

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

Mestrado em Gestão

**O PAPEL DAS AJUDAS DOS MUNICIPIOS PORTUGUESES ÀS
INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS – UMA ANÁLISE COM
DADOS EM PAINEL**

(2003 – 2007)

VERSÃO DEFINITIVA

MARIA TERESA CORREIA DESCALÇO MOURÃO



Vila Real, maio, 2013

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

Mestrado em Gestão

**O PAPEL DAS AJUDAS DOS MUNICIPIOS PORTUGUESES ÀS
INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS – UMA ANÁLISE COM
DADOS EM PAINEL**

(2003 – 2007)

MARIA TERESA CORREIA DESCALÇO MOURÃO

Orientador: Prof. Doutor Francisco José de Sousa Diniz

Composição do Júri:

Professora Doutora Carla Susana da Encarnação Marques

Professora Doutora Maria Teresa Sequeira Sousa Carvalho

Professor Doutor Francisco José de Sousa Diniz



Vila Real, maio, 2013

Resumo

Atualmente, há um reconhecimento generalizado sobre o papel e a eficácia das Instituições de Solidariedade Social, quer como promotoras de Desenvolvimento Económico quer como agentes de Crescimento Económico.

No entanto, para estas instituições subsistirem precisam de apoios, quer de pessoas particulares quer de agentes públicos.

Analisando o caso português, entre os anos de 2003 a 2007 (por disponibilidade de dados) observou-se nesta Dissertação que a maioria das Instituições de Solidariedade Social recorre a apoios oriundos das autarquias como fontes de receitas e de proveitos que aguentam a atividade destas mesmas Instituições de Solidariedade Social.

Assim, este trabalho vai procurar identificar os principais determinantes responsáveis pela distribuição heterogénea que se observou para os 308 municípios do país.

Os resultados empíricos mostraram que municípios atentos a investimentos de índole social ou cultural são os mais generosos na atribuição de transferências por residente no município. Em contrapartida, municípios muito populosos tendem a sentir necessidades diversificadas o que lhes deixa menor margem para a atribuição de transferências para as Instituições de Solidariedade Social. Observou-se, ainda que, nalguns casos, a presença de dinâmica empresarial acentuada facilita a canalização de fundos vindos das autarquias para as Instituições de Solidariedade Social.

Palavras – chave: IPSS; Transferências; Municípios; Sustentabilidade; Receita

Abstract

Title: The role of the grants from Portuguese Municipalities to the Non-Profit Organizations – an analysis of panel data (2003-2007)

Nowadays, there is a widespread recognition of the role and effectiveness of social solidarity institutions, either as promoters or as agents of Economic Development and of Economic Growth.

However, these institutions need to be supported, either from individuals' income or from public grants.

Analyzing the Portuguese case, between the years 2003 to 2007 (because of data availability) it was observed in this thesis that most institutions of social solidarity receive their support from local municipalities as sources of revenue and income.

This study will seek to identify the major determinants responsible for this heterogeneous distribution that was observed for the 308 municipalities of the country.

The empirical results show that municipalities that pay attention to cultural investments are the most generous in the allocation of transfers/grants per resident to the Third Sector organizations headed in the region. In contrast, very populous counties tend to have diversified needs that leaves less space for the allocation of transfers to institutions of social solidarity. It was also observed that in some cases the presence of strong business dynamics facilitates the channeling of funds from municipalities to the Social Solidarity Institutions.

Key-words: Non-Profit Organizations; Grants / Transfers; Portuguese Municipalities; Sustainability; Revenues

Agradecimentos

A elaboração desta dissertação de mestrado representa o culminar de uma necessidade pessoal sentida desde o término da licenciatura. Mas esta só se tornou possível com o apoio das seguintes pessoas, a quem seguidamente irei agradecer:

- À minha família pelo amor e compreensão que sempre demonstraram nos momentos mais difíceis em que a motivação escasseava;
- Ao meu orientador Professor Doutor Francisco Diniz pelos momentos que me disponibilizou para orientar esta minha dissertação. Muito obrigado pela disponibilidade e atenção;
- Aos meus amigos que tornaram, direta ou indiretamente, possível a execução e conclusão deste projeto pessoal.

