e do potencial para construção do modelo social europeu – este sector emergiu em reacção ao agravamento de problemas de pobreza e de exclusão social e criaram novas respostas à satisfação de necessidades sociais, mas também novas soluções institucionais que corporizam formas de organização económicas mais plurais, democráticas e participativas e que recusam a divisão entre a economia e o social. Na sua origem as organizações do terceiro sector colocaram em marcha projectos económicos e sociais alternativos à economia de mercado, e mais tarde reafirmaram a sua especificidade e o seu potencial de inovação, criando novas formas institucionais e novas formas de trabalho em rede e parceria, autónomas do sector público e do sector privado;
- d) Do desenvolvimento local – a contribuição do terceiro sector para o desenvolvimento local pode ser directo, no caso de organizações cujo objecto de actividade é o próprio desenvolvimento, mas fundamentalmente, é pela reunião das suas características que a sua acção converge para este sentido – a criação de resposta às situações, públicos e regiões mais deficitárias, a criação de emprego, o estímulo à participação (Quintão, 2004:11).

Nunes, Reto e Carneiro, defendem que a designação de terceiro sector se apropria mais à realidade nacional. Na opinião dos autores, a aplicação rigorosa quer dos critérios do sector das organizações não lucrativas, quer da economia social, não representam um enquadramento teórico adequado à realidade empírica nacional. Neste contexto, defendem que o termo terceiro sector, é o que melhor favorece a massa critica do sector, e que esta designação “vai ao encontro do que é defendido pelos princípios constitucionais vigentes no artigo 82.º”, os quais consideram a existência de três sectores, designadamente, Público, Privado e Cooperativo e Social (Nunes, Reto e Carneiro, 2001:67).

A economia social é um conceito com expressão em França, na Bélgica, na região do Quebeque no Canadá, e também em Portugal, Espanha, Itália e Suécia (Defourny, 2001:22), tendo surgido no século XX em França.

Segundo Carlota Quintão, a sua paternidade é geralmente atribuída a C. Gide<sup>7</sup>, que perspectivava a economia social como um ramo da ciência económica, distinto da economia política protagonizada por A. Smith, e integrando três vertentes: os movimentos cooperativo, mutualista e associativo, oriundos da sociedade civil e que, de uma forma geral, visavam a melhoria das condições de vida da classe operaria, os primeiros princípios da acção redistributiva do Estado Social e as iniciativas solidárias por parte do patronato (Quintão, 2004:6). A autora refere, que o conceito contemporâneo de economia social veio, porém, a centrar-se na primeira vertente e foi redescoberto sobretudo a partir do final dos anos setenta, como forma de designar conjuntamente os três ramos de organizações e no contexto do movimento identitário que veio a reafirmar os princípios originais da economia social (2004:7).

Esta dinâmica reproduziu-se pela Europa. Como refere Rui Namorado, “reportando-nos à Europa dos Quinze, podem ser identificados três grupos de países. Em primeiro lugar, aqueles que foram mais acolhedores (embora nem sempre com a mesma lógica). Entre estes situamos a Espanha, onde esse acolhimento se deveu, em larga medida, ao facto de aí terem surgido e ganho importância as sociedades anónimas laborais, organizações semelhantes às cooperativas, mas não o eram. Havia assim um conjunto relevante de organizações com uma lógica próxima do cooperativismo, que não eram cooperativas, o que requeria a emergência de uma categoria que transcendesse o universo cooperativo sem deixar de o abranger, o que estava em sintonia com a lógica que presidiu ao reaparecimento da economia social. A partir desse primeiro impulso desenvolveu-se, ganhando novo fôlego. Hoje pode dizer-se que a Espanha é um país em que a economia social é pelo menos tão relevante como a França” (Namorado, 2004:4). Namorado, destaca ainda ter havido outros países, como a Bélgica ou a Itália, onde essa relevância foi menor e doutrinariamente diversificada, sem deixar de ser significativa. Em contrapartida, houve países, como a Alemanha e o Reino Unido que, também por uma diversidade de razões resistiram ao conceito de economia social (Idem).

Segundo Almeida, as concepções europeias delimitam as organizações de economia social a partir de um conjunto de princípios:

---

<sup>7</sup> Charles Gide (1847-1932). Economista e académico francês. Foi o primeiro responsável pela cátedra da disciplina de economia social da Universidade de Paris (Quintão, 2004).

- Autonomia em relação ao Estado;
- Finalidade social dos bens e serviços produzidos para os membros ou para a colectividade;
- O predomínio do factor trabalho sobre o factor capital;
- A democracia na gestão e participação;
- 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 (Almeida, 2010).

Para Defourny e Develtere, a actual visibilidade da economia social encontra parte da sua explicação nas diversas crises que a globalidade enfrenta, e na urgência de respostas que conciliem de forma integrada as várias dimensões da vida, configurando um outro paradigma de abordagem à casa comum, que acolhe como centrais os valores da partilha, da solidariedade e da democracia política e económica. Segundo os autores são duas as perspectivas contemporâneas de abordagem da economia social: uma jurídico-institucional, que enfatiza como critério de delimitação da economia social as principais formas jurídicas que estas organizações assumem (cooperativas, associações e mutualidades), e uma normativa que enfatiza os princípios comuns das organizações que as distinguem, quer do sector privado lucrativo, quer do sector público (Defourny e Develtere, 1999:33).

Tendo em conta a realidade jurídica Portuguesa, verificamos que em 1976, a Constituição da República Portuguesa estabeleceu, ao lado de um sector público e de um sector privado, um sector cooperativo, conforme já fora mencionado. Na revisão constitucional de 1989, ao sector cooperativo foi articulada uma nova vertente social, abarcando os sub-sectores comunitário e autogestionário, que integravam antes o sector público. Desta forma, o antigo sector cooperativo passou a ser simultaneamente cooperativo e social, ou seja, dispondo de uma vertente cooperativa e de uma vertente social. A revisão de 1997, acrescenta a esse sector um novo sub-sector, compreendendo na sua vertente social, o sub-sector solidário, abrangendo todas as pessoas colectivas de natureza não lucrativa, que tenham como objectivo a solidariedade social, sendo especificamente referidas as mutualidades (Namorado, 2004:9).

Convergindo nas palavras de Namorado, “ podemos dizer que a economia social, no caso Português, na medida em que considera que corresponde ao sector cooperativo, todas as entidades cooperativas, todas as entidades compreendidas no sector comunitário, todas as unidades produtivas que integram o sub-sector autogestionário,

bem como as misericórdias, as mutualidades além das fundações, das associações e de quaisquer outras entidades que tenham como objectivo a solidariedade social” (2004:9-10). Reitera-se desta forma, a marginalização por parte da economia social, de tudo o que é público e de tudo o que é privado lucrativo.

Segundo o Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa (CIREC), a definição da categoria de economia social apresenta-se como, o “conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados, assim como a tomada de decisões, não estão directamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles. A economia social também inclui empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de “não mercado” a agregados familiares e cujos eventuais excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criam, controlam ou financiam” (CIRIEC, 2007).

Portugal integra o grupo de países europeus com “maior aceitação do conceito de economia social” (CIRIEC, 2007)<sup>8</sup> a par da França, Itália, Espanha, Bélgica, Irlanda e Suécia. Além do núcleo de formas institucionais de economia social partilhado por todos os países (cooperativas, mutualidades, associações e fundações), existem entidades da economia social que são próprias de determinados países. É o caso das Misericórdias (criadas no século XV) e das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPPS) em Portugal. Há um outro dado interessante deste universo: algumas das instituições classificadas na economia social não se reconhecem como tal. Estão nesta situação as cooperativas na Alemanha, Reino Unido e Letónia (CIRIEC, 2007).

Bouchard afirma que: “a economia social está em plena efervescência. Em particular, num contexto onde se redefine o Estado-providência, onde o mercado de trabalho se transforma e onde as condições de vida são um desafio importante para uma parte significativa das sociedades” (Bouchard, 2006:8).

Desta forma, a economia social evolui em estreita interacção com a sociedade que constitui o seu meio natural, isto é, não está imune ao que nela ocorre. Não fica

---

<sup>8</sup> Trata-se do resultado do estudo *As empresas e Organizações do Terceiro Sector. Um Desafio Estratégico para o Emprego*. Os objectivos eram a avaliação do nível de reconhecimento da economia social em cada Estado-membro na administração pública, no meio académico, no meio científico e no próprio sector da economia social.

apenas afectada em termos quantitativos pela conjuntura económica, mas também está sujeita a mudanças qualitativas. O processo não é apenas económico. As mudanças institucionais, a evolução da estrutura social, a dinâmica política, a mudança de valores e aspirações da sociedade, constroem forças, relações e condicionantes importantes para a compreensão das próprias transformações da economia social (Carpi, Monzon e Campos, 1998:28). A economia social é uma vasta rede de organizações cuja missão responde simultaneamente à mudança e à continuidade, tanto no campo do desenvolvimento económico, como no campo do desenvolvimento social (Bouchard, 2006:1).

O debate actual em torno da temática do terceiro sector e da economia social é plural. Apesar de alguns avanços importantes e recentes no seu quadro conceptual e no seu tratamento, a verdade é que ainda hoje permanecem como conceitos difusos e sujeitos a diferentes olhares e intersecções. Contribui para tal a própria circunscrição constitucional e jurídica, bem como as especificidades que caracterizam os diferentes países. O que parece ser consensual é que independentemente do posicionamento o exercício da acção social está no se cerne da problemática, pelo que interessará focalizar o estudo, no próximo ponto, para uma revisão crítica daquilo que constitui um instrumento privilegiado no desenvolvimento e prossecução das políticas sociais no âmbito da acção social – as Instituições Particulares de Solidariedade Social.

## **2. *O Exercício da Acção Social***

### ***2.1. As Instituições Particulares de Solidariedade Social – Enquadramento Regulamentar***

As Instituições Particulares de Solidariedade Social têm uma existência antiga, em alguns casos, mesmo anterior ao aparecimento dos sistemas públicos de protecção social. As IPSS existem na forma de Associações de Solidariedade Social (associações de assistência ou beneficência), Misericórdias, Associações de Socorros Mútuos e Fundações, cuja regulamentação, no período contemporâneo, foi feita através do Estatuto da Assistência Social (Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944) e do Estatuto da Saúde e da Assistência (Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963). As IPSS, especialmente vocacionadas para a acção e assistência social, e claramente reconhecidas por este objectivo, desenvolviam o exercício da actividade de apoio social suprimindo uma lacuna

do próprio Estado, que assumia um papel meramente secundário neste tipo de protecção (Luís, 2004:89).

Como parte integrante do sistema de segurança social, os objectivos que visam alcançar passaram a constituir uma responsabilidade do Estado, como impõe o art.º 63.º da Constituição da República Portuguesa.

O primeiro Estatuto das IPSS, no período posterior à Constituição de 1976, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 2 de Dezembro, posteriormente revogado e substituído pelo Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, que se mantém em vigor com alterações em alguns dos seus artigos. Neste quadro, as IPSS são um género de Pessoa Colectiva, constituídas sem fins lucrativos que, de uma maneira geral, visam a protecção social das pessoas, prevenindo as situações de carência, disfunções e marginalização social e a integração comunitária, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços para apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, protecção na velhice, invalidez e nas situações de diminuição dos meios de subsistência, na promoção e protecção da saúde através da prestação de cuidados médicos e de reabilitação, na educação e formação profissional e na promoção da habitação. Podem ainda prosseguir outros fins não lucrativos, de forma secundária, que sejam compatíveis com o princípio geral de promoção da solidariedade e justiça entre os indivíduos, com realce para a habitação, saúde e educação. (art.º 1.º dos Estatutos aprovados pelo D.L. n.º 119/83, de 25 de Fevereiro).

Para Freitas do Amaral resultam destes pressupostos que: a) as pessoas colectivas de utilidade pública são pessoas colectivas privadas; b) têm de prosseguir fins não lucrativos de interesse geral, seja este âmbito nacional ou local; c) têm de cooperar com a Administração Pública no desenvolvimento desses fins de interesse geral; d) precisam de merecer da Administração a declaração de utilidade pública. A este propósito, cabe esclarecer que não há pessoas colectivas de utilidade pública por mera decisão dos seus criadores, mas sim porque reúnem todos os requisitos legais para que recebam do Estado – uma vez que é ao Estado que compete fazê-lo – o reconhecimento de que são efectivamente de utilidade pública (Amaral, *apud* Luís, 2004:95).

A norma constitucional (art.º 63, n.º 3) que consagra a existência de IPSS atribui-lhe uma natureza privada. O próprio D.L. n.º 460/77 também considera que as pessoas colectivas de utilidade pública são entidades privadas que cooperam com a Administração, embora no advento do Estado Novo, como refere Freitas do Amaral, o centralismo administrativo dominante tenha submetido as pessoas colectivas de

utilidade pública administrativa a uma intervenção tão forte da Administração Pública que delas fazia verdadeiros elementos componentes do sector público. Todavia, a acção tutelar exercida pelo Estado (art.º 89 da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro) resume essa função ao controlo da legalidade, através dos poderes inspectivo e fiscalizador, sendo que, atento à sua natureza privada, as IPSS deixaram de estar sujeitas aos Tribunais Administrativos (2004:95). Ainda segundo Freitas do Amaral, as IPSS atingiram tal importância, quer pela amplitude das respostas sociais que assumem, quer pelo número de instituições existentes, quer pelo número de utilizadores dos serviços que prestam, quer pelo volume de emprego que criam, quer pela massa financeira que movimentam (Amaral, *apud* Luís, 2004:96).

De realçar que as IPSS podem agrupar-se em Uniões, Federações e Confederações (art.º 2.º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo D.L. 119/83, de 25 de Fevereiro). Acresce que foram posteriormente equiparadas a IPSS e, assim beneficiando dos mesmos direitos, as Cooperativas Sociais e as Casas do Povo (desde que os seus estatutos não violem e estejam em consonância com as regras consagradas nos estatutos das IPSS aprovadas pelo D.L. n.º 119/83).

Como refere Luís, o objecto das IPSS constitui, nos termos do respectivo Estatuto, um dos factores de reconhecimento destas organizações, sendo que as iniciativas dos particulares que lhe dão corpo não podem ser de natureza lucrativa. Dá-se, assim, expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre indivíduos mediante a concessão de bens e a prestação de serviços, na prossecução dos objectivos do apoio a crianças e jovens, apoio à família, apoio à integração social e comunitária, protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação, educação e formação profissional dos cidadãos, resolução dos problemas habitacionais das populações e, de forma secundária, qualquer outra que com estas sejam compatíveis (Luís, 2004:96).

A articulação do Estado com as IPSS desenvolve-se a partir do seu reconhecimento, efectuado através do registo obrigatório (Portaria n.º 139/2007, de 29 de Janeiro) na Direcção Geral da Segurança Social, que verifica a consonância da organização candidata a IPSS, com as condições para o efeito impostas pelo respectivo Estatuto. O registo também pode ser efectuado por serviços no âmbito de outros Ministérios, nomeadamente da Saúde e da Educação, atento o objectivo da Instituição.

Os fins que podem ser prosseguidos pelas IPSS, no cumprimento do dever de solidariedade social, correspondem a áreas diversas do aparelho do Estado (Solidariedade e Segurança Social, Saúde, Qualificação e Emprego, Justiça, Educação, Habitação, Desporto, etc.), por quem pode ser exercido o poder de tutela e com quem se pode estabelecer acordos de cooperação.

A actividade tutelar do Estado a estas organizações resume-se a um mero controlo da legalidade, com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social, garantir o cumprimento da lei e defender os interesses dos beneficiários e das próprias Instituições (nos termos do Estatuto aprovado pelo D.L. n.º 119/83) (Amaral *apud* Luís, 2004:98). A tutela, que visa conformar a actividade exercida pelas IPSS, estende-se pela função inspectiva, que inclui a realização de inspecções, inquéritos ou sindicâncias às instituições e seus estabelecimentos, o encerramento de estabelecimentos ou serviços e de requisição de bens das Instituições, ao que acresce a verificação do cumprimento das obrigações decorrentes dos acordos de cooperação com o Estado (2004:99).

O apoio financeiro prestado pelo Estado, para manter o funcionamento dos estabelecimentos, tem como objectivo compensar as Instituições pela insuficiência resultante da falta de capacidade económica dos utilizadores impossibilitados de pagar o preço dos serviços de que beneficiam. Os princípios orientadores na definição do custo da resposta social, e consequente preço a pagar pelo utente, tem em consideração o tipo de resposta (já que os custos são diferenciados) e a capacidade financeira do respectivo utente. Critérios estes fixados por Despacho do membro do Governo competente para aplicação pelas IPSS aos respectivos utilizadores dos serviços, embora com ampla discricionariedade. Este valor de subsídio concedido no âmbito dos protocolos de cooperação constitui uma obrigação assumida pelo Estado calculada por cada uma das respostas sociais. Constitui a comparticipação financeira a conceder às IPSS como contrapartida do serviço que prestam. Este valor é fixado anualmente por protocolo a celebrar com as Uniões representativas das Instituições ou por despacho ministerial, depois de ouvidas as Uniões (Luís, 2004:101).

As pessoas colectivas de Utilidade Pública, em especial as Instituições Particulares de Solidariedade Social, beneficiam de um regime especialmente vantajoso, que premeia as actividades que desenvolvem e o interesse público que lhe está subjacente. Neste contexto, o regime tributário das IPSS constitui um dos aspectos mais peculiares do regime de apoio a estas organizações, cujas vantagens fiscais e parafiscais

se desenvolvem pela generalidade das actividades que promovem e desenrolam-se pelas áreas do património, rendimentos, consumo e outras de natureza diversa, nomeadamente, quando há lugar ao pagamento de taxas ou outros pagamentos semelhantes de natureza parafiscal (Santos, 1997).

Com efeito, a Constituição da República Portuguesa acolhe o princípio fundamental da discriminação positiva no que se refere ao tratamento diferenciado de que estas entidades devem ser titulares quando comparadas com as restantes instituições de natureza privada, mas de fim egoístico ou lucrativo (Cardona, e Santos, 1997).

Prosseguindo na exposição, e citando os mesmos autores, existe uma diversidade de razões, em especial de índole económica, que justificam e fundamentam a consagração legal de um regime fiscal que discrimina positivamente as Instituições, das quais se destacam:

- “A eficiência – as organizações não lucrativas de iniciativa particular e voluntária são produtoras de bens públicos ou quase-públicos, geradores de “externalidades” positivas, constituindo “casos puros” justificativos de subsídio pública (fiscal ou “orçamental”);
- A eficácia ou eficiência organizativa – atendendo à génese e ao carácter “descentralizado” de tais entidades, à sua maior proximidade do “terreno” e consequente melhor identificação das necessidades e preferências dos agentes, a opção do Estado, quer de *contracting out*, quer de complementaridade, justificam vias de financiamento (directo ou indirecto), que contribuam para um aumento do bem-estar;
- A coesão e estabilidade social – o incentivo público à iniciativa e organização associativa, com objectivos mutualistas e solidários, permite a potenciação das sinergias do voluntariado e do comportamento altruísta dos cidadãos, funcionando paralelamente como verdadeiros “estabilizadores sociais”, ao acomodarem (parcialmente) os riscos de alteração grave de status quo, funções que como tal devem ser compensadas” (Idem).

As IPSS, atento o respectivo regime jurídico, supõem a recolha de várias categorias de receitas, nomeadamente, quotas dos associados ou quantias entregues a seu favor, rendimentos da aplicação de capitais, de participações financeiras, da exploração de instalações e equipamentos sociais ou prestações de serviços.

Nestes termos, as IPSS são titulares de rendimentos, possuem património e prestam serviços de natureza diversa, o que implica serem sujeitos passivos de impostos

sobre os rendimentos, património e consumo de bens. A par do tratamento diferenciado aplicável na tributação das IPSS, também são concedidas condições especialmente vantajosas, em termos tributários, às doações dos indivíduos e das empresas, na forma de ajudas ou apoios a pessoas, a instituições ou a manifestações socialmente consideradas relevantes que são, de algum modo, externas às suas actividades habituais ou objectivos predominantes (Santos, 1997).

Segundo Gomes dos Santos, existem fundamentalmente duas razões para o Estado criar um regime fiscal enquadrador do mecenato:

- Técnicas – para evitar as discriminações negativas relativamente às acções socialmente consideradas como desejáveis.
- Políticas – para incentivar a sua difusão prática na sociedade, levando tais atitudes e acções a um nível óptimo.

Estas medidas fiscais, no âmbito do mecenato, têm como razão a necessidade de evitar discriminações negativas relativamente a atitudes consideradas socialmente relevantes e, para criar um ambiente incentivador à sua prática, potenciando os comportamentos altruístas dos cidadãos (Idem).

Ao revisar a literatura inerente às Instituições Particulares de Solidariedade Social importa reter que: estas organizações são um género de Pessoa Colectiva, constituídas sem fins lucrativos e a quem é concedido o estatuto de utilidade pública. São reguladas pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro e podem tomar a forma de Associações de Solidariedade Social, Misericórdias, Associações de Socorros Mútuos e Fundações. Visam de uma maneira geral a protecção social das pessoas e os fins que prosseguem correspondem a áreas diversas do aparelho do Estado (Solidariedade e Segurança Social, Saúde, Qualificação e Emprego, Justiça, Educação, Habitação, Desporto, etc.), por quem pode ser exercido o poder de tutela e com quem se pode estabelecer acordos de cooperação. O apoio financeiro prestado pelo Estado tem como objectivo compensar as Instituições pela insuficiência resultante da falta de capacidade económica dos utilizadores impossibilitados de pagar o preço dos serviços de que beneficiam. A matéria a problematizar em seguida, remete para a actuação dos dirigentes destas organizações, implicando uma análise crítica sobre as capacidades ou idoneidade que lhe está subjacente. Advoga-se a sua profissionalização, bem como a profissionalização da associação, reflexo do seu crescimento e complexificação operacional.

## 2.2. Os Corpos Gerentes: De Estrutura Associativa a Empresa Social

Meister sustenta que as associações atravessam quatro fases na sua evolução. A primeira fase é a fase da conquista. Trata-se da fase inicial em que se vive uma democracia directa, isto é, as decisões são tomadas em assembleia, não há grande diferenciação interna, o envolvimento dos membros é grande e geral. Nesta fase de conquista, a actividade económica não é considerada como interessante. Domina a cooperação e a igualdade. Muitas vezes a eficácia é reduzida, justamente pelo processo ser participado por todos e por os membros não serem especializados. Mais tarde ou mais cedo, o grupo reconsidera os seus objectivos e faz esforços para consolidar a sua actividade económica”(Meister, 1974:197).

A consolidação económica constitui a segunda fase. Nesta altura fazem-se sentir influencias externas que obrigam o grupo a determinadas modificações no sentido da sua sobrevivência económica. Ocorre então a diferenciação e especialização das tarefas e introduzem-se métodos de gestão racionalizados. Nesta fase os dirigentes se afastam da base e se tornam gestores de empresa. Este é por isso um momento que o autor considera de transição, em que muitas associações acabam por se dissolver (1974:201).

Se a organização sobrevive entra na fase da coexistência, isto é, quando o grupo deixa de se opor ao seu ambiente, ainda que esse objectivo possa constar nos estatutos, e a democracia por delegação se generaliza. As actividades voluntárias passam a ser remuneradas no quadro do que poderíamos chamar de uma “ideologia do profissionalismo”. Surgem então, como diz, os antagonismos entre dirigentes e outros elementos, entre colaboradores manuais e intelectuais, por exemplo. Nesta fase, os dirigentes, mesmo que formados no grupo, representam um bloco unido e poderoso, pois controlam a actividade económica, o poder de decisão, as fontes de informação, etc (1974:203).

Estes dirigentes, a que Meister chama também a nova classe dirigente, sentem-se inclusivamente mais à vontade como “responsáveis de empresas” do que com os outros membros do seu grupo. O equilíbrio é raro pelo que se antevê ainda uma quarta fase, denominada “o poder dos administradores”, na qual a gestão é feita por responsáveis não eleitos, ou seja, por administradores assalariados. A complexidade e o grau de *expertise* é grande, por isso também o prestígio de dirigir uma organização assim, é maior (1974:211).

A intensidade da participação e o envolvimento numa associação varia, antes de mais, em função do tipo de associação, mais precisamente, do seu tamanho. Pode-se dizer, de um modo geral, que a participação é maior nos pequenos grupos. Mancur Olson, nota que “quanto maior for o grupo, menos prosseguirá os seus interesses comuns”. Há pois que ter presente que a contribuição de cada participante num grupo será tanto mais pequena quanto maior for a assembleia. A obtenção do bem colectivo parece ser mais produtiva nos pequenos grupos e, por isso, as organizações maiores necessitam de oferecer aos potenciais membros incentivos que os levem a aderir (Olson, 1998:47). Para Moscovici e Doise, os incentivos mais importantes parecem ser de ordem não material. Do seu ponto de vista, “a necessidade de participar mostra-se na vontade de sermos vistos, ouvidos, aprovados”. “O benefício que esperamos passa designadamente pelo reconhecimento social, dos nossos pares, daqueles de que somos próximos” (Moscovici e Doise, 1992:81). Indo ao encontro destes autores, Éric Agrikoliansky, referindo-se ao militantismo moral ou militantismo por consciência, isto é, ao envolvimento de indivíduos em causas e acções que não os beneficiam ou dizem respeito directamente, assinalando que a simples referencia a uma determinada organização, com determinada imagem pública, pode ser importante no espaço de competição e de acesso à profissão política, por exemplo. As associações ao se institucionalizarem oferecem oportunidades de acção pública, constituem, como diz o autor, uma tribuna para a intervenção no debate político local (Agrikoliansky, 2001:38).

A colocação da participação em termos de custos e benefícios, como demonstra Bert Klauermans, é apenas uma das perspectivas que se desenvolveu em torno da motivação para a adesão. No seu entender, se a avaliação da relação custos/ benefícios parece necessária, não será suficiente. A emoção parece também estar presente na tomada de decisão (Klauerdmans, 1997). Como se constata, as causas da participação e de uma participação diferenciada, parecem pois suscitar múltiplas explicações, sendo elas mais complementares do que conclusivas.

Ao procurarem obter mais eficácia e eficiência na sua acção, as associações contratam pessoal que se possa dedicar a tempo inteiro, burocratizam procedimentos e a estrutura organizacional, garantindo profissionalismo nos serviços prestados, isto é, tecnicidade, isenção, rigor. Algumas associações são criadas inclusivamente com o fim explícito de prestar determinados serviços, exigindo-lhes competências técnicas, equipamentos adequados, etc. O processo de institucionalização associa-se então ao de profissionalização na medida em que este contribui para a dinamização da sociedade e

para a sua regulação, nomeadamente promovendo valores, como profissionalismo e a confiança. A este processo complexo podemos chamar de profissionalização da associação (Rego, 2007:83). Segundo esta autora, a profissionalização das associações refere-se, portanto, antes de mais, ao fenómeno que afecta a organização não lucrativa e voluntária. Mas há uma dimensão analítica que importa destacar, a contratação de pessoal membro da associação. De facto, o recrutamento pode ser feito a partir da própria associação, ou seja, os trabalhadores podem ser membros da associação, inclusivamente ocupantes de cargos dirigentes. Neste caso podemos falar de um duplo estatuto, pois a um elo voluntário se adiciona um vínculo laboral. Esta vinculação pode explicar-se pelas competências adquiridas por estes indivíduos no exterior da associação, mas também sucede resultar da própria experiência associativa. O contexto associativo pode constituir um espaço de formação de competências quer técnicas, quer políticas (2007:84).

Laville e Sainsaulieu, sustentam que os investigadores têm resistido a reflectir sobre as especificidades organizacionais das associações, como se isso pudesse ser entendido como uma contribuição para desvirtuar o projecto associativo e os seus valores militantes (Laville e Sainsaulieu, 1997:16). No entender destes autores, as associações profissionalizadas são também associações submissas às políticas sociais, pelo que é sua preocupação encontrar métodos de gestão que garantam a independência das associações (1997:285). A associação é uma organização produtiva original, como afirmam. O principal recurso das associações, na sua perspectiva, é a capacidade de mobilizar os indivíduos para a acção colectiva, enquanto que nas empresas o principal recurso é de natureza económica ou técnica. Mas os autores não deixam de reconhecer que a vontade e capacidade dos seus membros é também a sua maior incerteza (1997:287). Ainda que sejam chamadas de empresas associativas, para estes autores, a legitimidade das associações passa pelo elo social que criam. Por isso, quando concluem do seu estudo empírico que os mundos sociais associativos estão envolvidos numa dinâmica de legitimação evolutiva que os aproxima das PME, propõem três vias para contrariar a perda de legitimidade:

- Abandono da estrutura associativa e progressiva construção de uma empresa formalizada, processo ao qual poderíamos chamar “empresarialização”;
- O derivar para uma empresa modernizada mas com uma concepção social específica, e

- A recomposição do tecido associativo pelo confronto explícito das capacidades voluntárias e profissionais (1997:315).

Tal como a abordagem socioeconómica da rede EMES (Émergence des Entreprises Sociales en Europe)<sup>9</sup>, Lucas e Pereira consideram ser o tipo ideal de empresas sociais, as organizações que cumprem os seguintes critérios:

- Criação por iniciativa colectiva;
- Finalidade de apoio à comunidade;
- Orientação no longo prazo para a pluralidade das partes interessadas;
- Gestão democrática (não baseada na propriedade do capital);
- Prestação (produção ou distribuição) continuada de bens ou serviços individualizados;
- Capacidade empregadora;
- Assumpção de um risco económico real;
- Distribuição limitada de resultados (Lucas e Pereira, 2009:2).

Segundo estes autores, todos estes estão – ou deveriam estar – presentes nas IPSS, no momento da sua criação e depois em todas as fases do seu desenvolvimento, pelo que não subsiste qualquer dúvida de que à luz dos critérios da rede EMES<sup>10</sup>, qualquer IPSS é uma empresa social (2009:2).

---

<sup>9</sup> O conceito de empresa social é pouco conhecido em Portugal, sobretudo no que diz respeito ao objecto de debate. Mas esta não é apenas uma realidade portuguesa. Daí que tenha sido criada, no âmbito da União Europeia, a rede EMES (Émergence des Entreprises Sociales en Europe). Esta rede apareceu em 1996, quando um conjunto de investigadores dos 15 Estados membros se associaram, tendo em vista a compreensão das características e das potencialidades deste novo tipo de empresa. A EMES é coordenada cientificamente pelo belga Jacques Defourny, do Centro Económico e Social e é composta por oito membros, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França e Grécia. Portugal é um dos países que pertence à coordenação técnica. Neste conselho estão também representados a Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido e Suécia.

<sup>10</sup> Uma das funções da rede EMES é de estabelecer um critério comum, entre os 15 Estados-membros, sobre o que é uma empresa social. Uma empresa social é pois, aquela que preenche quatro requisitos. Em primeiro lugar têm de ter uma actividade contínua de produção de bens ou serviços. As empresas sociais não têm geralmente como actividade principal a defesa dos interesses, nem a redistribuição de dinheiro, como acontece nas fundações. Pelo contrário, as empresas deste tipo estão implicadas, de uma maneira contínua, na produção de bens e oferta de serviços às pessoas. Em segundo lugar têm um elevado índice de autonomia. As empresas sociais podem depender de subsídios públicos, mas não são dirigidas por entidades públicas ou outras organizações. Têm ainda de ter um nível significativo de tomada de risco económico. Os fundadores de uma empresa social assumem totalmente ou parcialmente o risco que lhes está inerente. Ao contrário da maioria das instituições públicas, a sua viabilidade financeira depende dos esforços empreendidos pelos seus membros e pelos trabalhadores, tendo em vista assegurar recursos suficientes para a manutenção da empresa. Por último, têm de apresentar um nível mínimo de emprego remunerado. Elas podem

De acordo com o Referencial Europeu do Empreendedor Social (REES)<sup>11</sup>, o papel do empresário social assenta nos seguintes pilares:

- a) Vigilância estratégica interna e contextual, identificando ameaças e oportunidades que possam ser captadas na organização, designadamente, as que possam decorrer da alteração de tendências das necessidades sociais, mutações sociais, políticas públicas e evolução das tecnologias relevantes, potenciando para estes efeito o seu capital social;
- b) Definição participada das orientações, relativas ao seu modo interno e externo de actuação, designadamente, assegurando que no processo de tomada de decisão sejam atendidas, no processo e no resultado, as expectativas de todas as partes interessadas, em conformidade com as melhores práticas de governo recomendadas;
- c) Gestão das actividades/ projectos de Valor Social Acrescentado, promovendo a adequação da organização às expectativas das suas partes interessadas, através de uma intervenção participada com organizações congéneres em projectos relevantes, sujeitos a critérios de selecção, financiamento e monitoria apropriados;
- d) Gestão colegial dos recursos humanos, designadamente, promovendo a arquitectura organizacional, a afectação das equipas às necessidades prosseguidas, em torno de uma visão e instrumentos de planeamento das actividades, com vista a uma aprendizagem contínua para melhoria do desempenho da instituição;
- e) Finalidade consentânea com a economia social e solidária, presente em todas as actividades prosseguidas, de produção ou distribuição de bens ou serviços de valor acrescentado, na medida em que sejam economicamente viáveis (2009:4).

Desta forma, a ideia de lucro, que suscita alguma perplexidade e cria resistência, sobretudo aos ideólogos associativos, não é incompatível com a forma associativa. Gérard Sousi assinala a importância da associação como entidade empregadora. A profissionalização é, para este jurista, uma vantagem, pois significa a procura de maior

---

recorrer às fontes monetárias ou não monetárias, assim como aos trabalhadores remunerados e aos voluntários, todavia, a sua actividade requer um nível mínimo de emprego remunerado.

<sup>11</sup> Référentiel Européen de l'Entrepreneur Social (2003), Université Coopérative Européenne, Le Cahier de UCE.

eficácia, permite uma melhor gestão, proporcionando uma esperança de vida acrescida da organização (Sousi, 2001).

A função de empresário social, presume a detenção de um elevado capital social que o dirigente precisa de desenvolver, tanto ao nível dos interlocutores internos como externos, que lhe permita articular as actividades com outros parceiros, preferencialmente assente em activos partilhados (capital relacional). A auto-qualificação do empresário social e o posicionamento político e profissional que ele adoptar na relação com a instituição é uma exigência final, porque ela condiciona o empenho e disponibilidade para lidar com os problemas da instituição. A origem profissional anterior será sempre um factor condicionador da sua prestação efectiva (Lucas e Pereira, 2009:5).

Resumindo, sustenta-se em conformidade com a argumentação de Meister, que as associações atravessam quatro fases na sua evolução: conquista, consolidação económica, coexistência, e o poder dos administradores. Discorre-se de seguida sobre a intensidade da participação nas associações e salienta-se que os incentivos mais importantes parecem ser de ordem não material. Questiona-se sobre a emergência de novas categorias profissionais no contexto associativo, em particular, sobre a profissionalização dos dirigentes associativos (duplo estatuto) e da profissionalização das associações. A abordagem de Laville e Sainsaulieu conclui que os mundos sociais associativos estão envolvidos numa dinâmica de legitimação evolutiva que os aproxima das PME, concretizando-se este ponto com a perspectiva socioeconómica da rede EMES, considerando o tipo ideal de empresa social e o papel do empresário social em consonância com o Referencial Europeu do Empreendedor Social. No capítulo seguinte procura-se fazer estreitar a relação evidenciada neste ponto, ou seja, uma vez percebida a necessidade de mudança, de que forma podem as organizações sem fins lucrativos incorporar na sua actuação organizacional a dimensão operacional da gestão das organizações com fins lucrativos.

### **3. A Importância da Gestão**

#### **3.1. Gestão e Mudança Organizacional**

*“Compete ao órgão de administração gerir a instituição”...*

(Ponto 1 do Artigo 13.º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo D.L. 119/83,  
de 25 de Fevereiro)

Existem inúmeras definições de gestão, como autores que escreveram sobre esta matéria e variadas formas de os gestores a aplicarem na prática.

Segundo Vítor Ferreira, a gestão é o processo levado a cabo por um ou mais indivíduos, de coordenação de outras pessoas, com vista a alcançar resultados que não seriam possíveis pela acção isolada de uma pessoa. Considera também ser a actividade racional através da qual se coordenam recursos materiais e financeiros com vista à persecução de objectivos (Ferreira, 2002:3).

É grande a probabilidade das empresas serem geridas com sucesso e gerarem lucros, se alguns princípios gerais de gestão forem compreendidos e aplicados ao negócio da organização, qualquer que ela seja. Uma gestão eficiente deve começar com uma cuidada definição de objectivos. Sem eles nenhuma direcção clara pode ser seguida, e nenhuma avaliação significativa da evolução pode ser feita. Pressupondo que é possível identificar e preferivelmente, quantificar determinados objectivos, então certos rumos tornam-se claramente necessários se aqueles objectivos são mesmo para ser atingidos.

Assim, devem ser desenvolvidos planos para cada área relevante da organização ou empresa, o que permitirá que os objectivos definidos sejam então alcançados. Esses planos têm então de ser postos ou mantidos em prática, implementados, em resultado das decisões que os gestores têm de tomar. Muitos autores e gestores têm-se inclinado no sentido de considerarem a tomada de decisões como a tarefa central da gestão. Contudo as coisas não se confinam apenas a este aspecto. Definir objectivos, desenvolver planos e tomar decisões, tudo pode ser pura perda de tempo se não houver o cuidado de assegurar que aquilo que é suposto acontecer aconteça de facto. Se assim não for, então as razões para tal devem ser conhecidas e compreendidas e sempre que possível uma determinada acção correctiva deve ser tomada. Por outras palavras, deve-se exercer uma acção de controlo (Giles e Stansfield, 1980).

Em grande medida, é o ter a responsabilidade sobre estas funções – definir objectivos, planear, tomar decisões e controlar – que caracteriza o papel do gestor. Segundo Schermerhorn *et al.*, a moldura de acção da gestão envolve quatro pilares essenciais: o planeamento, a organização, a liderança e o controlo. No planeamento, a definição de objectivos específicos e a identificação das acções necessárias para os atingir são o essencial. Na organização, o importante prende-se com a criação de estruturas, sistemas de trabalho e recursos para atingir as metas e os objectivos definidos. Na liderança, o essencial é espalhar entusiasmo pela comunicação com outros, utilizando a motivação e mantendo as boas relações interpessoais. No controlo, garante-se que as coisas correm como planeado através da monitorização da performance e efectuando as correcções necessárias (Schermerhorn *et al.*, 2008:14).

Também Santos entende a gestão como um processo composto por quatro funções a que os gestores atendem: a primeira, o planeamento, é um processo que envolve uma análise a monitorização constante do meio envolvente (oportunidades e ameaças) e dos pontos fortes e fracos da organização. Deste modo, clarifica a missão da organização, define os seus objectivos e formula as estratégias e táticas mais adequadas para atingir os objectivos traçados. A segunda, a organização é o processo que se ocupa da afectação dos recursos organizacionais às diversas actividades e processos para, novamente, atingir os objectivos definidos. A terceira, a liderança ou direcção é o processo de comando e motivação dos trabalhadores utilizado como ferramenta para que os gestores consigam influenciar os membros da organização para garantir que os objectivos são alcançados. A quarta, e última, o controlo que se destina a assegurar que o desempenho real da organização siga o planeamento estratégico já realizado. É a função da gestão que envolve o acompanhamento e monitorização do meio envolvente e do desenvolvimento das actividades, assegurando o cumprimento de objectivos e a intervenção com medidas correctivas caso existam desvios do planeamento (Santos, 2008:27).

No âmbito das funções descritas, a liderança suscita frequentemente a controvérsia nos meios académicos e empresariais. Sendo apenas uma das muitas tarefas de um gestor, a forma como se exerce tem enormes repercussões não só na evolução da organização, mas também na forma como a mesma é vista quer pelos seus colaboradores quer pelos restantes *stakeholders*. Existem autores que advogam a tese de que a liderança e gestão são de natureza e funções distintas. Bennis e Nanus sugerem que liderar consiste em guiar, orientar e exercer influência. Ao contrário, gerir consiste

em realizar, assumir responsabilidades, ou seja comandar (Bennis e Nanus *apud* Rego e Cunha, 2004:4). Os líderes são as pessoas que sabem o que devem fazer, enquanto os gestores sabem como devem fazer, como afirma o autor Warren Bennis, "*Leaders do the right things, managers do things right*". Bennis defende que os líderes e os gestores diferem quanto aos horizontes temporais, à forma como lidam com o contexto, ao grau em que inovam e ao modo como questionam as coisas (Bennis, 1999:3). John Kotter, preconiza, igualmente, que a liderança e a gestão são dois distintos e complexos sistemas de acção. A liderança adopta a mudança, como forma de liderar, implementando uma visão com o objectivo de orientar os colaboradores para essa mesma visão. Por sua vez, a gestão unifica-se em planeamento, orçamentação, organização e resolução de problemas. Os seus procedimentos e práticas são a resposta a um dos mais significativos desenvolvimentos do século XX: a emergência das grandes organizações (Kotter, 1997:30). Em 1995 Hussey, desenvolveu um modelo onde aglutinou os dois processos. É um modelo simples, onde o acrónimo facilita a sua compreensão e memorização. As iniciais V.I.A.G.R.A. significam: Visão, Implementação, Activação, Garantia, Reconhecimento, Apoio. A implementação, a garantia/controlo e o reconhecimento representam o processo da gestão. A visão, a activação e o apoio, constituem os elementos do processo mais compatíveis com a liderança. Neste modelo o autor também preconiza que a liderança é um processo mais transformacional, de longo prazo e afectivo, ao passo que a gestão assume um teor mais frio, racional, controlador e de curto-prazo (Hussey *apud* Rego e Cunha, 2004:6). Outros autores alegam que é possível aos gestores serem líderes e aos líderes serem gestores. Esta hipótese é especialmente bem acolhida por Rowe, que explica através de um modelo triangular, cujos vértices são a liderança gestionária, a liderança visionária e a liderança estratégica. O líder visionário procura a viabilidade da organização a longo prazo, para isso promove a mudança e a criatividade. No entanto, carece de realismo e da frieza necessária para manter viva a organização no curto prazo. O líder gestionário procura a estabilidade financeira a longo prazo, tenta manter a ordem existente, não investe nas inovações que podem mudar a organização, ou seja, falta-lhe a visão, o sonho, a emoção e a criatividade. O líder estratégico combina estas duas orientações de um modo sinérgico. Concilia as qualidades do gestor com as do líder, viabilizando assim a empresa a longo prazo sem hipotecar a estabilidade financeira no curto prazo (Rowe, 2001:81-94).

Para Drucker, as organizações sem fins lucrativos existem pela sua missão, existem para mudar a sociedade e a vida dos indivíduos, e isto não deve esquecer-se nunca (Drucker, 1997:58). Tendo em conta esta particularidade, coloca-se a seguinte questão: os princípios da gestão empresarial também se aplicam a este tipo de organizações? De acordo com Apolinário durante muito tempo a gestão apareceu identificada, na mente do público, como a gestão de empresas. A gestão aplica-se no entanto a todo o tipo de organizações sejam elas empresas, associações, sociedades, fundações ou outras (Apolinário, 2002). Drucker afirmou: “Perguntam-me sempre em que se diferenciam as empresas das instituições sem fins lucrativos. As diferenças são poucas, mas profundas e a mais importante encontra-se, talvez, na área da *performance*. As empresas costumam defini-la com um critério demasiado estreito: é saber gerir o orçamento (...). Numa organização sem fins lucrativos, esse padrão não existe, (...) mas sim a importância de minorar a importância dos resultados, de alegar: estamos a servir uma boa causa (...) e isso já é em si um lucro” (Drucker, 1997:150). Para Apolinário em todas as organizações, qualquer que seja a forma adoptada, é essencial garantir que todos os recursos humanos e materiais existam no momento e na medida que são necessários; que todos os órgãos e serviços actuem em coordenação, orientados para a máxima eficácia (Apolinário, 2002). Se nas empresas a eficácia é importante, nas organizações sem fins lucrativos a eficácia torna-se ainda mais importante, uma vez que os meios disponíveis, em regra escassos face ao muito que importa fazer, não são normalmente provenientes de recursos de origem própria mas de financiamentos públicos e/ou donativos de terceiros. Existem evidentemente diferenças entre a gestão de uma empresa e uma organização sem fins lucrativos, assim como também existem diferenças na gestão de empresas de sectores diferentes. Os motivos da adopção de ferramentas e princípios de gestão são, em tudo semelhantes aos das organizações com fins lucrativos. Há, no entanto, aspectos que distinguem as organizações sem fins lucrativos. Segundo Lisboa *et al.*:

- Faz-se sentir com mais intensidade a influência de factores políticos legais;
- Prestam predominantemente serviços e, por isso, debatem-se com problemas próprios de intangibilidade da sua actividade (do seu output);
- Confrontam-se com uma enorme diversidade de stakeholders – embora tenham maior liberdade de actuação face a eles, já que estes não são eleitores nem accionistas;
- Enfrentam uma multiplicidade de objectivos que no essencial não se esgotam, nem se consubstanciam, na obtenção do lucro como medida última e final;

- Dependem mais em subsídios, donativos e patrocínios, que obtêm do Estado, de empresas e particulares, pelo que atribuem menor prioridade aos seus clientes (Lisboa *et al*, 2008:681).

Por outro lado, Anheier sugere as seguintes diferenças para as organizações com fins lucrativos:

- Uma concepção holística da organização, que enfatiza a necessidade de se estabelecer uma relação mais rica com a envolvente externa e interna;

- A existência de uma multiplicidade de objectivos, sendo a sustentabilidade económica tão importante quanto a social, a ambiental e a cultural;

- Uma perspectiva normativa da gestão, ou seja, da importância da adopção de valores na tomada de decisões quotidiana;

- Uma dimensão operativa menos profissional e eficiente;

- Em princípio, uma filosofia de gestão mais democrática e participativa (Anheier *apud* Meneses, 2010:154).

Contudo, Herzlinger insiste nos problemas que são frequentes nas OSFL, mas também nos serviços governamentais. São eles a ineficácia (não cumprem bem a sua missão), a ineficiência (desaproveitamento de recursos), os hábitos privados (benefícios excessivos para quem controla as OSFL) e os riscos excessivos (fazem investimentos sem ter o controlo que advém da propriedade, da concorrência e do lucro). Obviamente, uma gestão, que se preocupe com a avaliação contínua e controlo do seu desempenho, tenderá a minorar estes problemas. Uma maior divulgação da informação operacional, uma melhor análise do desempenho do sector e dos dados contabilísticos, e a imposição de sanções a quem persista num comportamento anti-ético, serão bons antídotos, restaurando a confiança nas OSFL (Herzlinger, 1996:1-27). Kaplan e Norton criaram um sistema de gestão do desempenho chamado *Balanced Scorecard*, para organizações do sector privado. Este sistema tem medidas financeiras (*cash-flow*, crescimento das vendas, quota de mercado, rendibilidade do capital, etc.); relativas aos clientes (percentagem de vendas de novos produtos, quota de compras de clientes-chave, retenção dos clientes, aquisição de novos clientes, lucratividade do cliente, etc.); relativas aos processos internos (custos, qualidade, ciclos temporais, produtividade, processos de inovação, etc.); e sobre a aprendizagem e a inovação (motivação e retenção dos empregados, tempo de maturação dos produtos, horas de formação, etc.) (Kaplan e Norton, 1992:71-79). Kaplan propõe a sua utilização nas OSFL adaptando o sistema, colocando a missão como mais relevante do que o desempenho financeiro. A

preparação deste quadro de resultados a atingir e respectivos objectivos estratégicos, pode ajudar a gestão das OSFL a determinar com eficácia as medidas que permitirão avaliar o seu desempenho. Assim, baseado na missão, o grande objectivo estratégico no longo prazo será a maximização da eficácia/utilidade do serviço, na base dos constrangimentos orçamentais esperados (Kaplan, 2001:352-370).

A consultora McKinsey, desenvolveu, um modelo específico para análise de OSFL, realçando um conjunto de variáveis-chave que influenciam o seu desempenho:

- As *aspirações*, são a missão, visão e objectivos gerais da organização, que, em conjunto e articulados, lhe conferem um sentido e uma direcção;

- A *estratégia*, consiste no conjunto coerente de acções e programas com vista à consecução dos objectivos gerais;

- As *competências organizacionais*, correspondem à soma das capacidades da organização, incluindo o desenvolvimento de ferramentas de gestão estratégica, e a capacidade de planear, gerir recursos e estabelecer relações com os stakeholders;

- Os *recursos humanos*, correspondem às competências, experiências, compromisso e potencial da Direcção, da gestão, dos colaboradores e dos voluntários da organização;

- Os *sistemas e infra-estruturas* dizem respeito aos sistemas da organização de planeamento, tomada de decisão, gestão do conhecimento, e gestão administrativa, bem como aos activos físicos e tecnológicos que apoiam a organização;

- A *estrutura organizacional* configura a estrutura legal e de gestão da organização, combinando o *governance*, o desempenho organizacional, a coordenação inter-funcional, e as descrições de funções individuais;

- Por último, a *cultura* é o elemento que liga todos os outros e dá coesão à organização, inclui valores e práticas partilhados, normas de comportamento e, mais importante, a orientação da organização face o desempenho (Meneses, 2010:141-142).

Os princípios de gestão, tomados em consideração poderão vaticinar uma mudança organizacional e cultural.

*“When new information comes into existence and circumstances change, it is no longer possible to solve today’s problems with yesterday’s solutions.”*

(Roger Von Oech, 1983)

O tema da mudança organizacional tem sido amplamente debatido nos estudos organizacionais. Este tema ganha cada vez mais importância, uma vez que a velocidade a que ocorrem as alterações quer no ambiente económico quer no tecnológico são cada vez maiores. Apesar de ser amplamente debatido, o tema da mudança organizacional encerra em si uma enorme complexidade, na medida em que é um tema com uma forte componente social e humana, dependendo das relações que se estabelecem entre os elementos da organização (Song, 2009). De acordo com Smollan e Sayers a mudança organizacional tem o potencial de gerar emoções positivas ou negativas nos colaboradores, dependendo da forma como é despoletada, das condições de partida e da forma como é gerida (Smollan e Sayers, 2009).

Esta diversidade na forma de agir e reagir à mudança encontra-se espelhada em diferentes conceitos formulados ao longo do tempo sobre esta temática. Será portanto conveniente fazer uma breve resenha das principais teorias, de forma a permitir-nos uma contextualização das diferentes abordagens. Para a análise das teorias organizacionais no contexto da mudança mostra-se pertinente a abordagem sistémica e abordagem contingencial, tendo em consideração a contribuição que trouxeram para a gestão e a sua aplicabilidade nas organizações da sociedade contemporânea, principalmente pelo realce relacionado com a agilidade e flexibilidade que lhes é atribuído, mas também pela ênfase que dão à relação entre as organizações e o meio no qual estão inseridas (ambiente externo).

A abordagem sistémica das organizações proporciona uma forma de olhar as organizações como um todo, isto é, as suas interações com o meio envolvente bem como as relações entre as suas componentes e subsistemas, enfatizando assim as características de interdependência e finalidade e acrescentando-lhes propriedades modernas como a complexidade (Lisboa *et al.*, 2008:95). Na verdade uma organização está inserida no ambiente onde também estão inseridas muitas outras organizações, ou seja, como refere Ferreira, em primeiro lugar as organizações são sistemas dentro de sistemas. Isto é, os indivíduos que estão inseridos nos grupos, e os grupos que compõem as organizações, são subsistemas das organizações. Porém, estas, conjuntamente com a sociedade ou sociedades em que se inserem, são subsistemas do sistema social global (Ferreira, 2001:51). A abordagem sistémica das organizações alicerça-se na chamada teoria geral dos sistemas. Criada pelo biólogo Ludwig Van Bertalanffy, a teoria geral dos sistemas sustenta que o carácter fundamental e distintivo dos seres vivos era a sua organização interna, a qual não podia ser analisada pela forma tradicional de

decomposição e estudo parcelar (Lisboa *et al.*, 2008:95). Portanto, como refere Ferreira, a teoria geral dos sistemas constituiu-se e desenvolveu-se como uma resposta à visão atomística de um paradigma científico que pretende explicar e compreender os fenómenos naturais e sociais, a partir das propriedades e leis específicas das diferentes partes que os constituem (Ferreira, 2001:50).

O termo sistema refere-se essencialmente a um conjunto de partes inter-relacionadas, de funcionamento norteado e unificado por um determinado propósito comum, composto por inputs, processo de transformação, outputs e mecanismos de feedback (Lisboa *et al.*, 2008:95). Na mesma linha de pensamento Chiavenato define sistema como conjunto de elementos dinamicamente relacionados que desenvolvem uma actividade para atingir determinado objectivo ou propósito. Refere também a inputs, processamento e outputs como elementos associados ao sistema (Chiavenato, 2008). Os inputs, segundo Ferreira e Chiavenato, dizem respeito à matéria, energia ou informação obtida do ambiente e necessárias para que o sistema possa operar. São os inputs ou entradas. O sistema processa esses recursos transformando-os em resultados ou outputs (produtos e serviços) para os devolver ao ambiente, concluem (Ferreira, 2001; Chiavenato, 2008). Um sistema é então composto por quatro elementos básicos: entradas ou inputs; processamento ou operação; saídas ou resultados (outputs); retroacção (feedback) (Chiavenato, 2008).

De acordo com Lisboa *et al.*, definem-se dois tipos de sistemas, os fechados e os abertos. Os sistemas fechados são auto-suficientes e não recebem recursos nem trocam energia com o exterior, acabando por entrar em colapso caso os seus recursos se esgotam. Os sistemas abertos tratam-se de sistemas que desenvolvem relacionamentos com o exterior do qual dependem (Lisboa *et al.*, 2008:96). Para Chiavenato, os sistemas abertos ou orgânicos apresentam uma característica essencial, a sinergia. A sinergia é o resultado multiplicador das partes do sistema, um emergente sistémico, uma consequência da rede de comunicação do sistema que proporciona uma dinâmica incrível. Muitas vezes funciona como efeito multiplicador, no qual o todo é maior do que a soma das suas partes (Chiavenato, 2008). Define-se também como sendo o efeito combinado das partes do sistema que interagem entre si, correspondendo à ideia corrente de que o todo é mais do que a soma das partes (Lisboa *et al.*, 2008:98).