Índice Geral

Resumo.....	V
Abstract.....	VII
Agradecimentos.....	VIII
Índice Geral.....	IX
Índice de tabelas.....	XI
Índice de figuras.....	XIII
Índice de gráficos.....	XV
Lista de siglas.....	XVI
1. Introdução.....	17
2. Noção de Economia Social e Terceiro Setor.....	19
2.1. Economia Social.....	19
2.2. Terceiro Setor.....	20
3. Enquadramento da Economia Social.....	21
3.1. A Economia Social na União Europeia.....	21
3.1.1. Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Itália e Holanda.....	22
3.1.2. Reino Unido e Irlanda.....	22
3.1.3. Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.....	23
3.1.4. Espanha, Portugal e Grécia.....	24
3.1.5. República Checa, Polónia, Eslováquia e Roménia.....	24
3.1.6. População Europeia a trabalhar no Terceiro Setor.....	25
3.2. O Terceiro Setor no Contexto da União Europeia.....	29
3.3. A evolução da Economia Social em Portugal.....	30
3.4. O panorama atual do Terceiro Setor.....	34
3.4.1. O Terceiro Setor ao nível global.....	34
3.4.2. A realidade das IPSS em Portugal.....	35
3.4.3. Uma literatura em crescimento – o caso português.....	39
4. Fontes de financiamento das IPSS.....	41
4.1 Uma revisão da literatura.....	41

4.2 A distribuição das transferências municipais às Instituições de Solidariedade Social em Portugal.....	53
5. Evidência empírica sobre a distribuição das transferências municipais às Instituições de Solidariedade Social em Portugal.....	57
5.1 Base de dados.....	57
5.2 Resultados empíricos.....	61
5.3. Síntese conclusiva.....	65
6. Implicação dos Resultados – para um caminho de sustentabilidade.....	67
7. Considerações finais.....	69
Referências bibliográficas.....	73
Anexos.....	78
Anexo A - Regulamentos e objetivos atuais das IPSS.....	81
Anexo B - Método dos Momentos Generalizados.....	84
Anexo C - Municípios com maior atribuição de transferências para as Instituições de Solidariedade Social (em euros nominais)	87

Índice de tabelas

Tabela 1 – Classificação Internacional das Organizações não Lucrativas	35
Tabela 2 – Distribuição das IPSS.....	36
Tabela 3 – Uma revisão da literatura portuguesa sobre o Terceiro Setor.....	39
Tabela 4 – Municípios com maior atribuição transferências <i>per capita</i> às IPSS.....	54
Tabela 5 – Determinantes das transferências <i>per capita</i> às IPSS pelos Municípios portugueses.....	61
Tabela 6 – Matriz de coeficientes de correlação entre variáveis explicativas do Modelo.....	63

Índice de figuras

Figura 1 – Distribuição das entidades do Terceiro Setor em Portugal.....	37
Figura 2 – Distribuição das Instituições portuguesas sem Fins Lucrativos por ramo e por emprego.....	38

Índice de gráficos

Gráfico 1- População assalariada do Terceiro Setor na UE (2002-2003)	26
Gráfico 2 – Valores percentuais da população assalariada do Terceiro Setor na União Europeia (2002 – 2003)	27
Gráfico 3: Proporção da população ativa no Terceiro Setor da EU em 2005.....	28
Gráfico 4 – Evolução da percentagem de associações existentes em Portugal em 2007 em função do período de criação.....	33
Gráfico 5- Preocupações das IPSS.....	46
Gráfico 6 - Distribuição da Perceção sobre os Recursos Humanos disponíveis nas IPSS.....	47
Gráfico 7 – Distribuição da frequência das Receitas por Receitas próprias ou por Receitas financeiras	48
Gráfico 8 – Situação financeira em 2006 pelas Associações inquiridas.....	49
Gráfico 9 – Distribuição das frequências sobre a perceção das principais fontes de financiamento público das IPSS.....	50
Gráfico 10 - Município com maior atribuição de transferências para as Instituições de Solidariedade Social (milhões de euros)	53