Apoiada nos princípios associados à perspectiva sistémica das organizações, a abordagem contingencial postula que situações diversas requerem práticas distintas, reconhecendo, por isso, a possibilidade de usar as abordagens anteriores

autonomamente ou em combinação para lidar com as diferentes situações. Daí a necessidade de identificar as variáveis contextuais e ambientais que exigem adaptações nas estruturas e práticas de gestão, pois, são as características do meio situacional da organização que condicionam as características da gestão. Antes de se adoptar determinada resposta organizacional é preciso perceber o contexto que envolve as organizações, porquanto a eficácia das opções tomadas depende da sua adequação às características do meio (externo e interno) da organização (Lisboa et al., 2008:101-102). Vários autores desenvolveram modelos contingenciais, tendo todos procurado relacionar as características das organizações com as variáveis da situação que melhor as apropria. Por exemplo, a abordagem contingencial que mais faz sentido elege a estrutura organizacional, isto é, o tipo de relações internas, divisão do trabalho e mecanismos de coordenação. O pressuposto básico é o de que não existe um desenho organizacional óptimo, ou uma forma de organizar única ou superior às demais em todas as circunstâncias, devendo-se antes procurar um ajustamento das respostas organizacionais em função dos factores contextuais. Portanto, a estrutura a adoptar dependerá, designadamente, de variáveis culturais, tecnológicas, de dimensão, entre outras concluem os autores (Idem). Como refere Chiavenato, tudo é relativo, tudo é contingente, nada é absoluto, e não existe uma única e exclusiva melhor maneira de administrar ou de organizar (Chiavenato, 2005:83). A perspectiva contingencial reflecte, uma visão mais integrada da realidade organizacional ao focalizar a sua análise no conjunto das suas variáveis e respectivas relações, desde os participantes à estrutura, passando pelos objectivos e tecnologias. Concomitantemente esta abordagem realça a relação da organização com o seu meio envolvente, fundamental para a evolução e adaptação do sistema, acrescentam (Lisboa et al., 2008:103). No entender de Chiavenato, mudança é a passagem de um estado para outro, a transição de uma situação para outra situação diferente, representando transformação, perturbação, interrupção, fractura. Toda a mudança, sugere o autor, implica novos caminhos, novas abordagens, novas soluções. Ela significa uma transformação que tanto pode ser gradativa e constante, como rápida e impactante. Ela rompe o estado de equilíbrio alcançado na situação anterior e o substitui por um estado de provisoriedade, de tensão, de incómodo (Chiavenato, 2003:30). De acordo com Caetano, uma organização, enquanto sistema aberto, é influenciada e procura influenciar as mudanças que ocorrem na sua envolvente com a qual está em constante interacção, sejam essas mudanças de carácter tecnológico, sejam elas ao nível dos comportamentos dos consumidores, ao

nível sociopolítico nacional e internacional (Caetano, 2001). Nestes casos as causas da mudança vêm de fora, isto é, as mudanças são provocadas por factores exteriores à organização tais como desastres naturais, acontecimentos políticos ou novas leis, a concorrência, etc. (Potts; Lamarsh, 2004). Sobre os factores externos da mudança organizacional, Chiavenato considera existir dois tipos de ambiente, estando no ambiente geral (macroambiente) e mais abrangente, condições tecnológicas, económicas, políticas, sociais, culturais, legais, etc., e no ambiente de tarefa (microambiente) e mais próximo a cada empresa, clientes, fornecedores, concorrentes e agentes reguladores (Chiavenato, 2003).

Como se sabe, as organizações não são estáticas. A sua sobrevivência passa pela capacidade de se adaptarem às mudanças ambientais, o que as obriga a alterar vários aspectos a nível interno. Os factores internos vêm do ambiente interno, e neste caso a mudança é provocada por factores internos à própria organização (um problema que necessita de resolução ou um desejo de melhoria constante). Por exemplo, cortes no orçamento, conflitos interdepartamentais, a introdução de novos sistemas de tecnologias de comunicação e informação, podem provocar mudanças ao nível do comportamento dos colaboradores e/ou na estrutura organizacional (Potts; Lamarsh, 2004). Além dos aspectos acabados de focar, Caetano menciona processos políticos, de exercício de poder e de luta pelo controlo dos recursos e da actividade da organização em que os seus membros se envolvem (Caetano, 2001). Impõe-se realçar que, apesar da divisão dos factores da mudança em externos e internos, eles não são estanques, ou seja, como adverte Chiavenato, as forças externas e internas que podem provocar mudanças nas empresas não ocorrem individual nem isoladamente. Ao contrário elas estão intimamente inter-relacionadas e seu encadeamento resulta de outras alterações e mudanças já ocorridas anteriormente (Chiavenato, 2003).

Perspectivada em função do modo como é desencadeada, a mudança organizacional pode ser, planeada ou emergente. A mudança planeada tem como pressuposto ser um processo planeado, guiado pela gestão e destinado a conduzir a organização de um estado A para um estado B mais favorável. Esta perspectiva tem uma base teleológica, tratando a gestão da mudança como uma responsabilidade dos responsáveis de topo. A estes compete conduzir a mudança de tal forma que a organização se torne mais adaptada e, desejavelmente, mais adaptativa, isto é, que revele um grau elevado de ajuste às características actuais da envolvente, sem o fazer sacrificando a possibilidade de ajustamento a diferentes condições futuras (Van de Ven.

A.H.; Poole, M.S., 1995:510). Em traços gerais, os modelos de gestão planeada consagram três fases principais: preparação, implementação e reforço da mudança. A fase de preparação corresponde à identificação do ponto de chegada: o que se pretende da mudança? A que condições deve ela conduzir a organização? Crucial nesta fase é a definição dos objectivos de mudança, assim como o fomento, entre os membros organizacionais, da convicção de que ela é necessária. A implementação da mudança consiste na colocação em prática das acções necessárias para alcançar os objectivos estipulados no ponto anterior. Ela inclui a comunicação da visão, a afectação de recursos, a clarificação de responsabilidades, o apoio sócio-afectivo aos colaboradores em momentos de descrença ou cepticismo, o empowerment dos colaboradores, e o controlo/pilotagem do processo. O reforço da mudança passa, designadamente, pela criação e divulgação de ganhos rápidos – mesmo que pequenos. A constatação, a breve prazo, de resultados positivos, ainda que de pequena escala, gera entusiasmo e transmite a mensagem de que a mudança é um desafio exequível e compensador (Weick, apud Cunha e Rego, 2002:5).

O planeado nem sempre é implementado. Diversas razões ajudam a explicar esta discrepância. Por um lado, a informação pode ser distribuída assimetricamente entre sub-unidades, ou seja, diferentes partes da organização podem ter ideias e conhecimentos diferentes sobre o processo de mudança. Adicionalmente, todos aqueles que se sintam potencialmente prejudicados pela mudança tenderão a resistir-lhe. A ultrapassagem da resistência à mudança é um processo complexo cujo desfecho depende, designadamente, dos interesses dos contendores, do seu poder relativo e das táticas de jogo político que levam a cabo (Prue, D.; Frederikson, L.,1982:329). As lutas políticas podem conduzir aos adiamentos táticos, às negociações pelo domínio dos “territórios”, à reformatação das redes e alianças, a impasses, a conflitos agudos mas circunscritos a uma parte da organização, ou a lutas ligeiras embora de expansão generalizada. Todas estas movimentações conduzem possivelmente a atrasos na implementação da mudança, os quais podem neutralizar a sua utilidade. Adicionalmente, e porque a mudança (que acaba por ser) negociada se afasta muitas vezes do planeado, os seus contornos podem ser moldados por decisores desconhecedores das contingências e das realidades locais (Cunha e Rego, 2002:8).

A mudança emergente é um processo complexo cujos contornos se vão delineando à medida que, através da organização, as pessoas vão procurando responder aos desafios com os quais a organização vai sendo confrontada Ela consiste no

surgimento de novos padrões organizativos como consequência da adaptação às contingências locais e na ausência de um programa pré-estabelecido. O seu ponto de partida é a complexidade das interações sociais no sistema organizacional, a qual torna redutora qualquer tentativa de entender a mudança como um processo captável através da análise das decisões da gestão de topo. Ou seja, a mudança é um processo auto-organizativo e não apenas um processo (planeado) de gestão da organização (Orlikowski, W., 1996:63). Weick salienta três características: (1) os processos emergentes são complexos, (2) o seu carácter é intrinsecamente imprevisível; (3) não são controlados pela gestão (Weick, K., 2000:223). Outro aspecto importante da mudança emergente respeita ao facto de ser sensível às especificidades locais, às particularidades contextuais. A mudança é produzida localmente (no “espaço” onde as coisas acontecem) como resposta, em tempo real, a necessidades específicas locais – e não como consequência de planos abstractos provindos do “topo pensante”. Cria espaço para a improvisação, para a acção reactiva, para o controlo de danos e para o aproveitamento de oportunidades. Assim, ao conduzir a decisão para o nível operacional, a mudança emergente satisfaz as necessidades de autonomia, de controlo e de expressão individual. Sendo respostas a problemas locais, as mudanças emergentes proporcionam, com maior probabilidade, feedback imediato àqueles que as levam a cabo. Isso pode fazer da aprendizagem um processo mais natural do que o verificável quando entre a acção e o feedback decorre um período demasiado longo (Cunha e Rego, 2002:12). Estes mesmos autores advogam que a criação de organizações adaptativas exige, que as mudanças emergentes sejam levadas a peito. Não porque possam substituir as mudanças planeadas, mas porque, sendo de natureza qualitativamente diferente, as complementam e catalisam. Importa pois, que as organizações criem condições para o florescimento da emergência “adaptativa”, planeando a mudança emergente. Planear a mudança emergente não significa eliminar o planeamento nem a emergência, mas antes criar formas organizativas capazes de acomodar ambos. Pelo menos duas formas de estimular a mudança emergente são possíveis. Por um lado, as estruturas mínimas, em que elementos fortemente estruturantes (objectivos, responsabilidades, prazos) convivem com ampla autonomia (como atingir o objectivo?). Por outro lado, as visões organizacionais, que direccionam sem introduzir constrangimento (Cunha e Rego, 2002:14).

Resumindo, definir objectivos, planear, tomar decisões e controlar, são actividades que caracterizam o papel do gestor, pelo que se abriu este primeiro ponto questionando se os princípios da gestão empresarial também se aplicam às OSFL. E porque a liderança constitui uma das funções da gestão, atendeu-se à literatura inerente à controvérsia “gestor e líder”. A literatura revela que se nas empresas a *performance* é importante nestas organizações é ainda mais daí as considerações relativas a variáveis-chave que influenciam o desempenho das mesmas. Há, no entanto, aspectos que distintivos das OSFL e que não podem ser descuidados, nomeadamente ao nível da sua missão. Desta forma apresenta-se uma revisão bibliográfica sobre a mudança organizacional, destacando-se duas abordagens de enquadramento, a sistémica e a contingencial, pelo realce relativo á agilidade e flexibilidade que lhes é atribuído e pela ênfase à relação entre as organizações e o meio no qual estão inseridas (ambiente externo). Concretiza-se este ponto distinguindo-se duas visões respeitantes à perspectivação do modo como a mudança é desencadeada, planeada e emergente. Atende-se por fim a uma proposição que integra virtualidades de ambas, ou seja, planeando a mudança emergente. No próximo ponto é dada importância à gestão do conhecimento por ser recorrente que um dos traços característico das OSFL se relaciona com uma fraca *performance*, pelo que importa que na tomada de decisões das mesmas este seja considerado como um activo a valorizar. Procura-se evidenciar esta relação com implicações ao nível da estratégia, planeamento, gestão estratégica, gestão operacional, concomitantemente definidos pela missão, visão e objectivos.

### ***3.2. Conhecimento Estratégico: Gestão do Conhecimento e Perspectiva Estratégica***

*“O que torna o conhecimento valioso para as empresas é, em última instancia, a capacidade de tornar melhor as decisões e medidas tomadas a partir dele.”*

(Davenport e Prusak, 1998)

Considerando que o foco desta segunda parte do terceiro capítulo é o conhecimento estratégico, o conceito será tido em conta em função de dois núcleos de estudo: a gestão do conhecimento e a inerente perspectiva estratégica.

O conhecimento, entendido como um recurso para a organização, é algo que pode ser gerido. Segundo Lawton, Peter Drucker foi o primeiro a utilizar o termo gestão

do conhecimento, em meados dos anos oitenta. Contudo, é nos anos noventa que se assiste a uma “explosão” de literatura sobre gestão em que a gestão do conhecimento é tópico recorrente (Lawton, 2001). Skyrme considera que gestão do conhecimento é a gestão “explícita e sistemática do conhecimento vital”, assim como os seus processos associados de criação, organização, difusão, utilização e exploração. Este autor considera que o sucesso de um programa de gestão do conhecimento depende de ser: explícito, sistemático, vital e processual. Embora muitos programas comecem por rever de que forma o conhecimento existente pode ser partilhado, este autor afirma que a sua experiência indica que é a criação de novo conhecimento e o processo de inovação que dão os melhores lucros a longo prazo (Skyrme, 1997). Segundo Sveiby, a gestão do conhecimento é a arte de criar valor a partir dos activos intangíveis de uma organização (Sveiby, 1999).

As empresas melhor preparadas para utilizar informação e conhecimento podem tomar decisões de uma forma mais rápida e mais próxima do local da acção, ultrapassar barreiras internas e externas, criar mais oportunidades para inovar, reduzir tempos de desenvolvimento de produtos e melhorar as relações com os clientes (Hackett, 2002:727). Apesar do reconhecimento da importância do conhecimento como fonte para a “vitalidade” económica e determinante para o poder político, não constituir uma ideia nova, só recentemente os conceitos, princípios e práticas relacionados com a gestão do conhecimento – com o objectivo de aumentar a capacidade da organização em explorar o conhecimento – abandonaram a periferia do pensamento e das práticas da gestão (Little, Quintas e Ray, 2002:1).

Neste quadro, o conhecimento, compreendido como a capacidade para uma acção efectiva, constitui um recurso crucial para o bom desempenho de qualquer organização e a chave para a criação de mais-valias (Senge, 2000:56). Estas mudanças explicam a necessidade de se evoluir de uma perspectiva de gestão da informação – enquanto gestão de algo que é, ou pode ser, digitalizado – para um conceito mais alargado de gestão do conhecimento, que trata de todos os aspectos relacionados com a forma como as pessoas desempenham funções baseadas em conhecimento (Dawson, 2000:321). Deste modo, o principal desafio consiste em estimular a produção de conhecimento novo – a aprendizagem – e a sua gestão. O desenvolvimento de capacidades, a inovação, as capacidades tecnológicas da organização e os serviços prestados aos clientes – em lugar da gestão dos recursos físicos – constituem a chave do

sucesso para grande parte das empresas, de indústrias e de países (Quinn, Baruch e Zein, 2002:7-8).

Hackett define a gestão do conhecimento, como uma “abordagem sistemática e integrada com vista a identificar, gerir e partilhar todos os activos de informação de uma empresa, incluindo bases de dados, documentos, políticas e procedimentos, bem como conhecimento prévio não articulado e experiência dos indivíduos. Fundamentalmente, trata-se de disponibilizar a informação existente a nível colectivo e a experiência da empresa a cada trabalhador individualmente, que por seu turno é também responsabilizado pela utilização criteriosa das mesmas e pela realimentação do *stock* daquelas” (Hackett, 2002:727). Esta definição revela que a gestão do conhecimento tem em consideração o “conhecimento organizacional, – a capacidade para realizar tarefas colectivas que os indivíduos, isoladamente, não conseguem concretizar” (Idem).

O conhecimento organizacional abarca, não só, o conhecimento explícito (conhecimento formalizado e expresso – desenhos técnicos, planos de acção, manuais de procedimentos, informação arquivada em computadores) como também conhecimento tácito (o qual inclui a capacidade para fazer ou julgar algo, “sensações” e “compreensões profundas” (*deep understanding*), isto é, conhecimento e experiência não articulados) (Nonaka e Takeuchi, 1995). Bontis e Fitz-enz reconhecem que o processo de gestão do conhecimento inclui três actividades – geração de conhecimento, integração de conhecimento e partilha de conhecimento, descritas como, i) Geração de conhecimento – inclui tanto a forma como os colaboradores improvisam, como aquela pela qual a organização inova; ii) Integração de conhecimento – refere-se à forma como os colaboradores transformam o seu conhecimento tácito em conhecimento explícito, através da codificação das suas ideias e da inserção deste na organização; iii) Partilha de conhecimento – diz respeito ao processo de socialização através do qual os colaboradores partilham, entre si, o conhecimento (Bontis; Fitz-enz, 2002:4). Os mesmos autores salientam, igualmente, que o conhecimento tácito desempenha um papel crucial na geração de conhecimento; o conhecimento codificado ou explícito facilita a integração de conhecimento e o conhecimento comum, ou partilhado, sobre os objectivos e propósitos, guia a partilha de conhecimento (Idem).

De facto, a passagem de um meio envolvente estático para um meio turbulento, envolve mudanças estratégicas, que são traumáticas e dramáticas, porque alteram normas, estruturas, processos e metas, além de provocar profundas modificações na construção da realidade social (Mintzberg e Waters, 1985).

Segundo Franco e Ferreira, para Chakravarthy, na actualidade, a essência da administração é lidar com a mudança e, para Alperstedt, as organizações, como sistemas adaptativos, necessitam de perceber e de analisar continuamente os requisitos mutáveis do meio envolvente, para que a ele possam se adaptar. Neste contexto, as organizações devem ser concebidas para criar, adquirir e transferir conhecimentos e para modificar os seus comportamentos a fim de reflectir esses novos conhecimentos (Franco e Ferreira, 2007:170). Aliás, vários investigadores consideram que a capacidade de criar e de aplicar novos conhecimentos é que vai constituir a verdadeira fonte de vantagem competitiva para as organizações (Nonaka, 1991; Spender, 1996; Lubit, 2001; López *et al.*, 2003).

Para Franco e Azevedo, no mundo das organizações sem fins lucrativos podemos falar na disposição de recursos, competências, sistemas de relações e conhecimento, enquanto activo essencial para a criação de valor social (Franco e Azevedo, 2010:164). Embora não haja acordo quanto ao que exactamente é este “valor social”, Mulgan sugere que o encaremos como o resultado do encontro entre procura efectiva e oferta efectiva. Procura efectiva significa que alguém está disposto a pagar por um serviço ou por um resultado, e esse “alguém” poderá ser uma entidade pública, uma fundação ou um cidadão. Oferta efectiva significa que o serviço ou resultado é acessível e implementável. Se ninguém está disposto a pagar (se não houver procura efectiva), ou se o serviço não se consegue pôr em marcha por ser demasiado dispendioso ou não operacionalizável (se não houver oferta efectiva), então não há criação de valor social. Mas se houver procura efectiva e oferta efectiva então há criação de valor social. Para que uma organização sem fins lucrativos chegue a produzir uma oferta efectiva é necessário que exista estratégia (Mulgan *apud* Franco e Azevedo, 2010:164). Portanto, a estratégia é essencial à criação de valor social.

O que é então a estratégia?

A palavra estratégia tem origem na disciplina militar, no termo grego “strategos” que significa a “arte do general”. O seu sentido, que em termos militares significa a decisão respeitante ao lugar, tempo e condições da batalha, foi transposto e desenvolvido para a área da gestão na década de 50 em Harvard (Vasconcellos e Sá, 1997). O conceito de estratégia no campo da gestão tem normalmente um sentido mais abrangente e abstracto, que difere de autor para autor, que lhe atribuem mais ou menos dimensões e funções, sendo no entanto possível identificar alguns pontos de convergência. Um primeiro ponto de convergência assenta na razão de existir de uma

estratégia numa organização, a sua ligação com o meio envolvente e a necessidade de se preparar para os desafios que este lhe proporciona, quando se apresenta cada vez mais turbulento e incerto, de forma a conseguir sobreviver. Assim, conforme Hax e Majluf, a estratégia é a definição do domínio competitivo de uma empresa, o negócio em que está ou estará, é a resposta a oportunidades e ameaças externas, e pontos fortes e fracos internos, constituindo também uma força motivadora para os vários grupos de interesse (Hax e Majluf, 1988). Para Porter a estratégia envolve o posicionamento de um negócio por forma a maximizar o valor das suas capacidades que o distinguem face aos seus competidores (Porter, 1980). É caracterizada segundo Goodstein, Nolan e Pfeiffer, como um padrão de decisões coerente, unificante e integrante. A estratégia é um meio de estabelecer o propósito de uma organização em termos de objectivos de longo prazo, planos de acção e afectação de recursos. Define a contribuição económica e não económica que a organização irá fazer para os seus grupos de interesse (Goodstein, Nolan e Pfeiffer, 1993). Ansoff refere que o que compõe a estratégia são as regras de tomada de decisão, conferindo uma linha comum às diferentes actividades da organização, ou seja, um conjunto de decisões sobre as regras de tomada de decisão que guiam o comportamento da organização (Ansoff, 1984). Para Mintzerg a estratégia é uma posição, especialmente um meio de localizar a organização no meio ambiente. Desta forma, segundo o autor a estratégia torna-se na força mediadora entre a organização e o ambiente interno e externo, conferindo um objectivo em que as várias componentes participam no seu estabelecimento (Mintzerg, 1994). Steiner e Miner definem-na como a formulação da missão, propósitos e objectivos principais de uma organização, programas e políticas para os alcançar e métodos necessários para assegurar a sua adequada implementação por forma a que os fins da organização sejam atingidos (Steiner e Miner, 1982). Segundo Justis, Judd e Stephens, a estratégia mestre é a combinação de uma série de planos estratégicos formulados para alcançar a missão da organização, mantendo as relações entre os ambientes interno e externo (Justis, Judd e Stephens, 1985). Para Hofer e Schendel, constitui as características principais de correspondência entre as realizações de uma organização e o seu ambiente (Hofer e Schendel, 1978). Numa mesma linha de pensamento a estratégia para Vasconcellos e Sá, consiste nas decisões sobre:

- 1) Quais as áreas geográficas em que se vai apostar;
- 2) Dentro de cada área geográfica, em que indústrias se vai apostar;

3) Dentro de cada indústria e dentro de cada área geográfica em que segmento(s) e especificamente face aos seus competidores (Vasconcellos e Sá, 1997).

Em todas as definições e conceitos de estratégia podemos encontrar referências ao futuro, seja em palavras como missão, objectivos, propósitos e metas e longo prazo, ou mais subtilmente em verbos conjugados no futuro, ou ainda mais explicitamente, pela utilização da palavra futuro. Uma definição que engloba um pouco de todas estas dimensões é a apresentada por Andrews, a estratégia de uma organização é o padrão de decisões que determina e revela os seus objectivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para alcançar esses objectivos, e define o negócio que a empresa está ou irá estar, e a natureza das contribuições económicas e não económicas que irá efectuar aos seus accionistas, empregados, clientes e comunidades (Andrews, 1992). Retendo os aspectos principais das definições apresentadas, o conceito de estratégia pode ser apresentado como a definição do âmbito competitivo da empresa, presente e futuro, cujo objectivo está na melhor forma, dadas as suas características internas, de lidar com o meio envolvente, constituindo um padrão de decisões coerentes, integradas e coordenadas ao longo de uma organização, que se traduzem, geralmente, na missão, em objectivos, metas, políticas e afectação de recursos numa organização (Pinto, 2004).

Definida estratégia, importa agora conjugá-la com a gestão. Assim, a gestão estratégica assenta na análise do meio envolvente e da empresa, na formulação da missão, objectivos e estratégia, na organização da estrutura e na implementação das orientações definidas consoante o nível de desempenho, a estratégia pode ser revista reforçando, deste modo, a competitividade da empresa (Freire, 1997:43). A implementação de uma gestão estratégica passa pela delineação dos seguintes elementos: visão, missão, objectivos e plano de acção. No entanto, para que as organizações consigam formular estes elementos é necessário efectuar uma análise cuidada do meio envolvente e das suas competências. No meio envolvente importa compreender a evolução dos mercados para que se possam analisar oportunidades e ameaças. Na análise de competências importa identificar os principais recursos e méritos da organização, assim como determinar a dinâmica de custos para que se conheça o nível de eficiência associada a esses recursos (Fernandes, 2007:26).

A estratégia, antes de ser um plano, é apenas um conjunto de visões integradas da actuação da empresa, não necessariamente claras ou completas, da autoria de qualquer membro da organização. Antes de ser um plano formal, explícito e completo, a

estratégia é um pensamento estratégico, uma visão integrada, pouco clara e incompleta. Desta forma, um plano estratégico deve reflectir, de uma forma sintética e completa, o pensamento estratégico dos membros da organização (Freire, 1997:31). Segundo Freire, o planeamento estratégico poderá ser definido como um processo sistemático, metódico e complementar de apoio, fomento, organização, estruturação e síntese da reflexão estratégica dos membros da organização. Como tal, terá de se basear em três componentes da reflexão estratégica: a análise estratégica que se baseia na interacção entre meio envolvente e empresa e adequação da mesma aos requisitos competitivos do seu negócio; a formulação estratégica que passa por explicitar a missão, os objectivos e principais orientações estratégicas; e, por último, a organização e implementação estratégica que consiste na tradução das orientações estratégicas delineadas em medidas concretas para alcançar os objectivos (Freire, 1997:597).

Para que possa existir, não só um plano estratégico, mas também toda uma gestão estratégica adequada à realidade em que a organização opera, torna-se necessário a definição de objectivos. Para tal, a visão e missão da empresa têm de estar claros. A visão de uma empresa representa as intenções e aspirações que uma determinada organização tem sobre o seu futuro, sem uma clarificação de como o atingir. Desta forma, tem um papel essencialmente motivador, procurando servir de inspiração para os membros da organização tirarem o máximo partido das suas capacidades e alcançarem níveis mais elevados de excelência profissional. A missão consiste numa declaração escrita que traduz os ideais e orientações globais da empresa e visa, em última análise, difundir o espírito da empresa por todos os seus membros e congregar esforços para a prossecução dos objectivos gerais (Freire, 1997:170-171).

Para se definirem os objectivos de uma organização é necessário traduzir tanto a visão como a missão em objectivos atingíveis. De outra maneira, permanecem como introspecções, boas intenções, e brilhantes epigramas que nunca se tornam conquista (Drucker, 2001:28). A definição de objectivos tem de ser ponderada e tem de ter em conta alguns aspectos importantes. Estes têm de ser equilibrados com vários aspectos, tais como, o lucro alcançável pela empresa; o tempo de acção (curto e longo prazo); e têm de ser conjugados uns com os outros, isto é, têm de ter em conta as performances desejadas em outras áreas. Definir objectivos requer sempre uma decisão de onde cometer os riscos (Drucker, 1974:117). Os objectivos devem ser claros, específicos, desafiantes em termos de dificuldade (nem muito exigentes nem muito brandos), verificáveis, mensuráveis e relevantes para o cargo que o indivíduo ocupa (Caetano,

1990:74). Seguindo a mesma linha de pensamento, também Fernandes defende que têm que existir cuidados na definição de objectivos. Como tal, duas premissas terão de ser respeitadas. Em primeiro, estes objectivos têm de ser quantificáveis para que sejam passíveis de serem medidos. Em segundo, terão de definir uma data limite em que terão de ser atingidos, caso contrário seriam impossíveis de controlar (Fernandes, 2007:28). Por fim, mas não menos importante, os objectivos devem estar alinhados com os objectivos da organização, isto é, deverão definir-se os objectivos em cascata, desde a hierarquia até ao indivíduo. Todos devem caminhar de encontro com a estratégia da organização como um todo (Caetano, 2008:50).

Reportando-se às OSFL, Lisboa et al. sustentam que é importante que a estratégia deixe de estar quase exclusivamente determinada pela obtenção de recursos e relações de financiamento, mas passe a ser orientada pelo propósito último e partilhado da organização. As necessidades dos clientes (e das populações e grupos que estas instituições servem) deveriam também ser cuidadosamente ponderadas quando se trata de definir a sua estratégia. Para que tal aconteça é fundamental implementar mecanismos de auscultação de feedback eficazes, que aproximem as organizações dos seus clientes directos e das comunidades que pretendem beneficiar. A autora refere porém, que apesar da necessidade de formularem objectivos, traçarem planos e atribuírem recursos às actividades a desenvolver, o planeamento estratégico formal, regular e sistemático está muitas vezes ausente e, quando existe, serve principalmente objectivos específicos de obtenção de fundos, não se impondo enquanto guia para um pensamento de médio e longo-prazo. (Lisboa *et al.*, 2008:683-683).

Em síntese, o conhecimento entendido como um recurso para a organização é algo que pode ser gerido, criando valor a partir dos activos intangíveis de uma organização. Neste sentido, apresentaram-se as perspectivas de vários autores. Nonaka e Takeuchi demonstram a relevância do conhecimento organizacional abarcar, não só o conhecimento explícito, mas também o conhecimento tácito. Bontis e Fitz-enz evidenciam que o processo de gestão do conhecimento inclui três actividades, geração de conhecimento, integração de conhecimento e partilha de conhecimento. As OSFL são recorrentemente caracterizadas por uma fraca performance. Ao incorporar a gestão do conhecimento na sua dimensão operacional estão a contribuir para a criação de valor social. No entanto a estratégia é essencial à criação desse mesmo valor, pelo que se expôs diferentes entendimentos do que esta representa à luz do contributo de vários

autores. Podemos compreendê-la como a melhor forma, dadas as suas características internas, de lidar com o meio envolvente, constituindo um padrão de decisões coerentes, integradas e coordenadas ao longo de uma organização, que se traduzem, geralmente, na missão, em objectivos, metas, políticas e afectação de recursos numa organização. Finalizou-se este ponto com a exposição do que se entende ser a gestão estratégica e sua implementação, que passa por uma clara definição da visão, missão, objectivos e plano de acção da organização. O ponto subsequente centraliza-se na Gestão pela Qualidade Total. A orientação para o cliente resulta num dos prismas a atender quando nos reportamos à qualidade, pelo importa rever as principais perspectivas conceptuais focalizando a temática para o âmbito da Segurança Social, enunciando o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais.

### ***3.3. A Gestão pela Qualidade Total***

Os princípios de gestão da qualidade, baseiam-se, no melhor uso dos recursos, orientação para os clientes e planeamento de acções com impacto na melhoria da qualidade dos serviços (Bengoa, Kawar, Key, Leatherman, Massoud, Saturno, 2006).

A relevância que a garantia da qualidade tem vindo a assumir vem colocá-la como parte integrante da gestão das empresas, a evolução dos conceitos da qualidade tem estado muito associada à ênfase que alguns autores colocam em aspectos particularmente importantes da mesma. Segundo Lopes, são vários os autores de gestão da qualidade que, ao longo dos anos, desenvolveram novos conceitos e propuseram melhorias na qualidade das empresas de acordo com a evolução socio-económica e o desenvolvimento do conhecimento. Montes e Fuentes citam Bendell que agrega estes autores em três grupos:

1. Os primeiros autores americanos que na década de 1950 levam a mensagem da qualidade ao Japão: Deming, Juran e Feigenbaum.

2. Os autores japoneses que na mesma década, desenvolveram novos conceitos com base nas mensagens dos autores americanos: Ishikawa e Taguchi.

3. Os autores americanos mais recentes que através do estudo do êxito das empresas japonesas, propuseram melhorias na qualidade das empresas ocidentais: Crosby e Peters (Lopes, 2007:19).

Os mais destacados pelos diversos autores em estudos da qualidade são Deming, Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby.

Deming foi o primeiro perito americano da qualidade a ensinar metodicamente gestores japoneses o que deviam saber sobre a qualidade. A sua influência tem-se espalhado por todo o mundo. Para Deming, 94% todos os problemas de qualidade ficam sujeitos à gestão mas, para além de estabelecer melhores processos e sistemas, a gestão deve envolver empregados na tomada de decisões participativas (Bank, 1998). Deming, visto como o principal vulto do movimento da Gestão pela Qualidade Total, nunca apresentou em rigor nenhuma definição de Qualidade, preferindo afirmar que “tudo se resume a melhoria e inovação” (Lisboa et al., 2008).

Para Juran, o objectivo da gestão é o de alcançar um melhor desempenho para a organização e não o de manter o nível actual. A gestão da qualidade faz-se através de três processos básicos e interrelacionados, conhecidos como a Triologia de Juran: planeamento da qualidade, controlo da qualidade e melhoria da qualidade (Juran, 1988).

Feigenbaum considera o controlo de qualidade como uma técnica de gestão para melhor responder às exigências do cliente. Na indústria há normalmente quatro passos em cada controlo:

1. Definição de normas de qualidade para o produto.
2. Avaliação das conformidades com estas normas.
3. Acção para corrigir os problemas e as suas causas.
4. Planeamento de melhoria das normas.

O mesmo autor advoga um controlo da qualidade total e sistémico, envolvendo toda a gente em qualquer processo que se inicia na identificação da qualidade requerida pelo cliente e termina quando o produto é entregue ao cliente e ele fica satisfeito. Refere que, para além do controlo da qualidade total, é necessária uma gestão constante e a manutenção de um sistema de qualidade (Feigenbaum *apud* Lopes, 2007:20).

De acordo com Bank, Ishikawa deu corpo à filosofia que conduziu ao desenvolvimento dos círculos de qualidade nos princípios da década de 60. Sugeriu uma mistura do melhor das práticas americanas, tais como as técnicas de produção da linha de montagem e as práticas japonesas que valorizavam o trabalho de equipa. Advoga a qualidade estendida a toda a empresa e um controlo de qualidade para o qual considerou sete ferramentas básicas: análise de Pareto, diagramas de espinha de peixe, estratificação, mapas de registo, histogramas, diagramas de dispersão e mapas de controlo. Com estas ferramentas, os gestores e o pessoal podiam enfrentar e resolver os problemas de qualidade que se lhes deparavam (Bank, 1998).

Crosby concentra a formação mais em gestores do que em pessoas para controlo de qualidade. Apresenta quatro pontos essenciais de gestão da qualidade a que chama os quatro absolutos:

- Qualidade define-se como conformidade com os requisitos.
- Qualidade atinge-se por prevenção.
- O padrão de execução é de zero defeitos.
- Qualidade mede-se pelo custo de não conformidades (Crosby *apud* Bank, 1998).

O termo genérico de gestão da qualidade total significa a vasta colecção de filosofias, conceitos, métodos e ferramentas usadas em todo o mundo na gestão da qualidade. A gestão da qualidade total tem evoluído através de várias fases conforme a focalização: qualidade do produto, qualidade nos processos do produto, qualidade do serviço, qualidade dos processos de serviço, planeamento empresarial, planeamento estratégico da qualidade e planeamento estratégico integrado de qualidade (Godfrey, 2001). Segundo Pires, este termo evoluiu para o de qualidade total, pois, considerando a qualidade a razão de ser de uma empresa, ela é uma função de todos dentro da empresa, estando o cliente no centro das preocupações da organização. (Pires, 2000). Ainda que se verifiquem algumas distinções entre as filosofias de Deming, Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby, todos eles convergem em torno de alguns princípios base da Gestão da Qualidade: ênfase no cliente; visão de longo-prazo; melhoria contínua; envolvimento da liderança; trabalho em equipa; eliminação das variações desnecessárias do processo; formação; liberdade na procura de novas soluções; autonomia e autocontrolo; consenso em torno dos grandes objectivos e envolvimento dos trabalhadores (Lisboa et al., 2007).

Em conformidade com o Decreto-Lei N.º 125/2004 de 31 de Maio, a Acreditação é o procedimento através do qual o Organismo Nacional de Acreditação reconhece formalmente, que uma entidade é competente tecnicamente para efectuar uma determinada função específica, de acordo com normas internacionais, europeias ou nacionais, baseando-se complementarmente, nas orientações emitidas pelos organismos internacionais de acreditação de que Portugal faz parte.

A Norma NP EN ISO 9001:2000<sup>12</sup> especifica requisitos para um sistema de gestão da qualidade numa organização. Fomenta a adopção de uma abordagem por

---

<sup>12</sup> A Norma NP EN ISO 9001:2000 é aqui tida em consideração face o referencial pertinente: Modelo de Avaliação da Qualidade integrante do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais.

processos, enfatizando a importância de entender e ir ao encontro dos requisitos (conformidade com as especificações). Todos os requisitos desta norma são genéricos e aplicáveis a todas as organizações, independentemente do tipo, dimensão e produto que proporcionam. A norma NP EN ISO 9001:2000 está baseada em oito princípios de gestão da qualidade: focalização no cliente, liderança, envolvimento das pessoas, abordagem por processos, abordagem à gestão através de um sistema, melhoria contínua, abordagem à tomada de decisões baseada em factos e relações mutuamente benéficas com fornecedores.

A Norma NP EN ISO 9001:2008 resulta da revisão da NP EN ISO 9001:2000, e define que a adopção de um sistema de gestão da qualidade deverá ser uma decisão estratégica da organização. A concepção e a implementação do sistema de gestão da qualidade de uma organização são influenciadas: a) pelo seu ambiente organizacional, por mudanças nesse ambiente e por riscos associados a esse ambiente; b) por necessidades variáveis; c) por objectivos particulares; d) pelos produtos que proporciona; e) pelos processos que utiliza; f) pelas suas dimensão e estrutura organizacional. Tal como no quadro anterior, esta Norma Internacional fomenta a adopção de uma abordagem por processos, e quando se desenvolve, implementa e melhora a eficácia de um sistema de gestão da qualidade, para aumentar a satisfação do cliente ao ir ao encontro dos seus requisitos. Para que uma organização funcione de forma eficaz, tem que determinar e gerir numerosas actividades interligadas. Uma vantagem da abordagem por processos é o controlo passo-a-passo que proporciona sobre a interligação dos processos individuais dentro do sistema de processos, bem como sobre a sua combinação e interacção. Quando utilizada dentro de um sistema de gestão da qualidade, tal abordagem enfatiza a importância: a) de entender e ir ao encontro dos requisitos; b) da necessidade de considerar processos em termos de valor acrescentado; c) de obter resultados do desempenho e da eficácia do processo; d) da melhoria contínua dos processos baseada na medição dos objectivos.

As ISO 9001 e ISO 9004 são normas de sistemas de gestão da qualidade que foram concebidas para se complementarem uma à outra, mas podem também ser utilizadas de forma independente. A ISO 9001 especifica requisitos para um sistema de gestão da qualidade que pode ser utilizado para aplicação interna pelas organizações, ou para certificação, ou para fins contratuais. Está focada na eficácia do sistema de gestão da qualidade para ir ao encontro dos requisitos do cliente. À data da publicação desta Norma Internacional, a ISO 9004 encontra-se em revisão. A edição revista da ISO 9004

proporcionará linhas de orientação à gestão para atingir o sucesso sustentado para qualquer organização num ambiente complexo, exigente e sempre em mudança. A ISO 9004 proporciona uma focalização mais abrangente na gestão da qualidade do que a ISO 9001, aborda as necessidades e expectativas de todas as partes interessadas e a sua satisfação através da melhoria sistemática e contínua do desempenho da organização. Contudo, não se destina a ser utilizada para fins de certificação, regulamentares ou contratuais. Esta Norma especifica requisitos para um sistema de gestão da qualidade em que uma organização: a) necessita demonstrar a sua aptidão para, de forma consistente, proporcionar produto que vá ao encontro dos requisitos do cliente, estatutários e regulamentares aplicáveis; b) visa aumentar a satisfação do cliente através da aplicação eficaz do sistema, incluindo processos para melhoria contínua do sistema e para garantir a conformidade com os requisitos do cliente, estatutários e regulamentares aplicáveis. Como requisitos gerais, a organização deve estabelecer, documentar, implementar e manter um sistema de gestão da qualidade e melhorar continuamente a sua eficácia de acordo com os requisitos desta Norma. A organização deve: a) determinar os processos necessários para o sistema de gestão da qualidade e para a sua aplicação em toda a organização; b) determinar a sequência e interacção destes processos; c) determinar critérios e métodos necessários para assegurar que tanto a operação como o controlo destes processos são eficazes; d) assegurar a disponibilidade de recursos e de informação necessários para suportar a operação e a monitorização destes processos; e) monitorizar, medir onde aplicável e analisar estes processos; f) implementar acções necessárias para atingir os resultados planeados e a melhoria contínua destes processos (NP EN ISO 9001:2008).

Segundo Lopes, o Prémio Europeu da Qualidade, atribuído anualmente desde 1992, constitui um prémio de excelência organizacional e encontra-se disponível para todas as organizações, independentemente da dimensão e do sector de actividade. Existem categorias para as grandes empresas, unidades operacionais, pequenas e médias empresas e sector público. Na avaliação das candidaturas é usado o Modelo de Excelência da European Foundation for Quality Management (EFQM, 2003). Este Modelo é uma matriz de autoavaliação que conduz a um melhoramento contínuo da qualidade, tendo como meta a excelência e nove critérios classificados como meios (liderança, pessoas, parcerias e recursos e processos) e resultados (resultados para as pessoas, resultados para os clientes, resultados para a sociedade e resultados chave do desempenho) e vários sub critérios. Os Conceitos Fundamentais da Excelência devem

ser adaptados em função do desenvolvimento e da melhoria das organizações e a EFQM (2003) indica como devem ser colocados em prática:

1. *Focalização no cliente*: centrar a organização na procura da satisfação das necessidades actuais e das expectativas futuras dos seus clientes e responder de forma rápida e eficiente quando algo está a correr mal. A organização mantém excelentes relações com os clientes e compreende as vantagens competitivas das outras organizações.

2. *Orientação para os resultados*: a excelência obtém-se através de um equilíbrio de satisfações. A organização monitoriza e antecipa as necessidades de todos os “stakeholders” e revê o desempenho de outras organizações.

3. *Liderança e constância de propósitos*: ao proporcionarem clareza e unidade nos propósitos, os líderes criam o ambiente apropriado para a organização e para os seus colaboradores se destacarem pela excelência. Lideram pelo exemplo que transmitem, reconhecendo os seus “stakeholders” e trabalhando conjuntamente com eles em actividades de melhoria, adaptando o rumo da sua organização.

4. *Gestão por processos e por factos*: a implementação sistemática de políticas, estratégias, objectivos e planos de organização é conseguida e assegurada através de um conjunto de processos claramente definido e integrado. As decisões respeitantes às operações correntes e ao planeamento de acções de melhoria são tomadas com base em informação fiável, que deve incluir as percepções das diversas partes interessadas, e o desempenho de outras organizações.

5. *Desenvolvimento e envolvimento das pessoas*: partilha de valores e cultura de confiança, de responsabilização e de delegação de autoridade que encoraje o envolvimento de todas as pessoas para gerar e implementar oportunidades de melhoria. É preconizado e apoiado o desenvolvimento pessoal, permitindo a realização das pessoas e a libertação do seu potencial e as pessoas são preparadas para a mudança.

6. *Aprendizagem, inovação e melhoria contínuas*: realização de *benchmarking* interno e externo para aprenderem com o seu desempenho e com o dos outros. As pessoas partilham o conhecimento com toda a organização e procuram oportunidades de inovação e melhorias contínuas que tragam valor acrescentado.

7. *Desenvolvimento de parcerias*: as parcerias podem ser estabelecidas com os clientes, a sociedade, os fornecedores e até mesmo com a concorrência, baseada em confiança, partilha de valores e integração de esforços e convergem em benefícios mútuos bem definidos.

8. *Responsabilidade social corporativa*: Promovem activamente a responsabilidade social e a sustentabilidade ecológica e diligenciam no sentido de minimizar qualquer impacto adverso na comunidade local. Através de um envolvimento dos *stakeholders*, satisfazem e excedem as expectativas e as regulamentações das comunidades (Lopes, 2007:29).

*“ (...) ...um processo de mudança deste tipo, que é uma mudança muito profunda... não se consegue fazer porque se publica um manual e a partir de amanhã toda a gente tem de fazer assim... (...) portanto é preferível que este tipo de atitude se vá paulatinamente incorporando na atitude de gestão das Instituições... pela compreensão da sua importância, pela compreensão do que pode significar de benefício para a Instituição e para os utilizadores, para os utentes ou clientes, conforme lhe queira chamar... ou o risco que se corre é transformar isto numa prática administrativa que não altere comportamentos, porque esse é o grande problema destas coisas, é... assumir-se esta relação da Qualidade como um mero exercício formal... isto não custa nada a cumprir. (...) o difícil é que isto se transporte para a atitude global da Instituição... e isso é lento... (...) até é preferível que a formalização vá acompanhando o processo de consciencialização, para que depois o resultado seja um resultado consistente e sustentado.”*

*(Edmundo Martinho, Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P. 03.02.2011)*

No âmbito da Segurança Social, o Instituto da Segurança Social, I.P. desenvolveu o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais. É um Programa que se enquadra na estratégia prioritária do governo de garantir aos cidadãos o acesso a serviços de qualidade adequados à satisfação das suas necessidades. [...] visa promover a qualidade das Respostas Sociais de âmbito público, privado e solidário (DGSS, 2011). O Programa foi assinado entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas, em Março de 2003. O Instituto da Segurança Social, I.P., no âmbito da sua missão, assumiu a responsabilidade de gestor do Programa. Os objectivos específicos do programa são: ser um instrumento para a auto-avaliação das Respostas Sociais, permitindo prever de uma forma sistemática o seu

desempenho; apoiar o desenvolvimento e implementação de um Sistema de Gestão de Qualidade, permitindo uma melhoria significativa da sua organização e funcionamento; agregar num referencial normativo, todos os requisitos aplicáveis a uma Resposta Social, independentemente da natureza jurídica.

As Recomendações Técnicas para Equipamentos Sociais destinam-se quer a novos estabelecimentos (a instalar em edifícios construídos de raiz ou em edifícios já existentes e a adaptar para o efeito), quer a estabelecimentos existentes (em funcionamento ou com licenciamento aprovado) A Direcção Geral da Segurança Social estipula que para ambas as tipologias de estabelecimentos, existem especificações: de carácter obrigatório, isto é, as condições mínimas exigidas para que estejam asseguradas a segurança e a qualidade da resposta social; de carácter recomendável, isto é, condições que, indo para além do mínimo exigido, se considera pertinentes existir no sentido de potenciar a segurança e a qualidade da resposta social. A perspectiva da D.G.S.S. assume que a gestão da qualidade é, um elemento-chave para qualquer organização, seja pública ou privada, envolvendo todos os colaboradores da organização. A implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, permite às Respostas Sociais gerir as suas actividades melhorando a eficiência e a eficácia os seus processos, garantindo o sucesso a longo prazo e indo ao encontro das expectativas e necessidades dos cidadãos/clientes, colaboradores, fornecedores, parceiros e de um modo geral de todo o meio envolvente da organização e da sociedade em geral. Para isso, I.S.S., I.P., no âmbito da sua missão, tem vindo a desenvolver um conjunto de ferramentas de apoio, no sentido de promover a Qualidade das Respostas Sociais:

- Modelo de Avaliação da Qualidade;
- Manual de Processos-Chave;
- Questionários de Avaliação da Satisfação (Clientes, Colaboradores e Parceiros)

O Modelo de Avaliação da Qualidade é um referencial normativo assente nos princípios de gestão da qualidade, que estabelece os requisitos necessários à implementação do Sistema de Gestão dos serviços prestados pelas Respostas Sociais de âmbito público, solidário e privado. A sua elaboração teve como referências a norma NP EN ISO 9001:2000 – Sistemas de Gestão da Qualidade e o Modelo de Excelência da European Foundation for Quality Management (EFQM), conceitos expostos e já desenvolvidos, com o objectivo de evidenciar a sua base de concepção. A melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados é a sua filosofia primordial, pelo que foram estabelecidos três níveis de exigências relativas aos requisitos do Sistema de

Gestão da Qualidade (C: Obrigatório; B: Voluntário e A: Boas Práticas a caminho da Excelência), permitindo a sua implementação gradual ao longo do tempo.

O Manual de Processos-Chave é um instrumento de apoio à implementação dos Processos do Modelo de Avaliação da Qualidade. Para cada processo-chave foram definidos: 1) objectivos, campo de aplicação, fluxograma das actividades/modo operatório, indicadores, dados de entrada e saída e responsabilidades; 2) instruções de trabalho que descrevam as actividades associadas a cada processo; 3) impressos com o duplo objectivo de serem instrumentos de trabalho e registo das acções. Compete à Resposta Social adoptar/adequar o conjunto de sugestões apresentadas nos Manuais à missão e objectivos da organização que gere.

Os Questionários de Avaliação de Satisfação constituem-se como ferramentas de apoio à implementação da Satisfação dos Clientes e da Satisfação das Pessoas do Modelo de Avaliação, tendo sido desenvolvidos três questionários dirigidos a clientes, colaboradores e parceiros. O tratamento dos resultados obtidos permitirá monitorizar a percepção dos clientes, colaboradores e parceiros acerca do desempenho da organização, detectar áreas de melhoria e novas áreas a atingir.

O Sistema de Qualificação das Respostas Sociais (SQRS) foi desenvolvido pelo Instituto da Segurança Social, I.P., com o objectivo de garantir aos cidadãos o acesso a serviços e equipamentos de qualidade. É um sistema de gestão da qualidade especificamente concebido para diversas Respostas Sociais. Finalmente, acrescenta-se a Marca Resposta Social Certificada, que surge a partir de Entidades Acreditadas para a certificação das respostas sociais, de acordo com os Modelos de Avaliação da Qualidade da Segurança Social: EIC – Empresa Internacional de Certificação, S.A., acreditada para: Centro de Dia; Creche; Estrutura Residencial para Idosos e Serviço de Apoio Domiciliário. A APCER – Associação Portuguesa de Certificação, acreditada para: Centro de Actividades Ocupacionais; Creche; Lar Residencial; Serviço de Apoio Domiciliário (DGSS, 2011).

Não obstante, a forma de medir os desempenhos nas organizações sem fins lucrativos mostra-se bastante polémica. Como tem sido amplamente discutido ao longo deste trabalho, num mundo concorrencial, a sustentabilidade das mesmas passa pela eficiência e eficácia das suas actividades, que devem ter sucesso, de forma a justificarem os recursos, que a sociedade e o Estado lhes vão disponibilizando. Para medir esses resultados e desempenhos é necessário o desenvolvimento de medidas que possam avaliar as pessoas e as organizações. Esta avaliação global é o culminar dos

processos de planeamento estratégico e operacional, sem os quais as organizações poderão facilmente entrar em desequilíbrio financeiro e não conseguir cumprir a sua missão. A avaliação do desempenho nas organizações sem fins lucrativos é ainda uma questão controversa. Este facto pode ser devido à diversidade de objectivos e à complexidade associada com a avaliação de diferentes medidas. Porque as organizações sem fins lucrativos são muitas vezes subsidiadas e os seus serviços são frequentemente gratuitos, os clientes estão mais inclinados para perdoar a falta de qualidade e ignorar a ineficiência (Herzlinger, 1994), embora também se torne mais difícil fazer qualquer crítica, e de esta ser bem aceite por aqueles que acham que trabalhar voluntariamente numa causa, os desculpa dessas inconformidades (Rochet, 1992). Contudo, não se pode dizer que não existe a prova de mercado para avaliar a oferta. Embora haja tendência para se ser mais tolerante quando se usufrui de bens e serviços gratuitos (e só nesse caso!), a procura será sempre afectada se não houver um mínimo de qualidade e de satisfação das necessidades. Existem no entanto muitas excepções, devido à grande carência de determinados bens e serviços por parte de populações mais desfavorecidas, configurando-se um excesso de procura que elimina a possibilidade de alternativas, o que pode levar à degradação dos serviços.

A Gestão da Qualidade baseiam-se no melhor uso dos recursos, orientação para os clientes e planeamento de acções com impacto na melhoria da qualidade dos serviços. Os autores mais destacados em estudos da qualidade são Deming, Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby, tendo-se apresentado diferentes abordagens que os mesmos fazem relativamente ao conceito, bem como a evolução do mesmo em conformidade com a Gestão da Qualidade Total. Evidenciaram-se aspectos relacionados com a Acreditação, a Norma NP EN ISO 9001:2000, a Norma NP EN ISO 9001:2008 e o Prémio Europeu da Qualidade que implica o Modelo de Excelência da European Foundation for Quality Management. No âmbito da Segurança Social, o Instituto da Segurança Social, I.P. desenvolveu o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais. É um programa que procura garantir aos cidadãos o acesso a serviços de qualidade adequados à satisfação das suas necessidades, constituindo-se como um instrumento para a auto-avaliação das Respostas Sociais, permitindo prever de uma forma sistemática o seu desempenho. O Modelo de Avaliação da Qualidade que lhe é inerente constitui um referencial normativo e sua elaboração teve como referências a norma NP EN ISO 9001:2000 e o Modelo de

Excelência da European Foundation for Quality Management (EFQM), daí a pertinência da matéria exposta. O Manual de Processos-Chave apresenta-se como um instrumento de apoio à implementação dos Processos do Modelo de Avaliação da Qualidade. Os Questionários de Avaliação de Satisfação constituem-se como ferramentas de apoio à implementação da Satisfação dos Clientes e da Satisfação das Pessoas do Modelo de Avaliação. Não obstante o exposto, relativamente a esta medida de desempenho, há ainda um longo caminho a percorrer para que a sua implementação seja efectivamente incorporada nas práticas das organizações sem fins lucrativos.

## **II PARTE**

### **4. *Estudo de Caso***

#### **4.1. *Metodologia***

A apresentação do Projecto de Pós Graduação MBA em Gestão 2008/2010, versou sobre o tema: Os “Proveitos” da Acção Social Sem Fins Lucrativos. O seu objectivo era revelar que à volta do “Social Sem Fins Lucrativos”, podemos encontrar uma cadeia de interesses diversificados e integrados numa perspectiva de obtenção de lucro. O estudo presente orienta-se numa lógica de continuidade dessa investigação. Partindo da mesma base – Organizações Sem Fins Lucrativos – pretende-se agora evidenciar, que sendo uma área em que os recursos são escassos, é por demais manifesta a pertinência da aplicação da gestão e dos princípios que lhe são inerentes – planear, organizar, liderar e controlar – particularmente numa fase decisiva das organizações que é a decisão de investimento.

Seleccionado o tema, a questão seguinte prende-se com a escolha da abordagem metodológica global mais adequada para o estudo. Neste sentido, Creswell aponta dois tipos de abordagem – quantitativa e qualitativa – cujas raízes se encontram no pensamento filosófico do século XX (Creswell, 1994). Segundo a perspectiva deste autor, numa abordagem qualitativa, os investigadores interagem com o objecto do seu estudo, ao passo que numa abordagem quantitativa, se mantêm distantes e independentes do que está a ser investigado. A abordagem qualitativa caracteriza-se por ser flexível e indeterminada, permitindo ao investigador estudar, em detalhe e

profundidade, os assuntos seleccionados, sendo conhecida como aquela que confia numa avaliação subjectiva de pessoas ou grupos de pessoas (Marchal e Rossman, 1989; Patton, *apud* Hentschel, 1999; Chase Jr., 1997; Creswell, 1994). Patton defende que os métodos qualitativos consistem em três tipos de recolha de dados: (1) em profundidade, com entrevistas abertas, (2) observação directa e (3) documentos escritos (Patton *apud* Hentschel, 1999).