Lista de siglas

BCP – Banco Comercial Português

CIRIEC – Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa

CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DGSS – Direção Geral da Segurança Social

EIPSS – Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social

UE – União Europeia

FGLS – Feasible Generalized Least Squares

GMM – Generalized Method of Moments (Método dos Momentos Generalizados)

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ISS – Instituto da Segurança Social

LSDV – Least Squares Dummy Variables

RH – Recursos Humanos

1. Introdução

Com a Constituição da República Portuguesa de 1976 (artigo nº 63), surgiu pela primeira vez o termo IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social, após um longo percurso de múltiplas iniciativas de prestação de assistência social pela população portuguesa. Muitas destas iniciativas estavam ligadas a ordens militares, religiosas, municípios, confrarias de mestres ou a particulares, bem como ligadas a benesses de nobres (reis, rainhas e outros nobres influentes) e alto clero. As IPSS têm como finalidade o exercício da ação social na prevenção e apoio nas diversas situações de fragilidade, exclusão ou carência humana, promovendo a inclusão e a integração social. Entre outras atividades, as IPSS pretendem dar apoio a crianças e jovens, à família, juventude, terceira idade, invalidez e, em geral, a toda a população necessitada.

Na atualidade, as IPSS beneficiam de ajudas, entregues por particulares, outras organizações do Terceiro Setor e pelas diversas figuras do Estado (quer Central quer Local). Deste modo, os municípios apresentam um papel também cada vez mais incisivo na prestação de assistência social. Neste contexto os municípios são “convidados” a doar donativos às instituições que deles necessitam.

Esta dissertação pretende analisar o papel das ajudas dos municípios portugueses às instituições sem fins lucrativos, tendo como base os dados de 2003 – 2007 da Direção Geral das Autarquias Locais (2012) e pretende descrever o panorama das IPSS em Portugal de forma sintética até à atualidade. Para o efeito predefino vários objetivos gerais e específicos, que pretendo ver realizados no final deste documento.

Sendo assim, considero como objetivos gerais: salientar a importância do apoio público às IPSS; discutir variáveis que promovam uma maior transferência de dinheiros públicos pelas autarquias para as IPSS; e discutir a interligação entre Terceiro Setor e Estado.

Como objetivos específicos proponho o estudo de caso nos municípios portugueses observados entre 2003 e 2007; enumerar os municípios que mais transferiram montantes

monetários para as IPSS, em valores absolutos e *per capita*; e estudar os determinantes que explicam essas mesmas transferências *per capita*.

Com base nos objetivos anteriormente referidos, surgem algumas questões, tais como:

Um número populacional elevado num município, dado um conjunto mais alargado de necessidades diversificadas, aumenta as transferências *per capita* desse município, para as IPSS?

Os municípios com maior sensibilidade sociocultural dão mais transferências às IPSS?

Existirá uma continuidade nas transferências por parte dos municípios às IPSS, face aos valores anteriores?

Para responder às questões anteriores vamos testar três hipóteses.

Hipótese I - Uma população municipal maior aumenta o volume esperado de transferências *per capita* para as IPSS do município;

Hipótese II - Autarquias com um peso superior de despesas de natureza sociocultural são aquelas que revelam valores maiores de transferências *per capita* para as IPSS;

Hipótese III - Autarquias que doaram mais no passado em termos de transferências *per capita* para as IPSS são também aquelas que, no presente, atribuem os valores maiores.