Assim, dada a natureza do problema em estudo e as possibilidades que as metodologias oferecem, foi escolhida uma abordagem qualitativa. A essência da investigação qualitativa, segundo Olscheske, consiste em duas condições: o uso de uma observação detalhada e próxima do mundo natural pelo investigador e a tentativa para evitar compromissos anteriores com algum modelo teórico (Olscheske, 1999). Yin considera que cada estratégia de investigação tem vantagens e desvantagens particulares: (a) o tipo de questões para investigação, (b) o controlo que o investigador tem sobre o comportamento dos eventos actuais e (c) o enfoque em fenómenos contemporâneos como oposição a fenómenos históricos. Segundo Yin os Estudos de Caso são a estratégia preferida quando são colocadas as questões "como" ou "porquê", quando o investigador tem pouco ou nenhum controlo sobre os eventos e quando se debruça sobre fenómenos (ou acontecimentos) contemporâneos dentro de algum contexto da vida real. Yin define um Estudo de Caso como uma pesquisa empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre fenómeno e contexto não são claramente evidentes e em que são usadas várias fontes de evidência. Por outro lado, segundo Yin a pesquisa do Estudo de Caso, lida com situações tecnicamente distintas nas quais haverá muitas mais variáveis de interesse do que pontos de dados, baseia-se em múltiplas fontes de evidência, com dados que devem convergir num modo triangular, beneficia do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para guiar a recolha de dados e a sua análise (Yin, 1994). Merriam considera que um Estudo de Caso é um exame de um fenómeno específico tal como um programa, um acontecimento, uma pessoa, uma instituição ou um grupo social (Merriam, 1990).

Tendo em conta o objecto em estudo, adoptou-se como abordagem metodológica o Estudo de Caso explicativo e interpretativo, por ser o mais adequado para o desenvolvimento do trabalho. Neste estudo, e como é comum no decurso da maior parte dos estudos de campo, são usadas várias técnicas de investigação que se relacionam umas com as outras (Burgess, 1997). A principal técnica de recolha de dados utilizada

foi a análise documental, a partir da pesquisa em livros, revistas da especialidade, jornais, legislação, documentação de congressos, conferências, seminários e relatórios. A observação participante foi aplicada sistematicamente, explorando todas as oportunidades que a condição de elemento “único” do corpo técnico da organização em causa propiciou, havendo a preocupação em registar todos os dados considerados relevantes, como encontros e conversas informais, a actividade de Direcção Técnica e de Gestor de Projecto, reuniões, comunicações e relatórios. Há no entanto a considerar os relatos, relativos ao registo dos elementos da Direcção, que resultam de documentos confidenciais, pelo que as respectivas fontes de informação não poderão ser associadas ou reveladas. A observação participante por um lado, permite o acesso privilegiado à informação que nenhum outro método assegura mas, por outro lado, potencia a dificuldade de um olhar objectivo (Silva, 2007). A preparação do guião para a entrevista semi-estruturada teve em conta a experiência vivenciada no âmbito da gestão da candidatura da organização em causa, ao Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, II Edição. A pertinência em abordar o Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Edmundo Martinho, relaciona-se com o facto de este constituir o principal órgão com atribuições de gestor e regulador do supramencionado Programa. Após o envio de um ofício de motivação enquadrando a pretensão e objectivos da entrevista e recepção de resposta com sentido de anuimento, esta ocorre no dia três de Fevereiro de 2011, na sede do Instituto da Segurança Social, I.P., em Lisboa. A entrevista teve a duração de uma hora e meia (aproximadamente), foi audio-gravada, transcrita na totalidade,<sup>13</sup> e analisada em conformidade com a perspectiva de Mendes (2003:14). Assim, para não espartilhar a entrevista em unidades mínimas, implicando a falta de uma visão de conjunto, que se poderia demonstrar limitativa na restituição da complexidade discursiva do entrevistado, e após várias leituras integrais da mesma, tirando notas das partes relevantes para as questões definidas, optou-se por indexar estas no programa de processamento WORD. Desta forma apresenta-se uma perspectiva mais ampla dos dados, mantendo-se como recomenda Briggs (*apud* Mendes, 2003:14), sempre presente no desenrolar da análise, a estrutura global da entrevista. O passo essencial no desenrolar de interpretação dos dados foi dado, com a elaboração de resumos para cada questão, assinalando-se os pontos fortes relativos aos

---

<sup>13</sup> Ver anexo I.

mesmos. A especificidade e o reportório interpretativo de entrevistado ficaram desta forma mais claros.

A partir da associação destas três técnicas qualitativas, proceder-se-á a um estudo de Caso único, porque se analisa uma organização em particular – uma Instituição Particular de Solidariedade Social, denominada IPSS A – num contexto de uma candidatura para obtenção de financiamento para construção de uma infraestrutura, ao abrigo do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES II Edição), tendo como pano de fundo a actuação da respectiva Direcção, sendo a seguinte proposição a mais importante a fazer emergir: “Uma Direcção impreparada para o exercício da gestão traduz-se numa fraca *performance*”. Como tal, outras proposições resultam desta linha de pensamento: “Direcções impreparadas para o exercício da gestão não compreendem a lógica do planeamento e da gestão estratégica”; “Direcções impreparadas para o exercício da gestão apresentam lógicas de decisão e gestão operacional inconsistentes”.

## ***4.2. Apoio à Construção de Equipamentos Sociais – A Decisão de Investir e a Gestão de Projecto: Decisões Apoiadas na Gestão?***

### ***4.2.1. Enquadramento Jurídico e Caracterização da Organização – IPSS A***

Natureza jurídica: Associação de Solidariedade Social – Instituição Particular de Solidariedade Social.

Objectivo consignado por Estatutos internos: promover acções de Solidariedade Social, nomeadamente ao desenvolver actividades de protecção à Infância e Juventude, Família, Comunidade e População Activa, aos Idosos e Deficientes, bem como secundariamente desenvolver a promoção desportiva, recreativa e cultural dos associados, o convívio social e a cooperação com organismos oficiais e particulares.

Concessão do respectivo estatuto de Utilidade Pública em 1995. Não apresenta nesta data (2007), qualquer tipo de actividade (sem respostas sociais e sede – acção social s/alojamento).

Estrutura Organizacional: Assembleia Geral (Presidente e dois Secretários); Direcção (Presidente, Vice-Presidente, Tesoureiro, Secretario, Vogal); Assembleia Fiscal (Presidente, e dois Vogais).

Direcção/ Corpos Dirigentes [composição etária e escolaridade]: Presidente (idade: 69 anos; escolaridade: 9.º ano); Vice-Presidente (idade: 59 anos; escolaridade: 12.º ano); Tesoureiro: (idade: 49 anos; 9.º ano); Secretário: (idade: 68 anos; escolaridade: 4.ª classe); Vogal: (idade: 52 anos; escolaridade: 9.º ano incompleto);

Articulação da actividade de Direcção/Dirigente com a profissão: nenhum dos sujeitos demonstra qualquer tipo de evidência.

Activos corpóreos: Terreno (cedência de direito de superfície por parte do município).

Número de colaboradores afectos: 1 gestor de projecto contratado em 2007.

Número (aproximado) de associados: 120.

Reportando-nos à literatura abordada no segundo ponto do segundo capítulo, no âmbito das fases de evolução das associações apresentada por Meister, podemos considerar a caracterização da organização tida em consideração, na fase de “Conquista”, por evidenciar as seguintes particularidades: decisões tomadas em assembleia; actividade económica não é considerada; a eficácia é reduzida; os membros não são especializados.

Atendendo ao debate de delimitação conceptual no âmbito da Economia Social e do Terceiro Sector, o posicionamento da actividade desta Instituição Particular de Solidariedade Social, não deixa de reflectir as premissas de ambas abordagens, uma vez que se mostra bastante difusa a perspetivação das duas correntes. Assim, o Terceiro Sector integra-a num tipo de actividade económica denominada de Economia Social. Por sua vez, da Economia Social parece ressaltar a importância de duas ópticas, uma jurídico-institucional, que enfatiza como critério de delimitação da economia social as principais formas jurídicas que estas organizações assumem – no caso associação – e uma normativa que enfatiza os princípios comuns das organizações que as distinguem, quer do sector privado lucrativo, quer do sector público. Na essência ambas abordagens parecem sustentar princípios comuns. Para compreender de forma mais cabal estas implicações, mas de um ponto de vista normativo, interessa expor as declarações do Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Edmundo Martinho, e que passo a citar:

*“(...) há alguma confusão nesse tipo de conceitos... (pp. 2, l. 12) ...pois fala-se de Economia Social, Economia Solidária, Terceiro Sector, Sector Solidário... as expressões são mais que muitas, mas arruma-se lá dentro praticamente tudo... IPSS, Misericórdias, Mutualidades, Cooperativas e*

*Fundações... são os cinco grandes grupos daquilo a que se pode chamar o Terceiro Sector... (pp. 2, l. 13). (...) ...Sector não lucrativo porque se entende que o âmbito destas organizações não é o lucro mas a prestação de um serviço ou de um bem... (pp. 2, l. 20). (...) ...o Terceiro Sector vem de onde?... o conceito que a Constituição consagra, fala de três sectores... Público, Privado e o Não Lucrativo...(pp. 2, l. 30)...no caso da Segurança Social, a questão não é complexa porque a Lei de Bases da Segurança Social define quem são os nossos parceiros nesse sector... que são as Instituições de Solidariedade Social ou equiparadas, ou outras entidades que não sendo IPSS possam ser equiparadas...” (pp.2, l. 33).*

No entanto não deixa de ser notória a “depreciação” da perspectiva da Economia Social e Solidária, pelo que passo a transcrever:

*“(...) anda aí na “berra”... acho que o PSD vai apresentar uma Lei de Bases da Economia Social... não conheço nem os fundamentos, nem o conteúdo... (pp. 2, l. 27) (...) ...pois esta questão da Economia Social, é um falso problema, porque o que importa aqui acautelar, é... quais são as áreas que cada um dos Estados ou o conjunto dos Estados entende que merece um tratamento privilegiado pelo serviço que prestam, ou pela forma como o prestam... (pp. 3, l. 28) (...) ...Roque Amaro fala muito de Economia Solidária... depois cada um agarra-se ao seu conceito e isto acaba por provocar uma divisão que do meu ponto de vista é artificial e falsa, porque o que importa é o modo como nos relacionamos colectivamente com as entidades que prestam estes serviços e a partir do tipo de serviços que prestam...” (pp. 4, l. 5).*

A questão colocada ao entrevistado, relativamente ao facto de se o legislador atende ao Terceiro Sector ou à Economia Social quando emana um despacho, tem como propósito clarificar a localização ou posicionamento de entre ambas abordagens. Passo a citar a observação proferida:

*“(...) não... (pp. 2, l. 12) ...mais importante do que a gente se perder no conceito, na expressão que utiliza, é o conteúdo que lhe atribui...” (pp. 3, l. 10).*

No entanto parece existir alguma contradição entre o raciocínio do discurso do entrevistado e a lógica do discurso institucional formal, que assume a Economia Social no seu conteúdo narrativo, a partir da análise da redacção da Portaria n.º 42/2011 de 19 de Janeiro<sup>14</sup>, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, edital emanado pouco tempo depois da entrevista aqui em exposto, e que expressa o seguinte: [...] «*De entre as linhas de acção prioritárias que consubstanciam a estratégia para atingir os objectivos do relançamento da economia e da promoção do emprego, que o XVII Governo Constitucional se propôs, assume particular relevo o reforço da parceria entre o estado e a economia social. Nesse sentido, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, de 4 de Março, veio consagrar um conjunto articulado de*

---

<sup>14</sup> Ver anexo II.

*medidas de estímulo ao desenvolvimento da economia social, através da aprovação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES).»*

#### ***4.2.2. O Âmbito da Decisão de Investimento e a Gestão de Projectos***

Para fazer face à necessidade de construir, remodelar ou restaurar os equipamentos que servem de suporte ao apoio social desenvolvido pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social, o Estado concedia apoio através do instrumento financeiro – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC). Embora o PIDDAC fosse o suporte tradicional no apoio à construção e remodelação de equipamentos dos promotores da acção social, ainda que privados, com as inerentes transferências financeiras, no quadro legal que rege este programa, a partir de 1996, a construção de equipamentos foi reforçada com verbas do Programa Idosos em Lar (PILAR) – Regulamento aprovado por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social de 31/01/97, publicado no D.R.II Série de 20/02/97 – e, a partir de 1998 acresceram os fundos comunitários integrados no programa INTEGRAR (medida 5). Com a Portaria n.º 426/2006, de 2 de Maio, foi criado o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)<sup>15</sup> I edição. O Despacho n.º 944/2007 implementa a II edição, onde se destaca o apoio primordial à resposta social creche. Em 2008 reabre exclusivamente para as áreas metropolitanas do Porto e Lisboa (Despacho n.º 5266-A/2008, de 26 de Fevereiro).

*Citando: “O XVII Governo Constitucional aposta decisivamente numa nova geração de políticas sociais, constituindo o investimento em equipamentos sociais uma dimensão estratégica do desenvolvimento de Portugal.*

*É, pois, com intenção de corporizar uma nova ambição de alargamento da rede de equipamentos sociais, sustentada em princípios transparentes e objectivos, que, pela presente portaria, é criado e regulamentado um programa que visa essencialmente estimular, através dos recursos financeiros provenientes dos jogos sociais, com o objectivo de aumentar a capacidade instalada de respostas nas áreas de infância e juventude, pessoas com deficiência e população idosa.*

*O alargamento da rede de equipamentos sociais é, no entendimento do Governo, um factor determinante do bem-estar e da melhoria das condições de vida dos cidadãos e das famílias. Este alargamento incide em respostas específicas, apostando*

---

<sup>15</sup> Ver anexo III.

*nomeadamente na criação de novos lugares em respostas sociais destinadas às crianças, facilitando a conciliação da vida familiar com a vida profissional, às pessoas idosas, criando condições que promovam a sua autonomia, e melhorando a resposta ao envelhecimento e às situações de dependência e, ainda, às pessoas com deficiência, promovendo maiores níveis de integração e o pleno exercício da cidadania.*

*O Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais assenta em dos grandes pilares. Por um lado, o planeamento territorial, priorizando, de forma rigorosa e transparente, os equipamentos sociais que se situem em territórios com uma baixa cobertura, de forma a corrigir as assimetrias existentes ao nível da distribuição da capacidade instalada no território e, por outro, o estímulo ao investimento privado, privilegiando os projectos que recorram a um maior financiamento próprio, concretizado, nomeadamente, através de parcerias entre instituições e os seus parceiros locais.*

*Neste âmbito, o programa objecto de regulamentação na presente portaria prevê que a hierarquização e selecção das candidaturas decorra da determinação do benefício estratégico de cada proposta de investimento, através da conjugação de critérios de apreciação, determinados previamente em função dos objectivos supracitados.*

*O financiamento próprio em cada candidatura define-se como preponderante na sua avaliação e selecção.*

*A hierarquização das candidaturas resulta da relação entre o benefício estratégico apurado em cada uma e o respectivo montante de financiamento privado, priorizando-se, deste modo, as candidaturas que apresentem um maior montante de financiamento próprio, o que permite que os recursos públicos disponíveis cheguem a um maior número de respostas sociais.”*

Neste tipo de candidaturas revela-se de especial importância a gestão de projectos, pelo que se salientam alguns conceitos basilares. Citando Sousa, para o Project Management Institute (PMI), um projecto é um compromisso temporário delineado para criar um produto, serviço ou resultado único. Temporário significa que todos os projectos têm um início e um fim definidos. O projecto acaba quando os objectivos foram alcançados, quando se torna claro que os objectivos já não podem ser alcançados, ou quando já não existe necessidade do projecto existir. Em todo o caso, a duração do projecto é finita. Os projectos pretendem criar algo que ainda não foi feito, ou seja, único. No entanto, um produto ou serviço pode ser único mesmo que o tipo de

projecto seja vulgar e que haja uma repetição de elementos (Sousa, 2008). Logo, um projecto é um empreendimento que se destaca por: ser único, ter uma data de início e fim bem definida, ser executado por pessoas, respeitar os parâmetros de prazo, custo e qualidade, ser constrangido por recursos limitados (Clough e Sears, 2000).

O PMI define a gestão de projectos da seguinte forma: a gestão de projectos é a aplicação de metodologias, conhecimentos, técnicas e ferramentas ao conjunto de actividades que compõem projecto, de forma a exceder as expectativas e necessidades dos stakeholders, cumprindo indicadores fundamentais do projecto como o tempo, custo, qualidade e realização do objectivo propostos (PMI, 2004). Para a Association for Project Management (APM), a gestão de projectos é a metodologia pela qual os projectos são definidos, planeados, monitorizados, controlados para que os objectivos propostos sejam realizados. Um projecto é único, para atingir um desejo estabelecido. Ao longo da sua execução os projectos sofrem mudanças e a gestão de projectos é a forma mais eficiente de gerir tal mudança (APM, 2006).

Pode-se, então, afirmar que a gestão de projectos deve gerir seis pontos principais: Âmbito: assegurar que o projecto inclui todo o trabalho necessário, e apenas o necessário, para a sua execução com sucesso; Tempo: assegurar que o projecto respeita os prazos previstos ou fixados; Custos: assegurar que o projecto é concluído dentro do orçamento previsto (orçamento objectivo); Qualidade: assegurar a conformidade do projecto com os requisitos e expectativas do cliente; Risco: assegurar que os riscos do projecto sejam sistematicamente identificados, analisados, tratados e registados; Contrato: assegurar o cumprimento das cláusulas e condições contratuais e legais (Ribeiro *apud* Sousa, 2008). De acordo com Garza e Kyunghwan, a realização de um empreendimento de construção dentro das datas e prazos estabelecidos na consignação, é fundamental qualquer que seja o tamanho e a complexidade do projecto, pois todo o dia de atraso verificado em relação ao planeado é traduzido num prejuízo que dificilmente poderá ser recuperado (Garza e Kyunghwan, 2003). A calendarização e o planeamento das actividades são talvez as tarefas com mais relevância na gestão de projectos, pois trata-se de planear os meios a utilizar para serem atingidos os objectivos específicos predefinidos no projecto de forma mais detalhada e completa (Sousa, 2008).

Sousa refere que, para que se proceda a uma eficaz integração de prazos e custos, é necessário seguir uma metodologia imposta pelo PMI e que se baseia em alguns princípios fundamentais, enunciando: i) Definição do âmbito do trabalho - em primeiro lugar é necessário definir quais são os resultados a obter, incluindo quais os

trabalhos contratuais a efectuar e quem os irá efectuar (responsabilização); ii) Definição das actividades - identificar as actividades que terão de ser executadas, e as respectivas tecnologias a utilizar para produzir os resultados propostos no projecto; iii) Definição da sequência das actividades - identificar e definir as dependências entre actividades; iv) Estimação das durações das actividades - estimar o número de dias/horas de trabalho que serão necessárias para completar as actividades; v) Desenvolvimento da calendarização - analisar as precedências, durações, recursos e restrições de tempo de forma a criar a calendarização do projecto; vi) Desenvolvimento do orçamento objectivo - após a entrega dos documentos por parte da direcção comercial é necessário determinar os custos directos e indirectos - reorçamento; vii) Monitorização e controlo - actualizar e rever o projecto, garantindo a correspondência entre o previsto e o executado, de forma a prevenir possíveis desvios face ao planeamento de base.

Na gestão de projectos é de extrema importância ter uma visão clara do resultado final que se espera obter, por outras palavras, do objectivo a cumprir. Como é lógico, só se pode iniciar o traçado do caminho quando se sabe exactamente o que se vai produzir (Idem).

É por isso, fundamental que a gestão de topo esteja empenhada no desenvolvimento do projecto e que os recursos técnicos e financeiros estejam disponíveis.

### ***4.3. Fases do Projecto***

#### ***4.3.1. Fase I do Projecto: Candidatura***

O terreno para implantação do edifício constituiu cedência de direito de superfície por parte do município destinado a instalação de creche. O projecto de arquitectura (estudo prévio e projecto de execução) foi conceptualizado em conformidade com este objectivo, tendo sido doado por uma empresa do sector. Destaque-se que para apoiar 33 utentes em creche o edifício previa a construção de 750 m<sup>2</sup>.

Nesta fase a Direcção incumbe o desenvolvimento da candidatura num gestor de projecto, único colaborador contratado pela instituição. Os estatutos da mesma não contemplavam a remissão ao ponto 3 do Artigo 13.º dos EIPSS (aprovado pelo Decreto-lei 119/93, de 25 de Fevereiro) e que dispõe:

«3 – Se os estatutos o permitirem, o órgão de administração poderá delegar em profissionais qualificados ao serviço da instituição, ou em mandatários, alguns dos seus poderes, nos termos previstos nos estatutos ou aprovados pela assembleia geral, bem como revogar os respectivos mandatos.»

Esta delegação de poderes constituiu o primeiro “conflito ao nível do poder decisório da Direcção”, com três votos de sentido favorável contra dois votos de sentido oposto. A estratégia encontrada pelo colaborador implicou a implementação de uma plataforma de “report” diário a todos os membros.

Outra situação verificada pelo gestor de projecto e que tinha de ser rapidamente neutralizada relacionava-se com o posicionamento político da Direcção, explicitamente declarado e contrario ao nível local. Uma vez que a instituição não dispunha de instalações, este sugeriu trabalhar num espaço cedido na Junta de Freguesia. As relações estreitaram-se já que em conformidade com o mesmo, “a infra-estrutura do projecto serviria a todos os municípios” (gestor de projecto da IPSS A), não existindo discriminação na atribuição de subsídios, pelo controlo exercido. No entanto dois elementos da Direcção afirmaram que “não iriam reunir lá nunca, por ser um espaço pertencente a uma facção política contrária” (elementos da Direcção da IPSS A).

O regulamento do PARES II determinava 21 dias úteis para a formalização da candidatura. Apresentam-se algumas variáveis explicativas ao nível da gestão estratégia e da gestão operacional assumida pelo gestor de projecto:

1.º Fazer o levantamento do meio envolvente (Nota: não é exigido no processo de candidatura);

2.º Elaborar o estudo da viabilidade económico-financeira<sup>16</sup> do projecto (Nota: não é exigido no processo de candidatura);

3.º Alterar o objectivo formalizado ao nível da cedência do direito de superfície no município: à Creche, acoplar Centro de Dia e Serviço de Apoio Domiciliário para Idosos (ajustando o factor sobredimensionamento);

4.º Direito à Informação no município acerca da viabilidade da operação urbanística;

5.º Alterar estudo prévio do projecto de arquitectura e respectiva memória descritiva em conformidade com a legislação – Programa de Cooperação para o

---

<sup>16</sup> A apresentação e esclarecimento da construção deste modelo e dos respectivos mapas, seria um contributo adicional para este trabalho, ao nível do enquadramento da Gestão Financeira. A sua não inclusão foi deliberada, tendo em vista não esgotar o tema, para posterior desenvolvimento num outro formato académico.

Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais: Segurança e Qualidade do Edificado – inerente respostas sociais a desenvolver;

6.º Apresentar estimativa do custo da obra com base no referencial da RMUE<sup>17</sup>;

7.º Submissão da candidatura on-line ao Instituto da Segurança Social, I.P., com sucesso a 21/02/2007.

Pressupostos do Modelo de Financiamento/Investimento:

O PARES 2.ª Edição, aposta essencialmente na criação de novos lugares em respostas sociais destinadas às crianças, facilitando a conciliação da vida familiar com a vida profissional, pelo que projectos que visam a criação de novos lugares em creche são efectivamente considerados prioritários no âmbito deste Programa. De facto, praticamente 50% da dotação orçamental prevista na abertura de candidaturas, corresponde a um montante que ascende a 50 milhões de euros e destina-se à criação de lugares em creche. Neste âmbito, importa salientar que nesta fase de candidaturas, são considerados prioritários os projectos candidatos à resposta social creche, resultando que as candidaturas a creche ou as candidaturas a respostas sociais elegíveis na área dos idosos que incluam a criação de novos lugares em creche são priorizados em sede de hierarquização final e respectiva selecção.

O investimento total do projecto é constituído pelo financiamento privado e pelo financiamento público. O financiamento privado corresponde à soma do investimento não elegível e do investimento elegível não participado. O financiamento público corresponde ao investimento elegível participado, no âmbito do PARES.

1. Custo padrão de construção por utente (os valores incluem despesas relativas à construção, assim como arranjos exteriores e equipamento electromecânico e fixo) de cada resposta social elegível, para determinação do investimento máximo elegível de referência relativo às infra-estruturas:

Creche<sup>18</sup> .....7800 euros

<sup>17</sup> Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação.

<sup>18</sup> **Creche:** Resposta social de âmbito sócio-educativo que se destina a crianças dos 3 meses aos 3 anos de idade, durante o período diário correspondente ao trabalho dos pais, proporcionando às crianças condições adequadas ao desenvolvimento harmonioso e global e cooperando com as famílias em todo o seu processo educativo. *Despacho Normativo n.º 99/89, de 27 de Setembro* (Normas Reguladoras das Condições de Instalação e Funcionamento das Creches com Fins Lucrativos) DGSS, 2010.

Centro de Dia <sup>19</sup> .....	8550 euros
SAD <sup>20</sup> .....	620 euros

2. Percentagem prevista para determinação do investimento máximo elegível de referência relativo à aquisição de equipamento móvel:

Creche.....	10%
Centro de Dia.....	6%

3. Percentagem prevista para determinação do investimento máximo elegível de referência relativo à aquisição de serviços para a elaboração dos projectos técnicos de arquitectura e engenharia: 5%.
4. Percentagem prevista para determinação do investimento máximo elegível de referência relativo à aquisição de serviços de fiscalização da obra: 2%.
5. Coeficiente de simultaneidade. Aplicado ao custo padrão de construção por utente, nas situações em que o projecto inclua mais de uma resposta social elegível ou não elegível, correspondente a 0,9%.

---

<sup>19</sup> **Centro de Dia:** Resposta social, desenvolvida em equipamento, que consiste na prestação de um conjunto de serviços que contribuem para a manutenção dos idosos no seu meio sócio-familiar. Os objectivos do Centro de Dia são: prestação de serviços que satisfaçam necessidades básicas; prestação de apoio psico-social; fomento das relações ao nível dos idosos e destes com outros grupos etários, a fim de evitar o isolamento. (*Guião técnico aprovado por despacho do SEIS, em 29 de Novembro de 1996*). DGSS, 2010.

<sup>20</sup> **Serviço de Apoio Domiciliário** (desde que acoplado às restantes respostas sociais elegíveis): Resposta social que consiste na prestação de cuidados individualizados e personalizados, no domicílio, a idosos ou famílias quando, por motivo de doença, deficiência ou outros impedimentos, não possam assegurar temporária ou permanentemente, a satisfação das suas necessidades básica e/ou as actividades de vida diária. *Despacho Normativo n.º 62/99, de 12 de Novembro* (Normas Reguladoras das Condições de Implantação, Localização, Instalação e Funcionamento do Apoio Domiciliário). DGSS, 2010.

Resulta para um cenário de 60% ao nível do Investimento Elegível Público e 40% ao nível do Investimento Elegível e Não Elegível Privado, (decisão resultante em reunião de Direcção) o seguinte Plano de Investimento por componente:

	PÚBLICO ELEG.	PRIVADO ELEG.	PRIV NÃO ELEG	TOTAL
INFRA ESTRUTU	256.500,00 €	171.000,00 €	52.500,00 €	480.060,00 €
EQUIP MÓVEL	20.548,80 €	13.698,72 €	...	34.246,80 €
PROJECTO TÉCN	...	...	...	...
FISCALIZAÇÃO	5.130,00 €	3.420,00 €	...	8.550,00 €
TOTAL	282.178,80 €	188.118,72 €	52.500,00 €	522.856,80 €

Assim:

- Estado financia 60% do Projecto de Infra-estrutura, cabendo o restante à Instituição. Este é suportado através de recursos financeiros próprios, de recurso ao crédito, de financiamento decorrente de parcerias realizadas entre a entidade promotora e a autarquia local;
- Número de Utentes: 33 em resposta social Creche; 24 em Centro de Dia e 20 em Serviço de Apoio Domiciliário;
- Acordos de cooperação (Portaria n.º 881/2007, de 8 de Agosto);
- Para o plano de exploração previsional, obteve-se o preço do serviço de cada resposta (participação familiar) com base numa média aferida numa instituição da mesma freguesia e com as mesmas características;
- Recursos Humanos: Director de Serviços (1); Secretário (1); Educador de Infância (2); Ajudante de Acção Educativa (4); Animador Cultural (1); Ajudante de Acção Directa CD (1); Ajudante de Acção Directa SAD (4); Trabalhador Auxiliar dos Serviços Gerais (2); Cozinheiro (1); Ajudante de Cozinheiro (1);
- Para a determinação dos salários dos trabalhadores a referência é a Tabela de Remunerações do Contrato Colectivo de Trabalho para a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. O valor da contribuição a pagar à Segurança Social é o que resulta do produto da remuneração do trabalhador, pela taxa global de 30.6%, ao qual corresponde a parcela de 11.00% e à entidade empregadora de 19.6%. A determinação do IRS, a partir do Despacho n.º 2366-A/2007 (tabelas de retenção na fonte).
- Consideração do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais, como modelo de orientação.

O modelo de financiamento/ investimento apresenta nesta data um cenário positivo ao prever uma taxa de ocupação total. O número de utentes para Creche e Centro de Dia, devido às condições físicas que implicam, não pode ultrapassar o apresentado. Contudo o Serviço de Apoio Domiciliário (grande aposta em termos de resposta social para apoio aos idosos) pode ser aumentado. Seria estratégia de médio prazo poder fazê-lo.

Nesta fase candidataram-se 1331 instituições a nível nacional. No concelho X foram a plenário do Conselho Local de Acção Social onze candidaturas.

A 07/08/2007 a entidade promotora foi notificada com o objectivo de reformular o estudo prévio/projecto ao nível de alguns dos indicadores a observar na arquitectura.

No dia 06/11/2007 a candidatura foi aprovada apresentando zero desconformidades. Das onze candidaturas do concelho X, foram aprovadas apenas seis.

Iniciou-se o procedimento de contratação de crédito junto do banco. Por estas instituições terem na sua denominação “Sem Fins Lucrativos”, gerou-se alguma confusão visto ter de se inserir o processo no sector “Empresas”. Apesar de o modelo financeiro apresentar valores ao nível de VAL, IR e TIR<sup>21</sup> que o posicionavam numa situação favorável à aprovação, o banco evidenciou a presença de duas situações adversas: 1) a falta de experiência da Direcção e 2) a não existência de património. A solução proposta pelo mesmo, passaria pela Direcção e pelo gestor de projecto darem o seu aval pessoal enquanto garantia real. Assistiu-se a novo “conflito ao nível da cadeia de liderança”, com três elementos da direcção a votarem no sentido favorável e dois contra. O gestor de projecto sugeriu agrupar um número razoável de cidadãos, de entre sócios, não sócios mas parceiros e outros elementos constituintes dos Órgãos Sociais, que estivessem dispostos a “afiançar” a garantia, e o resultado foi uma Livrança onde constava o nome de 31 indivíduos, de entre os quais, os dois elementos da Direcção que se tinham oposto a tal. O contrato estabelecia dois anos de carência de capital e juro, para um período de amortização da dívida de 15 anos (conforme solicitado pela instituição). O juro contratualizado não lesava a continuidade do empreendimento.

Não se pode deixar de evidenciar a forma como lógicas de mercado, estado e comunidade se justapõem num ciclo de intersecção, na prossecução dos objectivos em causa, revelando as implicações resultantes do debate em torno do Terceiro Sector e da Economia Social.

---

<sup>21</sup> VAL – Valor Actualizado Líquido; IR – Índice de Rendibilidade; TIR – Taxa Interna de Rendibilidade.

Paralelamente à função de gestor de projecto, este desenvolve outras actividades que passam numa primeira fase pelo diagnóstico e pela implementação de projectos piloto no sentido de aferir a sua pertinência e a criação de valor social. Desta forma, resultaram duas respostas sociais (para crianças – “Natação” e para idosos – “Universidade Sénior”) não tipificadas pela Segurança Social, voltadas para necessidades sentidas na comunidade, não necessariamente carenciada. A essência destes projectos recaía na parceria com outras entidades, no caso o município e uma instituição de ensino superior. As duas actividades conjuntas para além da sua natureza primordial – ir ao encontro de necessidades sociais – constituíam uma mais-valia financeira, pelo resultado líquido derivado, determinante, mais tarde, para suporte do juro do crédito contraído. Por serem actividades “alternativas e diferentes” a direcção mostrou grande resistência à ideia de implementação.

Sobre este aspecto o entrevistado refere, e passo a citar:

*“(...) as instituições tem de procurar formas de reutilizar o seu património, ou de conseguir recursos fora desta lógica pública... isto pode ser através dos associados, como pode ser através das empresas ou das comunidades a que pertencem... e devem fazê-lo cada vez mais... daí a importância do que falámos logo ao princípio... das instituições se dotarem de capacidade técnica para estas diferentes áreas, nomeadamente ao nível do marketing e ao nível da gestão de recursos que tem à sua disposição... porque essa é outra dimensão... que nalguns casos não é a falta de recursos, é o modo inadequado como esses recursos são utilizados...” ( pp.13, l.11).*

Outra situação de resistência, verificou-se relativamente à implementação de um mapa de projecções de *cash-flow*. O gestor de projecto elaborou um modelo que determinava a estimativa da posição líquida de Tesouraria da organização, numa base semanal. Assim, a projecção de *cash-flow* possibilitava o cruzamento entre entradas de fundos vindas das receitas e as despesas previsíveis: custos fixos como salários, juros de empréstimos, etc., e custos variáveis. Alguns destes pagamentos ocorriam numa base mensal, enquanto outros em intervalos mais irregulares, criando desfasamentos entre as entradas e saídas de fundos, daí a utilidade do seu controlo. No entanto a Direcção não lhe atribuiu qualquer importância.

Os episódios descritos vislumbram por si só a orientação das proposições, ou seja, a direcção não parece estar sensível para as implicações que o desenvolvimento de um projecto desta natureza reclama, no entanto o gestor de projecto tenta conduzir o processo atribuindo importância à gestão estratégica e operacional. Uma direcção profissionalizada traduzir-se-ia numa actuação mais eficiente e eficaz, focalizada para o objectivo primordial. Assim, atendendo ao Estatuto das IPSS, aprovado pelo D.L.

119/83, de 25 de Fevereiro, e considerando a redacção do Artigo 13.º, nomeadamente o ponto 1, que dispõe: “*Compete ao órgão de administração gerir a instituição*”... impõe-se a seguinte questão: não deveriam estas associações estar dotadas de direcções profissionalizadas, ou seja sensibilizadas para um processo com implicações ao nível do planeamento, organização, liderança e controlo?

Segundo as declarações do Presidente do ISS, que passo a citar:

*“Os Estatutos das IPSS... merecem uma revisão profunda... de facto hoje a realidade não é a realidade de 83, nem de Portugal nem do mundo... e em particular de Portugal... e portanto, justificar-se-ia alguma alteração aos Estatutos... é uma matéria que está em cima da mesa à muito tempo... não tem sido fácil conjugar as vontades para fazer essa alteração... mas que é indispensável que ocorra...”* (pp. 5, l. 3).

No entanto, o sentido da alteração mencionada terá que ver com uma lógica que se prende com o domínio das regras de mercado, pelo que cito:

*“(...) ou seja, da forma como estas instituições tendo um estatuto privilegiado do ponto de vista fiscal, por exemplo, abordam o mercado em condições de desigualdade em relação às do sector privado que possam prestar o mesmo tipo de serviço...”* (pp. 3, l. 6).

Exemplificando:

*“(...) nós misturamos no mesmo sector organizações de uma dimensão “micro, micro, micro”, ... no caso de algumas IPSS do país e até organizações, como é o caso das Cooperativas Agrícolas ou Leiteiras... que são grandes organizações, com modelos de gestão muito modernos e muito exigentes... (pp. 2, l. 22). (...) ...não faz nenhum sentido que a LACTICOOP<sup>22</sup>... tenha condições especiais pelo simples facto de ser uma cooperativa... o modo como aborda o mercado, deve abordá-lo nas mesmas condições que outros sectores abordam...”* (pp.3, l. 33).

Desta forma, não passará por uma pretensa profissionalização, conforme sugerido, pelo que, citando o mesmo:

*“Isto não se resolve, na minha opinião, com uma exigência de que os Corpos Sociais tenham conhecimentos técnicos profundos sobre a realidade que vão liderar... o perigo é quando essas pessoas não sabendo, acham que sabem... (pp. 6, l. 31) e (...) ...os Corpos Sociais lideram uma associação... (pp.6, l. 35) (...) ...tem de ser evitado é... que as direcções das Instituições extravasem o âmbito das suas atribuições, que é dirigir globalmente a Instituição... que para isso não se exigem requisitos técnicos especiais... (pp. 7, l. 5) (...) ...continua a ser comum, a existência de situações em que as direcções, os Órgãos Sociais destas Instituições, se meterem em terrenos para os quais não estão preparados... e isso normalmente traduz-se em prejuízo para as Instituições...”* (pp. 7, l. 24).

A revisão da literatura sobre Líderes e Gestores, abordada no ponto 3.1. expõe questão complexa resulta ser esta abordagem, pelo que contrariamente ao registo do

---

<sup>22</sup> União das Cooperativas de Produtores de Leite de Entre Douro e Mondego

entrevistado, “*liderar e gerir*” exige qualidades e capacidades, não só intrínsecas, mas de aprendizagem. Tomar estas funções de forma tão “imponderada” ao se inferir que “(...) *para isso não se exigem requisitos técnicos especiais (...)*” não é compreensível, à luz do conhecimento produzido e da contextualização organizacional. No entanto, a partir da análise da composição do artigo 13.º, ponto 3 do Estatuto das IPSS, aprovado pelo D.L. 119/83, de 25 de Fevereiro – “*Se os estatutos o permitirem, o órgão de administração poderá delegar em profissionais qualificados ao serviço da instituição, ou em mandatários, alguns dos seus poderes...*” – poderá por hipótese, entender-se a fundamentação para a firme posição que o entrevistado adopta em não concordar com dirigentes profissionalizados, pelo que se transcreve o seu depoimento:

*“(...) tem de ter suportes profissionais para as diferentes áreas de actividade... e não podem, ou não devem, interferir nessas áreas técnicas... deve exigir-se é que essas decisões sejam suportadas em requisitos técnicos especializados...” (pp. 6, l. 35).*

Porque um projecto desta dimensão não pode comportar financeiramente técnicos de diferentes áreas, o gestor de projecto sugeriu à Direcção que os estatutos considerassem a possibilidade de integrar e nomear um Conselho Consultivo. Desta forma, estariam afectos à instituição personalidades e entidades várias, que pela sua área de intervenção e *expertise* pudessem colaborar de forma voluntária em aspectos que requeriam conhecimentos técnicos especializados (a título exemplificativo e no âmbito da saúde/ medicina: em ambiente de Centro de Dia, devem conviver idosos sem patologias com aqueles que apresentem um quadro de *alzheimer?*). Esta proposta não teve acolhimento pois a Direcção achou que: “*incluir mais gente nos Corpos Sociais seria um processo muito confuso, com gente a mais*” (Direcção da IPSS A).

A importância que recai nos membros da direcção prender-se com o facto de constituírem os indivíduos com mais responsabilidades dentro da associação. Ainda que as Assembleias Gerais sejam por princípio soberanas, a legitimidade eleitoral confere o poder executivo aos dirigentes, pelo que se pode dizer que uma associação é essencialmente o que os seus dirigentes fazem dela.

#### **4.3.2. Fase II do Projecto: Projecto de Execução**

No dia 28/03/2008 foi contratualizada a comparticipação financeira com o Instituto da Segurança Social, IP.

Foi colocada uma questão ao entrevistado relativamente ao Contrato de Comparticipação Financeira estabelecido entre Entidades Promotoras e o Instituto da

Segurança Social, I.P., ou seja, se por uma questão de tempestividade, não deveria ser alvo de protocolo, na fase do apuramento do referencial para projecto de Execução. A pertinência desta questão prende-se com o facto de o estudo prévio de arquitectura, partir para a determinação da estimativa do custo de obra com base num valor estimado por Portaria do RMUE, que fica muito aquém de um resultado orçamentado para cada especialidade integrante do projecto em fase de execução.

A resposta do entrevistado foi, e passo a citar:

*“Muitas instituições tenderam a fazer uma de duas coisas ou ambas... ou a sobrevalorizar a sua capacidade de financiamento próprio... para diminuir a percentagem de financiamento público é preciso valorizar a candidatura ou subvalorizar os custos do projecto... Portanto não se tratava aqui de ignorar alguns aspectos do custo global da obra, tratava-se sobretudo de tentar que a obra aparecesse com um custo mais baixo, ainda que à partida já se soubesse que eventualmente aqueles custos iriam ser ultrapassados... de modo que o projecto fosse aprovado e depois logo se via... (pp. 11, l. 10) (...) ...não é tanto uma omissão ignorante de algumas dimensões dos custos, é a intenção deliberada de fazer descer o custo provisional para quê?... para que a candidatura ganhe pontos na apreciação e na hierarquização... e algumas instituições caíram nesse erro.” (pp. 11, l. 24).*

Para melhor compreensão desta problemática, temos de voltar à determinação do investimento máximo elegível participado, ou investimento público.

Se o custo padrão de construção por utente, de cada resposta social elegível tem um valor fixo, a título exemplificativo: creche – 7800 euros, não parece ser correcto o facto de a sua aplicação ser feita independentemente da zona geográfica em causa. O m<sup>2</sup> de construção difere de áreas metropolitanas para áreas rurais, do centro de uma cidade para a sua periferia, pelo que contrariamente ao exposto pelo entrevistado, parece tratar-se de uma omissão na consideração dos custos.

O valor do referencial para projecto de execução contempla a totalidade dos orçamentos por especialidade, contrariamente ao custo padrão por utente, que resulta na prática num indicador “cego”.

Outro aspecto relativo a este custo padrão prende-se com o facto de se manter inalterado nas diferentes edições do PARES. De 2006 a 2008 o próprio valor do m<sup>2</sup> estipulado por Portaria do RMUE, de município para município, evoluiu no sentido crescente (já para não mencionar o valor de mercado), pelo que a “penalização” para entidades candidatas situadas em áreas geográficas mais valorizadas é maior, uma vez que a participação pública está fixa desde início.

A fase subsequente culminou no dia 29 de Setembro de 2008, com a entrega na Segurança Social do Projecto de Execução. Deste processo são integrantes os seguintes

elementos: projectos de arquitectura, estabilidade (fundações e estrutura), rede de abastecimento de água, rede de drenagem de águas residuais domésticas e pluviais, climatização e ventilação (AVAC), instalação de gás, alimentação e distribuição de energia eléctrica, instalações telefónicas e telecomunicações, instalações electromecânicas, segurança e saúde da obra, acústico, arranjos exteriores, estudo do comportamento térmico do edifício e estudo geológico/geotécnico do terreno de fundações, bem como os respectivos mapas resumo de quantidades e orçamentos. Inclui também os pareceres de entidades como: Autoridade Nacional de Protecção Civil, Autoridade de Saúde do Concelho de X, AC, Águas de X, E. M., e por fim, da Câmara Municipal de X, com a obtenção da licença para construção.

Exceptuando o estudo geológico/geotécnico, todos os projectos foram doados.

Outro episódio interessa salientar nesta fase. Aquando do acto solene de cedência do direito de superfície pelo Município à IPSS em causa, estavam presentes os projectistas (exceptuando a arquitectura), que do alto do “palanque” afirmaram comprometer-se elaborar os projectos “*pro bono*”.

Na fase de entrega de Projecto de Execução esperou-se nove meses pelas respectivas especialidades (com excepção da arquitectura). Foram entregues no Centro Distrital da Segurança Social cinco officios de fundamentação para prorrogação de prazos junto do I.S.S., I.P.

O gestor de projecto tinha de coordenar todas as necessidades entre projectistas. No entanto estes não observavam os prazos inerentes, pelo que a pressão exercida tornou-se infrutífera. A posição da Direcção foi de “*não voltar a falar com eles por não serem merecedores da sua consideração*” (Direcção da IPSS A). Os projectistas são quem responde durante e depois da construção do edifício – o termo de responsabilidade assim o obriga. A estratégia por parte do gestor de projecto foi de convocar uma reunião com a conivência da Segurança Social no próprio edifício da Segurança Social. Uma vez sentados à mesa, projectistas e Direcção, o poder da tutela fez-se sentir com o apurar de responsabilidades e passadas três semanas estava a dar entrada no Município o controverso Projecto de Execução, apresentando nova estimativa para o custo da obra: 548.000,00 €.

Os meses de Outubro a Dezembro foram dedicados a outras formalidades, destacando-se a exposição elaborada pelo gestor de projecto, ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social, I.P., com o objectivo de autorizar a constituição de garantia real – hipoteca do bem futuro – a favor da instituição de crédito,

que concedeu financiamento ao projecto (Nota: dado o deferimento, toda a garantia assente no aval pessoal deixou de ser considerada).

Ficaram definidos os procedimentos a adoptar quer para a empreitada, quer para a fiscalização – Ajuste directo com consulta prévia. Foram elaboradas e entregues à Segurança Social, as minutas do procedimento adjudicatório, em conformidade com o D.L. n.º 59/99, de 2 de Março, conjugado com o D.L. n.º 256-A/2007, de 13 de Julho.

No início de Janeiro de 2009 foi feito o Convite às Empresas de Construção para apresentação de propostas (Ajuste Directo com consulta prévia, nos termos do D.L. n.º 256-A/2007, de 13 de Julho, conjugado com o D.L. n.º 59/99, de 2 de Março – preço global: adjudicação feita à proposta que apresente o preço mais baixo).

A entidade promotora é notificada pelo I.S.S., I.P. de um adicional de 10% ao financiamento público contratualizado caso a obra seja consignada até 30 de Abril

No mês de Fevereiro, em sessão reservada, a Comissão de Acompanhamento deu início ao processo de análise e escolha da Empresa, de entre as sete concorrentes respondentes. Após análise da acta/relatório e das notificações de audiência prévia, a Comissão assinou todos os documentos, remetidos aos concorrentes em correio registado, com aviso de recepção, informando da decisão de adjudicação à empresa X, Lda., pelo valor de 669.346,90 euros.

Apresenta-se a evolução dos valores para a infra-estrutura:

- Candidatura – 480.060,00 €
- Projecto de Execução – 548.000,00 €
- Resultado do Concurso – 669.346,90 €

De referir que esta decisão de adjudicação foi tomada por unanimidade em reunião de Direcção, realizada a 18 de Fevereiro. O parecer do gestor de projecto indicava a existência de um alto risco de incumprimento no médio e longo prazo, resultado do valor de concurso. Este relatório referia também que a Direcção não estava ciente de outros custos adicionais relacionados com o “inflacionamento” substancial, que as previsões actualizadas do estudo de viabilidade económico-financeiro apontavam. O parecer seria de não viabilizar o empreendimento. Não obstante, a Direcção assumiu, partindo de pressupostos pouco claros, que o processo seria irreversível referindo que *“o estudo de viabilidade económico-financeiro deveria ser entendido como um mero estudo académico e o montante em falta iria aparecer, pois tratando-se também de uma questão política, o Estado teria a obrigação de intervir*

quando fosse necessário...Além de que, parar agora seria uma vergonha perante as outras instituições” (Direcção da IPSS A).

Sobre este aspecto o entrevistado refere haver, e passo a transcrever:

*“...esta ideia que “depois se vê, o Estado resolver o problema”... (...) ...de uma forma geral, o que acontece hoje... juntam-se dez amigos, fazem uma associação para fazer um Lar numa aldeia de não sei onde... e depois acham que cabe ao Estado pagar tudo... Esta não é a lógica da cooperação... nem pode ser a lógica do financiamento público...” (pp. 12, l. 35).*

No mês de Março foram enviados os Convites às Empresas de Fiscalização para apresentação de propostas (Ajuste Directo com consulta prévia, nos termos do D.L. n.º 256-A/2007, de 13 de Julho, conjugado com o D.L. n.º59/99, de 2 de Março – preço global: adjudicação feita à proposta que apresente o preço mais baixo).

Em sessão reservada, a Comissão de Acompanhamento deu início ao processo de análise e escolha da Empresa, de entre as duas concorrentes respondentes. Após análise da acta/relatório e das notificações de audiência prévia, a Comissão assinou todos os documentos, remetidos aos concorrentes em correio registado, com aviso de recepção, informando da decisão de adjudicação à empresa Y, Lda. pelo valor de 10.800,00 euros.

Uma Direcção “profissionalizada”, “com conhecimentos especializados”, tomaria a decisão de dar por encerrado o processo (posição mais correcta), ou reformular toda a estratégia, bem como todo o seu planeamento, procurando fontes de financiamento em diferentes plataformas, partindo para o desenvolvimento de actividades inovadoras que alavancassem as acções em curso. Comportamento que nunca chegou a ser concretizado e recorrentemente pautado pelo popular “*depois se verá...*” (Direcção da IPSS A). Nesta fase, o gestor de projecto perde autonomia decisória, é-lhe retirada pelo Presidente da Direcção que até aqui dizia: “*Delego tudo nele...*” (Presidente da Direcção da IPSS A) e passa a cumprir funções correntes que resultam do desenrolar do curso diário do processo.

#### **4.3.3. Fase III do Projecto: Contratação das Empresas**

O Contrato com a empresa de Construção, é celebrado a 22 de Maio de 2009 e o Auto de Consignação dá-se a 28 de Abril, estando desta forma a entidade promotora em condições de fazer uma adenda à contratualização inicial, de mais 10% do financiamento público da Infra-estrutura. Contratualizam-se paralelamente, os Serviços de Fiscalização.

De notar que para obtenção do alvará para construção junto do município, a lógica subjacente é em reconhecer juridicamente a IPSS enquanto entidade privada e promotora, e assim “dono de obra”. O Estado financia parte do empreendimento e determina a empreitada obedecendo aos requisitos do D.L. n.º 59/99, de 2 de Março – que regula o regime jurídico das empreitadas de obras públicas. Dada a indeterminação jurídica das partes, aquisição do Livro de Obra revelou-se um processo com particularidades no mínimo dúbias. O município, não obstante as considerações por parte da Direcção Geral da Segurança Social, faz o registo do Livro de Obra enquanto entidade privada.

A obra começa de forma simbólica com o “Lançamento da Primeira Pedra”. Estão presentes todos os membros dos Órgãos Sociais, bem como os “notáveis” da Cidade; Governador Civil, Presidente da Câmara, Presidente da Junta de Freguesia, Director do Centro Distrital da Segurança Social, Ex-Presidente da Câmara, Representantes das Empresas contratualizadas, Projectistas, representante da Igreja, para “benzer” o empreendimento, rodeados da imprensa local.

Esta situação corrobora o que Moscovici e Doise referem acerca da intensidade da participação nas associações: *“os incentivos mais importantes parecem ser de ordem não material”*. *“A necessidade de participar mostra-se na vontade de sermos vistos, ouvidos, aprovados”*. *“Os benefícios que esperamos passam designadamente pelo reconhecimento social, dos nossos pares, daqueles de que somos próximos”* (Moscovici e Doise, 1992).

Como constata Rego, as causas da participação e de uma participação diferenciada, parecem pois suscitar múltiplas explicações, sendo elas mais complementares do que conclusivas (Rego, 2007). Esta afirmação vai ao encontro daquilo que o entrevistado entende ser as motivações para que indivíduos da sociedade civil se organizem e constituam associações, que passo a citar:

*“(...) o móbil pode ser muito diferenciado...” (pp. 4, l. 22).*

No entanto coloca ênfase na tradição e na influência da Igreja, denominador comum com a literatura já abordada:

*“(...) tem a ver com uma tradição, neste caso portuguesa, de mobilização das comunidades para a tentativa de resolução dos problemas que são seus... tem que ver com a própria forma como a influência da Igreja se foi notando no sentido de dizer que cabe às comunidades tentar encontrar soluções para as fragilidades que encontram... (pp. 4, l. 23) (...) ...tradição muito antiga, secular de organização de grupos de cidadãos que se consideram em melhores condições, sejam materiais, seja do ponto de vista*

*social, para poderem de forma organizada, responder a essas dificuldades e aos défices que possa haver para algumas pessoas mais frágeis... (pp. 4, l. 28) (...) ...o móbil principal é o principio do altruísmo e da solidariedade... pode depois haver móveis distintos... mas enfim, esses são excepções a esta regra, porque aquilo a que a gente assiste é de facto a uma mobilização de vontades e vontade de ser útil ao outro... isto tem muito que ver com a nossa tradição cristã...” (pp. 4, l. 32).*

A que requisitos devem então responder estes indivíduos? Passando a citar o entrevistado:

*“(...) requisito da disponibilidade... falo da disponibilidade de uma pessoa se dedicar à causa que quer abraçar através de uma gestão de uma Instituição... (...) ...o mais importante que é preciso preservar é a idoneidade...” (pp. 5, l. 13).*

O dicionário de língua portuguesa Porto Editora<sup>23</sup>, define idoneidade como: “1) qualidade de idóneo; 2) capacidade; 3) aptidão”. Por sua vez, idóneo remete para: “1) que tem competência para desempenhar certos cargos ou funções, apto, capaz; 2) adequado; 3) que é moralmente correcto”.

Seguindo o seu raciocínio, que transcrevo:

*“(...) na prática asseguramo-nos de que quem vai para os Órgãos Sociais de uma Instituição, vai exclusivamente pelos fins a que a Instituição se dedica e não para cumprir objectivos pessoais...” (pp. 5, l. 16).*

O acto de registo na Direcção Geral da Segurança Social do resultado da eleição dos Corpos Gerentes por parte das IPSS, é meramente administrativo e de índole informativa. Desta forma, como é aferida a competência para o desempenho de cargos cuja natureza é de direcção e administração? Sobre este aspecto o entrevistado refere, e passo a citar:

*“Nós estamos num regime de associação livre, ou seja, o Estado não interfere na forma como os cidadãos se organizam para cumprir determinados objectivos... (...) Interfere... no momento em que esses objectivos se transformam em realidade... ou seja, fixando regras, acompanhando, tutelando e avaliando em permanência tudo isso, sobretudo quando há recursos públicos envolvidos... (pp. 5, l. 31) (...) ...tem depois avaliar se esse projecto está de acordo com as regras... se cumpre com os normativos e se tudo está regular do ponto de vista do funcionamento...” (pp. 6, l. 2).*

O papel da Assembleia Geral, ou seja, dos associados, é determinante nesta matéria porque, citando:

*“(...) cabe aos associados dessa Instituição, livremente escolher aqueles ou aquelas que entende que são os melhores para ocupar esses lugares... (...) ...quando as pessoas se juntam numa determinada Instituição, conhecem-se umas às outras, tem um conhecimento profundo do que são as características de cada uma das pessoas, e quando se faz uma lista para os*

<sup>23</sup> Infopédia, Enciclopédia e Dicionários Porto Editora 2011.

*Órgãos Sociais, é importante que essa lista revele preocupação em que as pessoas sejam de facto pessoas que estão ali pela causa e não pela sua causa... (pp. 6, l. 8) (...) ...cada vez assumem mais relevância os aspectos de profissionalização das actividades das instituições... o que não significa necessariamente a profissionalização dos seus dirigentes... são aspectos distintos... é a idoneidade entendida aqui como um conjunto de valores, que deve presidir principalmente à escolha de pessoas para os Órgãos Sociais destas Instituições...” (pp. 5, l. 21).*

Inicia a obra...

O Estado, Instituto da Segurança Social, I.P., paga a sua percentagem mediante a entrega mensal dos Autos de Medição, e dos documentos “pedidos de pagamento” devidamente preenchidos. Este processo é validado em dois gabinetes do Distrito – Gabinete de Apoio a Programas (GAP) e Gabinete de Apoio Técnico (GAT) – e depois seguem para Lisboa - Central, onde depois de validados também, é feito o depósito dos respectivos valores na conta criada para o efeito.

De salientar que a entidade promotora suporta o IVA, daí que paralelamente, mediante requisição mensal ao I.S.S.I.P., as facturas depois de visadas, seguem para a Direcção Geral de Impostos e após validação, o IVA é restituído.

O Banco liberta o crédito em função de vistorias. Estas não são mensais e procura-se ter sempre um volume de obra superior, de forma a fundamentar uma libertação que cubra as necessidades presentes, já com a intenção de ficar um “fundo manei”, para o mês seguinte. O mesmo acontece ao nível do equipamento móvel. Este “circuito” é crucial, daí a importância do rigor ao nível do planeamento e controlo para a sustentabilidade de todo o processo.

Segundo registo da citação do entrevistado, ele refere:

*“(...) a questão da sustentabilidade das organizações deve ser colocada em primeiro lugar, na forma e na capacidade que tem de prestar um serviço qualificado, de qualidade a que se sobrepõe... (pp. 12, l. 29) (...) Depois, do ponto de vista financeiro, aquilo que se deve exigir, na minha opinião... o relacionamento do Estado com as estas instituições seja um relacionamento estável, transparente e reconhecido... o quê que eu quero dizer com isto... que tem de haver um quadro em que uma instituição, quando se constitui para prestar um determinado serviço, saiba à partida com o quê que conta...” (pp. 12, l. 31).*

Assim, para se determinar ao nível de projecto, se a dimensão económica e a dimensão social são conciliáveis, em bom rigor teríamos de recorrer à apresentação de modelos de financiamento, fazendo variar diferentes pressupostos, para exemplificar: o facto de existirem capitais alheios ou não, o quadro de colaboradores ser sobredimensionado para as necessidades ou não, o respectivo valor de remunerações, e

talvez o mais importante, a existência de acordos de cooperação. Basta um pequeno exercício: no âmbito do modelo em causa e tendo em consideração os Pressupostos do Modelo de Financiamento mencionados anteriormente, sem o estabelecimento dos acordos de cooperação, o projecto não é viável, logo o plano da sustentabilidade nem sequer é atendível.

Apresenta-se um registo transcrito da entrevista relativamente a esta matéria:

*“(...) nós temos tendência a associar sustentabilidade com sobrevivência, e não é a mesma coisa... uma coisa é a dimensão financeira da sustentabilidade de uma organização, outra é a sustentabilidade social dessa organização, ou seja... a capacidade de quem está em primeiro plano, é a capacidade dessa entidade prestar sustentavelmente serviços de qualidade a quem procura os seus serviços... para isto, precisa naturalmente, de solidez financeira... de suporte financeiro...” (pp. 12, l. 19).*

Almeida refere que as dificuldades que hoje as OSFL atravessam decorrem de factores intrínsecos à sua própria natureza e merecem a atenção urgente de todos os agentes, privados e públicos. Insistir que uma organização deste tipo seja auto-sustentável é forçá-la a uma estratégia de desenvolvimento que não lhe é natural. O esforço deve estar no diagnóstico de carências sociais, na clarificação de objectivos e no papel de cada organização, na melhoria da eficiência dos seus processos de gestão e na angariação de parceiros privados interessados em apoiar a instituição. Em todo o caso, uma vez feito este diagnóstico e as carências sociais rigorosamente sinalizadas, a sustentabilidade destas organizações não deve ser assegurada exclusivamente por iniciativa privada. O estado, representando o interesse colectivo, deve garantir o seu financiamento, exigindo-se um esforço adicional a estas organizações na boa aplicação de recursos públicos e no relato amplo e transparente para a sociedade sobre a forma como desenvolvem a sua actividade, os resultados alcançados e as perspectivas futuras (Almeida, 2010).

Concretiza-se este ponto evidenciando a decisão tomada pela Direcção, de que não se iria efectuar o último pagamento (e mais avultado) ao empreiteiro, criando uma situação no mínimo “desconfortável”, junto das entidades envolvidas no circuito referido anteriormente. O motivo não foi adiantado, no entanto a direcção refere: *“ele que aguarde porque nós estamos a trabalhar pelo Estado para o social”* (Direcção da IPSS A).

Estamos perante uma atitude que fere duplamente o conceito de idoneidade, na sua acepção de 1) “*que tem competência para desempenhar certos cargos ou funções, apto, capaz*”, e talvez mais importante, 3) “*que é moralmente correcto*”.

#### **4.3.4. Fase IV do Projecto: Contratação dos Colaboradores**

Paralelamente à finalização do projecto, desenrola-se a acção de recrutamento dos colaboradores. Situamo-nos agora em Junho de 2010.

Nesta fase ocorre um episódio relevante com implicações na revisão bibliográfica exposta do segundo capítulo. Em reunião de Direcção, um dos seus membros propõe que o gestor de projecto venha a integrar as listas da Direcção nas eleições subsequentes. Esta proposta relacionava-se com o facto de reconhecer que detendo o conhecimento de todo o processo e isso poderia ser benéfico para o futuro da organização. Este acontecimento vai ao encontro do entendimento de “duplo estatuto” já referido, “pois ao vínculo laboral adiciona-se o elo voluntário enquanto membro da Direcção”. De facto, o recrutamento pode ser feito a partir da própria associação, ou seja, os trabalhadores podem ser membros da associação, inclusivamente ocupantes de cargos sociais. Esta vinculação pode explicar-se pelas competências adquiridas por estes indivíduos no exterior da associação, mas também sucede resultar da própria experiência associativa (Rego, 2007). Em paralelo entende-se desta forma como funciona o conhecimento organizacional abarcando, não só, o conhecimento explícito (conhecimento formalizado e expresso) como também conhecimento tácito (o qual inclui a capacidade para fazer ou julgar algo, “sensações” e “compreensões profundas” (*deep understanding*), isto é, conhecimento e experiência não articulados) (Nonaka e Takeuchi, 1995). No entanto, a maioria da Direcção insurge-se face tal proposta justificando motivos de incompatibilidade estatutária, não obstante o ponto em que os mesmos expressam: “*Quando o volume do movimento financeiro ou a complexidade da administração da Instituição exija a presença prolongada de um ou mais membros dos corpos gerentes, podem estes ser remunerados*”.

O quadro a ser contratado foi definido em sede de candidatura do PARES. O gestor de projecto tinha encetado acordos com o IEFP no sentido de uma melhor afectação às políticas de emprego destinadas a favorecer o início de actividades geradoras de novos postos de trabalho. No entanto em reunião de Direcção, o Presidente reclama a responsabilidade da contratação, não obstante a sugestão por parte dos outros membros da Direcção em integrar neste procedimento uma equipa externa à associação com

plenas competências para o efeito no sentido de neutralizar o “efeito cunha”. O resultado foi a criação de um quadro de colaboradores de entre a rede de base estritamente social e familiar do Presidente. Fica desta forma demonstrada a pretensa colegialidade das decisões de direcção, bem como a idoneidade (ou relativa falta dela), requisitos chave neste tipo de organizações.

Naturalmente que esta situação não retrata a óptica do entrevistado, e que passo a citar:

*“(...) as Instituições estão a reconhecer esta necessidade e a alterar radicalmente a sua forma de actuar e estão-se a dotar dos meios técnicos que lhes permitem gerir melhor os recursos, seja do ponto de vista dos recursos humanos, recursos financeiros, recursos materiais... (pp. 7, l. 9) [...] ...muitos dirigentes de Instituições tem vindo a passar por percursos de formação, nas várias áreas...” (pp. 8, l. 3).*

No entanto, reitera a sua posição relativamente a direcções não profissionalizadas:

*“(...) não é para se tornarem especialistas dessas áreas, mas é para os tornar sensíveis à necessidade de irmos melhorando o próprio funcionamento das Instituições... (pp. 8, l. 5) (...) ...dá a força que nós fazemos por exemplo, para que em todas as respostas sociais haja uma Direcção Técnica profissional... para assegurar que cada vez mais as Instituições se rejam por critérios técnicos, naquilo que é a sua dimensão técnica e que as Direcções não interfiram naquilo que são os aspectos técnicos da gestão das Instituições... (pp. 7, l. 27) (...) ...é um processo de mudança que não é instantâneo, nem sequer é rápido, mas que tem vindo a fazer o seu caminho...” (pp.8, l. 1).*

Importa salientar que nesta altura o gestor de projecto se demite. Por um lado, por não se rever nesta nova forma de actuação e gestão, por outro lado pelas pressões internas exercidas para esse efeito, não obstante a “promessa” inicial do Presidente da Direcção, de que: *“se o projecto vingar, ficará como coordenador da instituição”* (Presidente da Direcção da IPSS A).

A literatura da quebra do contrato psicológico é reveladora deste ponto, ou seja, na maior parte dos conceitos está implícita a noção de mutualidade, reciprocidade entre empregador e colaborador. Esta “reciprocidade” refere-se, na maior parte das vezes, às expectativas ou obrigações que cada parte desta relação tem face à outra (Rousseau e Parks, 1993). Também essas expectativas ou obrigações não são necessariamente objectivas e factuais. São sobretudo percepções, que cada parte ou elemento do acordo tem sobre compromissos futuros, que estão em jogo na relação de emprego (Robinson, 1996; Rousseau, 1998). Assim, o contrato psicológico é um conceito de natureza implícita no que respeita aos entendimentos de cada parte envolvida sobre as promessas

e obrigações recíprocas incluídas no contrato (Sparrow, 1996). A percepção dessa reciprocidade, mais do que a reciprocidade em si, é o facto distintivo do contrato psicológico (Rousseau, 1998). A possibilidade de percepção, pelo colaborador, de violação do contrato psicológico inicia-se com as conjugações possíveis entre a vontade e a possibilidade de cumprimento da organização dos termos do contrato (incongruência e/ou renegação), contribuindo para tais factores o desempenho organizacional e do colaborador, as interacções pré-contratação que o colaborador possa ter tido com a organização e o tipo de socialização a que foi sujeito. Este sentimento de que a organização violou o contrato psicológico vai depender da interpretação feita pelo mesmo relativamente aos resultados, à razão da ocorrência da quebra, a juízos sobre a justiça processual e interaccional e à governação do contrato social. Se o processo de interpretação tiver como resultado a assumpção de violação, então o colaborador optará por um conjunto de respostas comportamentais que afectarão a relação com a organização onde trabalha, dependendo tais respostas de factores moderadores como o nível de satisfação com o trabalho, grau de confiança no empregador, disponibilidade de empregos alternativos.

Concluindo, esta Direcção surgiu em 1995 quando um grupo de amigos com filiação partidária explícita, decide que “também” deveriam ter uma infra-estrutura no local da freguesia onde estavam situados (independentemente do valor social em causa, ou seja, da consideração pela procura e oferta). Quando o gestor de projecto foi contratado em 2007, a Direcção Geral da Segurança Social estava a iniciar o processo de destituição da Utilidade Pública para posterior dissolução da associação, uma vez que não apresentavam actividades. O Presidente da Direcção confrontado com o facto de nunca ter recorrido a PIDDAC ou à Medida 5, referiu: *“Nós estamos aqui por carolice e a Segurança Social nunca nos informou de nada...dava os projectos a quem bem entendia... não percebemos muito bem do assunto... por isso contratamos um subordinado...”* (Presidente da Direcção da IPSS A). São os próprios membros da Direcção a assumir que *“não percebem nada do assunto”*, no entanto face redacção dos estatutos “gerem a Instituição”, são idóneos, e partem para um empreendimento que envolve recursos públicos. Ao longo da exposição, é notório o facto de não se comportarem nem como verdadeiros líderes mobilizadores de vontades, nem como gestores com competências mínimas. A sua actuação é recorrentemente pautada pela

ausência, pela inépcia e pela falta de entendimento relativamente à missão, visão e objectivos.

Segundo Sá (2011), o planeamento e a gestão estratégica implicam a identificação das necessidades, dos objectivos e respectivas prioridades, ou seja, define o curso de acção. Tem de ser baseado em dados e factos, para uma correcta alocação de recursos, criando compromissos, gerando empenho. Por sua vez, a gestão operacional traduz estratégias em medidas de mais curto prazo, guia a acção quotidiana, garante a consistência entre os objectivos de diferentes áreas, permitindo monitorizar as acções em curso. Quem assume ambas dimensões é o gestor de projecto. Isolado face a inexistência de uma “linguagem/abordagem comum” para com quem toma decisões, é relegado para segundo plano numa fase em que contraria a sustentabilidade do processo. Por sua vez a Direcção faz-se notar num contexto caracterizado pela materialização do edifício e pela contratação do quadro que irá compor a estrutura de pessoal. Contexto adicionalmente caracterizado pela entrada de novos *players* para os Órgãos Sociais. Naturalmente que decidir quem vai ter trabalho numa altura em que o desemprego atinge valores de dimensão sem precedentes, confere um poder tal, que facilmente desvirtua propósitos traçados num início nebuloso, em que missão, visão e objectivos não estavam sequer traçados.

A contextualização cronológica apresentada pretende traduzir a morosidade dos processos, reflectindo circuitos demasiado burocráticos com evidentes perdas de eficiência. Não obstante, o projecto desenvolve-se devido à dimensão operacional em (quase) tudo semelhante à das organizações com fins lucrativos. O “quase” remete para as consequências da actuação aqui evidenciada, pelo que terão de ficar em aberto duas questões: Estará a organização a alcançar os seus objectivos? Estará a fazê-lo da melhor forma?

### ***Conclusão***

Da primeira parte podemos reter no essencial, os motivos históricos que contribuíram para a origem do associativismo, que cooptado na emergência dos movimentos sociais, foi alavancado pela actuação de várias forças situadas no Liberalismo, Republicanismo, Estado Novo – industrialização, participação social e política (ou ausência da mesma), modernização económica, elites católicas, grupos industriais e financeiros – Revolução de Abril, Democracia, reivindicações laborais, entre outras palavras-chave,

devendo entender-se que este processo foi tudo menos linear, como parece apresentar-se ao colocar as suas atribuições desta forma. Evidenciou-se também, que mais recentemente Boaventura Sousa Santos relaciona a fraca expressão dos movimentos sociais como resultado da posição semi-periférica de Portugal Assim, a participação nas associações é entendida como expressão cristalizada dos movimentos sociais na sociedade pós – industrial e símbolo da rejeição do político em detrimento da quotidianidade, noção que pretende realçar o facto de se tratar de organizações que se distinguem, simultaneamente, do Estado, do Mercado e da família.

Ressalta que a acção social, enquanto actividade prosseguida por estas organizações e que estava inicialmente ligada à solidariedade familiar ou de vizinhança, numa razão de proximidade, passa posteriormente a ser assumida por grupos de pessoas associadas para o efeito, em parceria com o Estado e com outras Organizações Públicas, pelo que se discorre sobre a importância do Pacto de Cooperação celebrado pelo Estado e as Uniões representativas das Instituições prestadoras da acção social, que consagra os princípios que regem o seu exercício a partir da definição dos diversos protagonistas, áreas prioritárias, direitos e as obrigações das partes, com privilégio aos mais carenciados, no acesso aos apoios disponibilizados pelos respectivos promotores. Neste mesmo âmbito, enquadrou-se o direito à segurança social e solidariedade, consagrado Constitucionalmente no artigo 63.º, fazendo parte de um conjunto de direitos, onde relevam, a saúde (artigo 64.º), a habitação (artigo 65.º), o ambiente e a qualidade de vida (artigo 66.º), no seio do capítulo II, destinados aos direitos sociais, e por sua vez integrado no título III dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais.

Dada a controvérsia em torno do debate de enforme conceptual da temática apresentada, orientou-se a investigação no sentido de perscrutar a literatura sobre perspectivas que assentam no Terceiro Sector e na Economia Social. Para compreender o Terceiro Sector expôs-se a sua dimensão histórica e o culminar desta resulta que a sociedade capitalista e o Estado evoluíram no sentido do desenvolvimento e do crescimento económico, integrando grande parte das reivindicações das organizações sem fins lucrativos numa lógica normativa do mercado e das políticas sociais do Estado-Providência. As virtualidades que esta abordagem advoga prendem-se com condições emergentes no mercado de trabalho, criadas a partir da actividade económica de Economia Social, Organizações Sem Fins Lucrativos ou de Trabalho Social, conforme os países, e potenciadas por cooperativas, associações privadas sem fins lucrativos, fundações ou mutualidades. Por outro lado a distância do Estado às famílias e comunidades locais desenvolve uma lógica de serviços de proximidade, onde o mesmo intervém subsidiando

actividades. Desta forma a relevância do Terceiro Sector remete para o ponto de vista económico, do emprego e da luta contra o desemprego, da luta contra a exclusão social e do potencial para construção do modelo social europeu, e por fim, para o desenvolvimento local. Esta simbiose de interesses e objectivos entre o Estado, a iniciativa privada e o terceiro sector é produto das interdependências e complementaridades geradas entre as três realidades. No entanto, a definição deste tipo de organizações como do terceiro sector, em contraponto com o sector privado e o sector público, não é precisa porque também este sector é privado. Designá-las como sem fins lucrativos também tem limitações, visto poder incluir todo o sector público, que também não coloca o lucro como primeiro objectivo (Franco, 2000). Considerá-las não governamentais é impreciso, pois existe o sector privado lucrativo. Denominá-las como empresas sociais não será ainda perfeito, pois estas incluem organizações híbridas (ex: com e sem fins lucrativos de acção social), de parcerias intersectoriais, cooperativas e até negócios orientados socialmente. Não obstante, reconhece-se que tem a vantagem de ser uma denominação pela positiva, de acordo com as novas perspectivas de inovação, dinamismo e assumpção dos valores empresariais no sector social (Paton, 2003). Por sua vez perspectivou-se a Economia Social enquanto ramo da ciência económica, distinto da economia política protagonizada por A. Smith, integrando três vertentes: os movimentos cooperativo, mutualista e associativo, oriundos da sociedade civil. Consoante os diferentes países destaca-se a importância que a mesma assume. As concepções europeias delimitam as organizações de economia social a partir de um conjunto de princípios: autonomia em relação ao Estado; finalidade social dos bens e serviços produzidos para os membros ou para a colectividade; o domínio do factor trabalho sobre o factor capital; a democracia na gestão e participação; 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. Teve-se também em consideração a definição da categoria de economia social segundo o Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa (CIREC), apresentando-se como o “conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados, assim como a tomada de decisões, não estão directamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles. Inclui também empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de “não mercado” a agregados familiares e cujos eventuais

excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criam, controlam ou financiam.” Além do núcleo de formas institucionais de economia social partilhado por todos os países (cooperativas, mutualidades, associações e fundações), demonstrou-se a existência de entidades que são próprias de determinados países, como é o caso das Misericórdias e das Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal. Desta forma, o conceito de economia social pertence ao conjunto de conceitos que apontam para outras economias, como contraponto à ideia de que existe um só tipo de relações económicas. Indica um conjunto de relações sociais de produção ou troca, organizações, racionalidades e princípios de acção nos quais predomina a actividade económica que não tem como objectivo principal o lucro, mas sim o benefício de um grupo social ou da sociedade (utilidade social). Em termos societais, a economia social propõe a democracia económica, a igualdade e a solidariedade como princípios organizadores das relações económicas na sociedade. Na crise económica e social actual presta-se uma nova atenção a conceitos e teorias que em tempos normais são remetidos para um lugar periférico. A ideia de economia social regressa por razões que não se prendem apenas com a crise das explicações monocausais e a busca por modelos explicativos e de política diferentes, mas também porque as organizações que a povoam propõem soluções concretas, muitas vezes inovadoras, para a crise económica e social. Concretiza-se este primeiro capítulo, assumindo que a lógica subjacente às duas abordagens, é na sua essência confluyente, existindo mais aspectos que as aproxima do que aspectos que as distingue. Estes conceitos, com nuances particulares, maior ênfase em alguns aspectos e menor em outros, que dependem dos contextos sociais específicos ou das teorias sociais subjacentes, tendem no fundo a descrever relações idênticas.

Com o enquadramento regulamentar das Instituições Particulares de Solidariedade Social, pretendeu demonstrar-se a forma como se podem revestir juridicamente as Associações de Solidariedade Social (associações de assistência ou beneficência), atendendo também às Misericórdias, Associações de Socorros Mútuos e Fundações, cuja regulamentação, no período contemporâneo, foi feita através do Estatuto da Assistência Social (Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944) e do Estatuto da Saúde e da Assistência (Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963). Importa referir o primeiro Estatuto das IPSS, que no período posterior à Constituição de 1976, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 2 de Dezembro, posteriormente revogado e substituído pelo Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, e que se mantém em vigor com alterações em alguns dos seus artigos, conforme ficou demonstrado. Como parte integrante do sistema de

segurança social, os objectivos que visam alcançar passaram a constituir uma responsabilidade do Estado, como impõe o art.º 63.º da Constituição da República Portuguesa. Desta forma, apresentaram-se estas instituições como sendo um género de Pessoa Colectiva, constituídas sem fins lucrativos que, de uma maneira geral, visam a protecção social das pessoas, prevenindo as situações de carência, disfunções e marginalização social e a integração comunitária, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços para apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária, protecção na velhice, invalidez e nas situações de diminuição dos meios de subsistência, na promoção e protecção da saúde através da prestação de cuidados médicos e de reabilitação, na educação e formação profissional e na promoção da habitação. Podem ainda prosseguir outros fins não lucrativos, de forma secundária, que sejam compatíveis com o princípio geral de promoção da solidariedade e justiça entre os indivíduos, com realce para a habitação, saúde e educação. Referiu-se também a importância do apoio financeiro prestado pelo Estado, tendo por objectivo manter o funcionamento dos estabelecimentos compensando as Instituições pela insuficiência resultante da falta de capacidade económica dos utilizadores impossibilitados de pagar o preço dos serviços de que beneficiam.

Ao focalizar a literatura para o âmbito mais específico deste estudo, apresentou-se a perspectiva que Meister sustenta, referindo que as associações atravessam quatro fases na sua evolução. Demonstrou-se ser a primeira fase, a fase da conquista e a consolidação económica a segunda. Se a organização sobrevive entra na fase da coexistência. E por fim, define-se a quarta fase, denominada “o poder dos administradores”, na qual a gestão é feita por responsáveis não eleitos, ou seja, por administradores assalariados. Desta forma procurou evidenciar-se a relação da emergência de novas categorias profissionais no contexto associativo, em particular, a profissionalização dos dirigentes associativos, a partir do conceito de duplo estatuto, ou seja, ao elo de voluntário adiciona-se um vínculo laboral. Mas também podemos pensar esta fórmula no sentido contrário, ao vínculo laboral podemos acrescentar o elo voluntário. Posso ser dirigente associativo e a minha experiência profissional no exterior da associação resultar em mais-valia para esta. Então numa situação de recrutamento, porque não pensar nesta integração? Ou noutra sentido, sou colaborador da associação e a minha experiência traduz-se em competências que se demonstram fundamentais no âmbito da gestão associativa, porque não integrar os corpos dirigentes? Daí a importância do conhecimento organizacional, que abarca não só o conhecimento explícito (conhecimento formalizado e expresso) como também conhecimento tácito (o qual inclui a capacidade para fazer ou

julgar algo, “sensações” e “compreensões profundas” (*deep understanding*), isto é, conhecimento e experiência não articulados. (Nonaka e Takeuchi, 1995). Existe contudo uma resistência generalizada a esta reflexão, podendo ser explicada por se considerar que o “projecto associativo” poderá ser posto em causa. O processo de profissionalização associativa ou empresarialização resulta de uma necessidade crescente de fazer face à complexidade operacional que estas organizações começam a enfrentar. Para uma acção mais eficaz e eficiente as associações tem de se dotar de meios que garantam profissionalismo nos serviços prestados, numa lógica semelhante à das organizações com fins lucrativos, com tecnicidade, isenção e rigor.

Os princípios inerentes à gestão alavancam de forma cabal o desempenho das organizações pelas funções de: “planeamento”, que como se demonstrou, envolve a definição dos objectivos e das metas, a decisão sobre as tarefas a realizar e a selecção dos recursos (humanos, financeiros, materiais, tecnológicos) necessários para atingir as metas e objectivos delineados. A “organização”, que traduz a forma como a organização vai desenvolver a sua actividade para concretizar o que planeou, e que consiste na atribuição de tarefas, no agrupamento das tarefas em órgãos, na delegação de autoridade e responsabilidade e na distribuição de recursos pela empresa. A “liderança”, que consiste em dirigir, influenciar e motivar os membros da organização para que todos contribuam para que as metas e objectivos delineados sejam atingidos. E o “controlo”, que resulta da monitorização de actividades e das pessoas afectas a essas actividades, verificação do alcance de metas e objectivos (ou se estão em vias de), implica fazer as correcções. No âmbito das funções descritas, como a liderança suscita frequentemente controvérsia, discorreu-se, ainda que de forma sintética, sobre teorias que posicionam líderes e gestores à luz de diferentes perspectivas.

Claro que não podemos descurar a natureza específica da missão destas organizações, contudo, dada a recorrente premissa de ineficácia e ineficiência como característica das organizações sem fins lucrativos expôs-se de forma sumária algumas considerações relativas a variáveis-chave que influenciam o desempenho das mesmas. No entanto, o modelo que se advoga permite conciliar todas estas especificidades, considerando os seguintes aspectos: criação por iniciativa colectiva, finalidade de apoio à comunidade, orientação no longo prazo para a pluralidade das partes interessadas, gestão democrática (não baseada na propriedade do capital), prestação (produção ou distribuição) continuada de bens ou serviços individualizados, capacidade empregadora, assumpção de um risco económico real, reinvestimento dos resultados na actividade. Estes critérios definem a empresa social. O derivar de uma estrutura organizacional associativa para a

associação profissionalizada ou empresarialização social, resulta de factores em tudo semelhantes aos que enfrentam as organizações com fins lucrativos, ou seja, a passagem de um meio envolvente estático para um meio turbulento, envolve mudanças estratégicas, que são traumáticas e dramáticas, porque alteram normas, estruturas, processos e metas, além de provocar profundas modificações na construção da realidade social (Mintzberg e Waters, 1985). Para a análise das teorias organizacionais no contexto da mudança mostrou-se pertinente o enquadramento da abordagem sistémica e da abordagem contingencial, tendo em consideração a contribuição que trouxeram para a gestão e a sua aplicabilidade nas organizações da sociedade contemporânea, principalmente pelo realce relacionado com a agilidade e flexibilidade que lhes é atribuído, mas também pela ênfase que atribuída à relação entre as organizações e o meio no qual estão inseridas (ambiente externo). Perspectivada em função do modo como é desencadeada, a mudança organizacional pode ser planeada ou emergente, como ficou demonstrado. No entanto, defende-se que a criação de organizações adaptativas exige que as mudanças emergentes sejam levadas a peito, não porque possam substituir as mudanças planeadas, mas porque sendo de natureza qualitativamente diferente, as complementam e catalisam, pelo que se evidenciou a importância de as organizações criarem condições para o florescimento da emergência “adaptativa”, planeando a mudança emergente. Planear a mudança emergente não significa eliminar o planeamento nem a emergência, mas antes criar formas organizativas capazes de acomodar ambos, conforme ficou exposto.

A gestão do conhecimento é indispensável neste contexto, porque a partir dela tomam-se decisões e medidas que proporcionam uma afectação ou reafectação eficiente e eficaz de todos os recursos da organização. As organizações como sistemas adaptativos, necessitam de perceber e de analisar continuamente os requisitos mutáveis do meio envolvente, para que a ele possam se adaptar. Neste contexto demonstrou-se como devem ser concebidas para criar, adquirir e transferir conhecimentos e para modificar os seus comportamentos a fim de reflectir esses novos conhecimentos. Desta forma a capacidade de criar e de aplicar novos conhecimentos é que vai constituir a verdadeira fonte de vantagem competitiva para as organizações. As associações dispõem de recursos, competências, sistemas de relações e conhecimento, enquanto activos essenciais para a criação actividades inovadoras que acrescentam valor ao seu desempenho. Neste domínio apresentou-se o valor social enquanto resultado do encontro entre procura efectiva e oferta efectiva. Na criação de valor a estratégia desempenha um papel fundamental, apresentando-se como o padrão de

decisões que determina e revela objectivos, propósitos ou metas, produzindo as principais políticas e planos para alcançar esses objectivos. Definida estratégia sob o olhar de diferentes autores, apresentou-se a forma de a conjugar com a gestão. Mostrou-se também, como a implementação da gestão estratégica passa pela delineação dos seguintes elementos: visão, missão, objectivos e plano de acção. Para que possa existir, não só um plano estratégico, mas também toda uma gestão estratégica adequada à realidade em que a organização opera, torna-se necessário a definição de objectivos. Para tal, a visão e missão da empresa têm de estar claras. Por outro lado ressalta que relativamente aos objectivos, duas premissas terão de ser respeitadas. Em primeiro têm de ser quantificáveis para que sejam passíveis de serem medidos. Em segundo, terão de definir uma data limite em que terão de ser atingidos, caso contrário seriam impossíveis de controlar (Fernandes, 2007). Por fim, demonstrou-se que, não menos importante os objectivos devem estar alinhados com os objectivos da organização, isto é, deverão definir-se os objectivos em cascata, desde a hierarquia até ao indivíduo. Assim, todos devem caminhar de encontro com a estratégia da organização como um todo.

Ao amplo panorama da temática da gestão, enquadrou-se o tema da Gestão pela Qualidade Total, por ser uma área já com algum desenvolvimento teórico no âmbito das orientações normativas da Segurança Social. Apresentaram-se os princípios de gestão da qualidade, baseados no melhor uso dos recursos, orientação para os clientes e planeamento de acções com impacto na melhoria da qualidade dos serviços. Referiram-se os principais autores no âmbito das teorias da qualidade, como Deming, Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby. Concluiu-se que ainda que se verifiquem algumas distinções entre as filosofias apresentadas, todos estes autores convergem em torno de alguns princípios base da Gestão da Qualidade: ênfase no cliente; visão de longo-prazo; melhoria contínua; envolvimento da liderança; trabalho em equipa; eliminação das variações desnecessárias do processo; formação; liberdade na procura de novas soluções; autonomia e autocontrolo; consenso em torno dos grandes objectivos e envolvimento dos trabalhadores (Lisboa e tal., 2008). Deu-se ainda importância ao termo ter evoluído para o de Qualidade Total, pois, considerando a qualidade a razão de ser de uma empresa, ela é uma função de todos dentro da empresa, estando o cliente no centro das preocupações da organização. Discorreu-se sobre os princípios de gestão subjacentes à norma NP EN ISO 9001:2000, à sua revisão pela NP EN ISO 9001:2008, bem como o Prémio Europeu da Qualidade e a utilização do Modelo de Excelência da European Foundation for Quality Management, para avaliação das candidaturas. A

elaboração do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais teve como referências a norma NP EN ISO 9001:2000 – Sistemas de Gestão da Qualidade e o Modelo de Excelência da European Foundation for Quality Management (EFQM). Desta forma demonstrou-se que o mesmo visa a promoção da qualidade das Respostas Sociais de âmbito público, privado e solidário a partir de três ferramentas fundamentais: o Modelo de Avaliação da Qualidade, que é um referencial normativo assente nos princípios de gestão da qualidade, que estabelece os requisitos necessários à implementação do Sistema de Gestão dos serviços prestados pelas Respostas Sociais; o Manual de Processos-Chave que constitui um instrumento de apoio à implementação dos Processos do Modelo de Avaliação da Qualidade; e os Questionários de Avaliação de Satisfação que se assumem como ferramentas de apoio à implementação da Satisfação dos Clientes e da Satisfação das Pessoas do Modelo de Avaliação, tendo sido desenvolvidos três questionários dirigidos a clientes, colaboradores e parceiros. De entre os principais objectivos específicos do programa, ressalta a assunção de constituir um instrumento para a auto-avaliação das Respostas Sociais, permitindo prever de uma forma sistemática o seu desempenho. No entanto conclui-se que a avaliação do desempenho nas organizações sem fins lucrativos é ainda uma questão controversa. De entre os motivos apontados destaca-se o facto de serem subsidiadas e por isso os seus serviços serem tendencialmente gratuitos, logo, os clientes estão mais inclinados para perdoar a falta de qualidade e ignorar a ineficiência, embora também se torne mais difícil fazer qualquer crítica, e de esta ser bem aceite por aqueles que acham que trabalhar voluntariamente numa causa, os desculpa dessas inconformidades. Embora haja tendência para se ser mais tolerante quando se usufrui de bens e serviços gratuitos, a procura será sempre afectada se não houver um mínimo de qualidade e de satisfação das necessidades.

A abordagem apresentada deverá ser entendida como uma reflexão pessoal, preliminar e plural, que permanece em aberto dada a complexidade que o entendimento desta perspectiva impõe. Recapitulam-se as questões de investigação que perpassaram a revisão bibliográfica: “A *performance* das IPSS pode beneficiar com o incremento de princípios de gestão como planear, organizar, liderar e controlar?”; “Podem estas organizações passar por um processo de profissionalização associativa ou de empresarialização?”; “A actuação dos dirigentes associativos pode ser profissionalizada?”; “Quais os factores que estão na origem deste processo de mudança

organizacional?"; "De que tipo de mudança organizacional se trata?"; "Como pode a gestão do conhecimento contribuir para a inovação e para o valor social?"; "Qual o impacto da estratégia?"; "Como incorporar a Gestão pela Qualidade Total enquanto ferramenta de medição do desempenho?". No âmbito da Gestão, tendo em conta os principais eixos temáticos e o panorama teórico seleccionado, procurou-se apresentar conceitos e proposições que evidenciassem as implicações em questão.

O Caso teve como objectivo evidenciar singularidades inerentes à decisão de investimento/financiamento por parte da Direcção de uma Instituição Particular de Solidariedade Social, no âmbito do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais. A pretensão do mesmo traduziu-se no cruzamento da lógica normativa de quem regula e gere o supramencionado Programa, na figura do Presidente do Instituto da Segurança Social, com a lógica de actuação experienciada no terreno, de onde ressaltam conceitos explorados ao longo da literatura abordada. Assume-se como um caso não generalizável e particular. Com o registo dos "episódios" pretendeu-se expor: a importância do planeamento e controlo ao nível da gestão de projecto, inerente ao desenrolar de candidaturas a financiamentos públicos por parte deste tipo de instituições; a contratualização de crédito com a entidade bancária demonstrou como lógicas de mercado, estado e comunidade se entrecruzam legitimando o debate em torno do Terceiro Sector/ Economia Social; o desenvolvimento de projectos-piloto em parceria com outras entidades, remete para a gestão do conhecimento e criação de valor social, pela resposta a novas necessidades que alavancam financeiramente acções em curso; a tentativa de implementação de mapas de projecção de *cash-flow* remete para a importância da gestão operacional; a proposta de criação de um Conselho Consultivo permitiria a afectação de entidades e especialistas que de forma voluntaria disponibilizariam o seu conhecimento em favor da instituição nas suas variadas frentes; o sucessivo adiamento da entrega do projecto de execução revela graves lacunas ao nível da liderança e gestão dos Dirigentes; o resultado do concurso e subsequente adjudicação, demonstra que os pareceres técnicos não têm qualquer impacto nas decisões levadas a cabo pela Direcção; o registo do Livro de Obra no âmbito privado, expõe raciocínios de classificação contraditórios, a entidade promotora é uma associação, logo juridicamente privada, mas a empreitada obedece ao D.L. 59/99 de 2 de Março – que aprova o novo regime das empreitadas de obras públicas; a integração de colaboradores nos Órgãos Sociais (duplo estatuto), independentemente do potencial de mais-valia, é contrária à lógica do projecto associativo, segundo esta Direcção. Estas

considerações, apresentadas no caso como um todo, reflectem as proposições suscitadas inicialmente e que se relembram: “Direcções impreparadas para o exercício da gestão traduz-se numa fraca *performance*”; “Direcções impreparadas para o exercício da gestão não compreendem a lógica do planeamento e da gestão estratégica”; “Direcções impreparadas para o exercício da gestão apresentam lógicas de decisão e gestão operacional inconsistentes”. Pelo jogo de possibilidades que o futuro encerra, ficam no entanto em aberto duas questões: Estará a organização a alcançar os seus objectivos? Estará a fazê-lo da melhor forma?

## *Referências Bibliográficas*

- Agrikoliansky, Éric (2001), *Carrières Militantes et Vocation à la Morale: les militants de la LHD dans les années 1980*. *Revue française de science politique – devenirs militants*, vol. 51, n-º 1-2, pp. 27-46.
- Almeida, V. (2010). *Governança, Instituições e Terceiro Sector, As Instituições Particulares de Solidariedade Social – FEUC, Coimbra*.
- Andrews, K. (1992). *The concept of corporate strategy*, em: Quinn, James Brian.
- Ansoff, H. (1984). *Implanting strategic management*. Prentice-Hall International. EUA.
- Apolinário, J. (2002). *A gestão nas organizações sem fins lucrativos*, *Dirigir - Revista para chefias e quadros*, Setembro-Dezembro.
- Association for Project Management (2006). *APM Body of Knowledge Definitions*.
- Bank, J., (1998). *Qualidade Total – Manual de Gestão*, Edições Cetop, Mem Martins.
- Barthélemy, M. (1994). *Le Militantisme Associatif*, in Parrineau, Pascal (dir.), *L'Engagement Politique – Déclin ou Mutation?* Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Benavente, Ana e al. (1997). *Direitos dos Cidadãos em Portugal: Conhecimentos e Opiniões*, *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 24.
- Bengoa, R., R. Kavar, P. Key, S. Leatherman, R. Massoud, P. Saturno (2006). *Quality of care: A Process for Making Strategic Choices in Health Systems* (World Health Organization).
- Bennis, W. (1999). *O retrato-robot de uma nova geração de líderes*. *Executive digest*, n.º 58.
- Bontis, N. e Fitz-enz, J. (2002), "Intellectual Capital ROI: A causal map of human capital antecedents and consequents", *Journal of Intellectual Capital*.
- Bouchard, M. (2006). *L'économie Sociale au Québec, au coeur de l'innovation et des transformations*, *cahier de la chaire de recherche du Canada en économie sociale*, Collection Conférence.
- Burgess, Robert, (1997). *A Pesquisa de Terreno: Uma Introdução*. Celta Editora, Oeiras.
- Rousseau, D. (1998). *The Problem of the Psychological Contract Considered*. *Journal of Organizational Behavior*, pp. 665-671.
- Cadernos de Educação e Infância*, Agosto 2010.

- Caetano, A. (1990), *Avaliação de Desempenho: Metáforas, Conceitos e Práticas*. Lisboa: Editora RH.
- Caetano, A.(2001). *Mudança e Intervenção Organizacional*”. In Ferreira Carvalho, J.M. C, Neves, J. & Caetano, A., coord. *Manual de psicossociologia das organizações*. Lisboa: Editora Mc Graw Hill, pp. 531-565.
- Carpi, J. A. T., Monzon C., Campos, L. (1998). *Livro Blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*. CIRIEC, Espanha.
- Cardona, C. e Santos, G. (1997). *Apoio Fiscal do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade Social, in As Instituições Não Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Edições Vulgata, Lisboa.
- Carvalho, R. A. e Fernandes, T. (2003). *A Elite Política do Marcelismo: Ministros, Secretários/ Subsecretários de Estado e Deputados (1968-1974)*, in Pinto, A. C. e Freire, A., org. *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras Celta.
- Chase Jr., Charles W., (1997). *Selecting the appropriate forecasting method*. *The Journal of Business Forecasting Methods & Systems*, Flushing (Fall); V. 16, pp. 2-23.
- Chiavenato, I., (2003a) - *Os Novos Paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas*. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Chiavenato, I., (2003b) - *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Chiavenato, I., (2005) – *Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Chiavenato, I., (2008) - *Recursos humanos: o capital humano das organizações*. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Clough, R., Sears, G., (2000). *Construction Project Management*, Wiley.
- Constituição da República Portuguesa, (2010) Edições Almedina, SA.
- Costa, F. F. (1986). *As Cooperativas e a Economia Social*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Creswell, John W., (1994). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Sage Publications, USA.
- Cruz, M. B. (1995). *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Venda Nova, Bertrand Editora.
- Cunha, M.G. e Rego, A. (2002). *As Duas Faces da Mudança Organizacional: Planeada e Emergente*. FEUNL e UA.
- Davenport, Thomas H. e Prusak, Laurence (1998). *Conhecimento Empresarial: Como as Organizações gerem o seu Capital Intelectual*, Lenke Peres, Rio de Janeiro: Campus.

Dawson, R. (2000), “Knowledge capabilities as the focus of organizational development and strategy”, *Journal of Knowledge Management*.

Decreto-Lei n.º 125/2004 de 31 de Maio.

Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 2 de Dezembro.

Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro.

Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro.

Defourny, J. (dir.) (2001). *L'économie Sociale: Enjeux Conceptuels, Insertion par le Travail et Services de Proximité*, De Boeck et Larcier s.a. Bruxelles.

Defourny, J. e Develtere, P. (dir.) (1999). *L'économie Sociale ou Nord et eu Sud*, De Boeck et Larcier s.a. Bruxelles.

Drucker, P. (1974), *Management: Task Responsibilities Practices*, London: Heinemann.

Drucker, P. (1997). *As organizações sem fins lucrativos*. Lisboa: Difusão Cultura.

Drucker, P. F. (2001), *The Essential Drucker: the pre-eminent management thinker of our time*, Oxford, Butterwoth Heinemann pp. 8-38; 112-117.

European Foundation For Quality Management (EFQM), 2003. *Introdução à Excelência* (Brussels Representative Office, Bruxelas).

Fernandes, A. (2007), *Avaliação de Desempenho por Objectivos*, *Recursos Humanos Magazine*, Jan-Fev, 48.

Ferreira, A. (2007). *Conteúdo e Quebra do Contracto Psicológico e Comportamentos Individuais de Gestão da Carreira*. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho.

Ferreira C. J. M. C. (2001). *Teoria Geral dos Sistemas e Abordagem Sociotécnica*. In Ferreira Carvalho, J. M. C, Neves, J. & Caetano, A., coord. *Manual de psicossociologia das organizações*. Lisboa: Editora Mc Graw Hill.

Ferreira, J. (2001). *Associativismo, Terceiro Sector e Desenvolvimento Local Sustentável*. ISEG, Lisboa.

Ferreira, S. (2004a). *O perfil de emprego do empresário social em Portugal*, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra.

Ferreira, S. (2004b). *O que tem de especial o empreendedor social?* Centro de Estudos Sociais (org.), VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra.

Ferreira, Vitór H. (2002), *Introdução à Gestão*, 1.º Caderno Teórico, ESTG Leiria.

Franco, C. F. e Azevedo, C. (2010). *Gestão e Planeamento Estratégico nas OSFL, Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos*, Grupo Editorial Vida Económica.

Franco, M. e Ferreira, T. (2007). Um estudo de caso sobre as organizações que aprendem, *Comportamento Organizacional e Gestão*, vol. 13, n.º 2.

Freire, A. (1997), *Estratégia de Sucesso em Portugal*, Editorial Verbo.

Freire, J. (1992). *Anarquistas e Operários – Ideologia, Ofício e Práticas Sociais: O Anarquismo e o Operariado em Portugal, 1900-1940*, Porto, Edições Afrontamento.

Garza, J., Kyunghwan, K., (2005). Evaluation of the Resource-Constrained Critical Path Method Algorithms, *ASCE - Journal of Construction Engineering and Management*.

Giles e Stansfield (1980). *The Farmer as Manager*, G. Allen & Unwin (London & Boston).

Godfrey, B. (2001). *Gestión de la calidad total*, em Joseph M. Juran, e A. B. Godfrey, ed.: *Manual de Qualidade de Juran 5.ª ed. vol.I*, McGraw – Hill, Madrid.

Goodolphim, C. (1974), *A Associação*, Lisboa, Seara Nova.

Goodstein, L.; Nolan, Timothy M. e Pfeiffer, J. William (1993). *Applied strategic planning, a comprehensive guide*. McGraw-Hill, Inc. EUA.

Hackett, J., (2002). “Beyond Knowledge Management – New Ways to Work”, in Bontis, N. e Choo, W. C., *The Strategic Management of Intellectual Capital and Organizational Knowledge*, Nova Iorque, Oxford University Press.

Hax, Arnold C. e Majluf, Nicolas S. (1988). The concept of strategy and the strategy formation process. *Interfaces*, vol. 18, n.º 3. EUA.

Henschel, Jesko, (1999). Contextually and data collection methods: A framework and application to health service utilization. *The Journal of Development Studies*, V. 35, pp. 64-94.

Herzlinger, Regina E. (1994), *Effective Oversight. A Guide for Nonprofit Directors*, in: *Harvard Business Review on Nonprofits*, Harvard Business School Press.

Herzlinger, Regina E. (1996), *Can Public Trust in Nonprofits and Governments Be Restored?*, in: *Harvard Business Review on Nonprofits*, Harvard Business School Press, 1999.

Hofer, Charles H. e Schendel, Dan (1978). *Strategy formulation : Analytical concepts*. West Publishing Company Co., Minnesota: EUA.

Juran, J. M., (1988). *Juran on planning for quality*. The Free Press, New York.

Justis, Robert T., Judd, Richard J. e Stephens, David B. (1985). *Strategic management and policy – concepts and cases*. Prentice-Hall, Inc., New Jersey: EUA.

Kaplan, Robert S. (2001), *Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations*, *Nonprofit Management & Leadership*.

- Kaplan, Robert S.; Norton, D. P. (1992), *The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review, 70, January/February.
- Klandermans, Bert (1997), *The Social Psychology of Protest*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Kotter J., (1997). *Como identificar e desenvolver líderes nas organizações*”, Executive Digest, n.º 37.
- Laville, J. L. et Sainsaulieu, R. (1997). *Sociologie de l’association – des organizations a l’épreuve du changement social*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris.
- Laville, J. L. (dir.) (2000). *L’économie Solidaire – Une Perspective Internationale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris.
- Lawton, George, (2001). *Knowledge Management: Ready for Prime Time?*. IEEE Computer Magazine (February)
- Lima, M. P. (1992). *A Acção Sindical e o Desenvolvimento – Uma Intervenção Sociológica em Setúbal*, Lisboa, Edições Salamandra.
- Lisboa, J.; Coelho, A.; Coelho, F. e Almeida, F. (2008). *Introdução à Gestão das Organizações*, Vida Económica.
- Little, S., Quintas, P. e Ray, T., (2002). *Managing Knowledge: an essential reader*. Londres, Sage.
- Lopes, M. (2007). *Impacto da acreditação nas práticas críticas de gestão da qualidade para performance hospitalar*, ISCTE, Lisboa.
- Lucas, F. e Pereira, H. (2009). *Gestão de IPSS com valências diversificadas*. ESGT Santarém.
- Lucena, M. (1985). *Neocorporativismo? – Conceitos, Interesses e Aplicação ao Caso Português*, *Análise Social*, Vol. XXI, n.º 87-89.
- Lucena, M. e Gaspar, C. (1992). *Metamorfozes Corporativas? – Associações de Interesses Económicos e Institucionalização da Democracia em Portugal II*, *Análise Social*.
- Luís, A. S. (2004). *A Acção Social no Sistema de Segurança Social: Subordinação ou Autonomia*, Tese de Mestrado. ISEG.
- Marques, H. A. O. (1986). *História de Portugal*, Vol. III, Lisboa, Palos editores.
- Marques, M. M. L. (dir.) (1996). *Administração Consultiva em Portugal*, Lisboa, Conselho Económico e Social.
- Meister, A. (1972). *Vers une sociologie des associations*, Paris, Les Editions Ouvrières.
- Meister, A. (1974). *La participation dans les associations*, Paris, Les Editions Ouvrières.

- Mendes, J. M. O. (2003). Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas. Oficina do Centro de Estudos Sociais, 194.
- Meneses, J. (2010). Liderança e Gestão de OSFL. Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos. Grupo Editorial Vida Económica.
- Merriam, Sharan B., (1990). Case Study Research in Education: A Qualitative Approach. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. Strategic Management Journal, 6.
- Mintzberg, Henry (1994). The rise and fall of strategic planning. Prentice Hall International. Hertfordshire: Reino Unido.
- Mónica, M. F. (1986). Artesãos e Operários, Lisboa, Edições do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Moreira, V. (1997). Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra, Almedina Editora.
- Moscovici, Serge; Doise, Willem (1992), Dissensions & Consensus – Une Théorie Générale des Décisions Collectives, Paris, PUF.
- Mulgan, G. (2010). Measuring Social Value, Standford Social Innovation Review, Summer 2010, vol.8.
- Namorado, R. (2004). Economia Social – Uma Constelação de Esperanças, Oficina do CES, 213.
- Nanus, B. e Dobbs, S. (1999). Leader who make a difference: essential strategies for meeting nonprofit challenge, Jossey-Bass.
- Nonaka, I. e Takeuchi, H. (1995), The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamic Innovation. Nova Iorque, Oxford University Press.
- NP EN ISO 9001:2000. Sistemas de gestão da qualidade. Requisitos. Instituto Português da qualidade, Lisboa.
- NP EN ISO 9001:2008. Sistemas de gestão da qualidade. Instituto Português da qualidade, Lisboa.
- Nunes, F., Rato, L. e Carneiro, N. (2001). O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.
- Oech, Roger Von, (1983). A Whack on the Side of the Head, Warner Books.
- Olscheske; Thomas John, (1999). Knowledge Creation and Discovery Learning Teams: A Case Study Exploring the Dynamics of Knowledge Creation, Utilization, and

Transfer in Bio-Technology R&D Groups. PhD Thesis, University of Wisconsin – Madison.

Olson, Mancur (1998), *A Lógica da Acção Colectiva – Bens Públicos e Teoria dos Grupos*. Oeiras, Celta Editora.

Orlikowski, W.J. (1996). Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective. *Information Systems Research*, 7.

Pinto, S.A.G., (2004). *A Importância do Planeamento Estratégico em Industrias Fragmentadas – O Sector da Construção*, UTL, ISEG.

Pires, A. R., (2000). *Qualidade - Sistemas de gestão da qualidade*, Edições Sílabo, Lisboa.

Portaria n.º 426/2006, de 2 de Maio

Portaria n.º 139/2007, de 29 de Janeiro.

Portaria n.º 42/2011 de 19 de Janeiro

Porter, Michael E. (1980). *Competitive strategy – Techniques for analysing industries and competitors*. The Free Press. New York: EUA

Potts, R., & Lamarsh, J. (2004). *Gerir a mudança para o sucesso*. Lisboa: Plátano Editora.

Priestley, M. (2000), *Adults Only: Disability, Social Policy and The Life Course*, in *Journal of Social Policy*, 29, Cambridge University Press.

Project Management Institute, (2004). *Project Management Guide Body of Knowledge 3rd Edition*.

Prue, D.M. e Frederikson, L.W. (1982). Overcoming resistance to change. In L.W. Frederiksen (Ed.), *Handbook of organizational behavior*. New York: Wiley pp.329-360.

Quinn, J.; Baruch, J. e Zein, K. (2002). “Intellect, Innovation and Growth”, em Henry, J. e Mayle, D., *Managing Innovation and Change*, Londres, Sage.

Quintão, C. (2004). *Terceiro Sector – Elementos para Referenciação Teórica e Conceptual*, Quinto Congresso Português de Sociologia, Universidade do Minho – Braga, *Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*, Atelier: Mercados, Emprego e Trabalho.

Rego A. e Cunha, M. (2004). *Contrastando gestão e liderança. A Essência da Liderança: Mudança. Resultados. Integridade*, Editora RH.

Rego, R. (2007). *Dirigentes associativos: envolvimento e profissionalização*, ISCTE, Lisboa.

- Robinson, S. (1996). Trust and Breach of the Psychological Contract. *Administrative Science Quarterly*. pp. 574-599.
- Rochet, Claude (1992), *Management das Associações*, Instituto Piaget, 1995.
- Rowe, W.G. (2001). *Creating wealth in organizations: The role of strategic leadership*, Academy of Management Executive.
- Rousseau, D. (1998). The Problem of the Psychological Contract Considered. *Journal of Organizational Behavior*.
- Rousseau, D., e Parks, J. (1993). *The Contracts of Individuals and Organizations*.
- Sá, P. M., (2011). *Fundamentos\_PGCECES\_aulas 1e 2*. FEUC.
- Santos, B. S. (1994). *Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (1995). *Sociedade Providencia ou Autoritarismo Social*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 42, Maio.
- Santos, G. (1997). *Incentivos ao Mecenato Social: Objectivos – Modalidades – Eficácia, As Instituições Não Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa.
- Santos, António J. (2008), *Gestão Estratégica: Conceitos, Modelos e Instrumentos*, Lisboa: Escolar Editora.
- Scherer-Warren, I. (2006). *Das Mobilizações às Redes de Movimentos Sociais, Sociedade e Estado*, Brasília, Vol. 21, n.º1.
- Schermerhorn, J., Hunt, J., Osborn, R. (2008), *Organizational Behavior*, 10th ed., Danvers: John Wiley.
- Senge, P., (2000) “Reflection on “A Leader’s New York: Building Learning Organizations”, in Morey, D.; Maybury, M. e Thuraingham, B., *Knowledge Management – Classic and Contemporary Works*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Skyrme, David, (1997). *Knowledge Management. Overview*.
- Skyrme, David, Amidon, Debra, (1997). *Creating the Knowledge-Based Business: key lessons from an internacional study of best practice*. Business Intelligence, London.
- Song, Y. (2009). *The Leadership Effectiveness in the process of planned organizational change*, *Public Organizational Review* nº9.
- Sousa, N. (2008). *Gestão de projectos na construção. Modelo de avaliação do desempenho em projectos*, IST, Lisboa.
- Sousi, G. (2001). *La professionalization des associations en questions*, *les cahiers millénaire* 3, Lyon, Le Grand Lyon.

- Smollan, R. K., e J. G. Sayers (2009). Organizational culture, change and emotions: A qualitative study, *Journal of Change Management* 9.
- Sparrow, P. (1996). Transitions in the Psychological Contract: some evidence from the banking sector. *Human Resource Management*. pp. 75-92.
- Steiner, George A. e Miner, John B. (1982). *Management Policy and Strategy*. Macmillan Publishing Co. EUA.
- Sveiby, Karl-Erik, (1999). What is Knowledge Management?.
- Van de Ven. A.H. & Poole, M.S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of Management Review*, 20.
- Variz, P. E. (1998). *Fundamentos Económicos e Sociológicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, APSS.
- Vasconcellos e Sá, J. A. (1997). *Os senhores da Guerra*. Bertrand Editora. Venda Nova: Portugal.
- Weick, K.E. (2000). Emergent change as a universal in organizations. In M. Beer e N. Nohria (Eds.), *Breaking the code of change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2ª Ed) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

*Anexos*

**ANEXO I: Transcrição da Entrevista**

**ANEXO II: Portaria n.º 42/2011 de 19 de Janeiro**

**ANEXO III: Portaria n.º 426/2006, de 2 de Maio e Despacho n.º 944/2007**