Os conteúdos desta dissertação estão estruturados da seguinte forma. No Capítulo 2 desenvolvo algumas definições de Economia Social e do Terceiro Setor. No Capítulo 3 é abordado a evolução histórica da economia social e o panorama atual do Terceiro Setor, na perspetiva europeia e portuguesa. No Capítulo 4 é realizado uma revisão de literatura desde a década de 90 até à atualidade, culminando este capítulo com a análise da distribuição das transferências municipais às Instituições de Solidariedade Social em Portugal no período que medeia os anos de 2003 a 2007. No Capítulo 5 são identificadas as fontes das variáveis explicativas e a constituição da base de dados. No Capítulo 6 são apresentadas as implicações dos resultados obtidos no capítulo anterior. No Capítulo 7 são apresentadas várias considerações finais, representativas da pesquisa, análise e conclusões desta dissertação.

2. Noção de Economia Social e Terceiro Setor

Para um melhor enquadramento deste trabalho é necessário definir os conceitos de Economia Social e Terceiro Setor.

2.1. Economia social

A Economia Social assenta nos vários mecanismos económicos que resultam da atuação das diversas formas associativas de empresas definidas por um conjunto de princípios e de valores comuns e que podem assumir diferentes formas, como sendo, a de cooperativas, mútuas, associações e fundações. Estas organizações apresentam características próprias a nível da sua forma jurídica. As suas principais características são: servir a população necessitada da sociedade, suprimindo essas mesmas necessidades; o controlo democrático pelos membros da organização; e possuírem uma gestão autónoma e independente de outros setores da economia.

Como objetivo primordial estas organizações valorizam o objeto social desvalorizando a maximização do lucro. A satisfação deste objetivo não significa que as organizações sem fins lucrativos não possam angariar fundos. As organizações devem ser eficientes e gerar fluxos financeiros suficientes para fazer face aos seus custos e atingir os objetivos, bem como realizar reinvestimentos dos lucros, para o desenvolvimento e melhoria da atividade desenvolvida (Fernandes, 2000).

2.2. Terceiro Setor

O Terceiro Setor é um fenómeno recente e em formação, caracterizado como autónomo e independente do Mercado e do Estado, não apresentando como objetivos fundamentais a obtenção de lucro nem depender unicamente de ajudas estatais. Ou seja, o motivo central da atuação das organizações deste setor é a satisfação de necessidades através da auto-organização dos próprios interessados ou da mobilização dos cidadãos funcionando numa lógica associativa e solidária. O que distingue uma organização do Terceiro Setor dos restantes dois (Mercado e Estado) é o facto de estas prestarem serviços não numa perspetiva de obter lucro ou de disponibilizar benefícios, mas, sobretudo, de satisfazer as necessidades próprias ou de outros que a elas recorram. Desta forma, é o Terceiro Setor que satisfaz as necessidades sociais que o Estado e o Mercado não satisfazem.

O Terceiro Setor é caracterizado como um setor composto por indivíduos e organizações que atuam com o objetivo de satisfazer necessidades e interesses coletivos.

Complemento as minhas afirmações com alguns excertos de outros autores sobre a definição de Terceiro Setor.

Ferreira (2009) caracteriza o Terceiro Setor como aquele que “é aplicado frequentemente a uma grande variedade de iniciativas, como organizações de caridade, associações, fundações, grupos de autoajuda, iniciativas populares de base, redes e movimentos sociais, mutualidades, cooperativas, empresas sociais e outras”.

Fernandes (2000) descreve as organizações que integram o Terceiro Setor como aquelas que são “criadas por iniciativa de cidadãos com o objetivo de prestar serviços ao público sem fins lucrativos” (...) “ainda que eventuais excedentes sejam reaplicados na manutenção das próprias atividades ou remuneração de atividade profissional necessária”.

Quintão (2011) define o Terceiro Setor como “conjunto de organizações muito diversificadas entre si, que representam formas alternativas de organização de atividades de produção e distribuição de bens e serviços, distintas dos dois agentes económicos designados frequentemente e de forma simplificada por Estado e Mercado.”

3. Enquadramento da Economia Social

As manifestações de organizações sociais motivadas por intenções de intervenção social, nas quais incluímos o combate à pobreza nas ruas, a diminuição de situação de risco ou o combate à fome, são tão antigas quanto a percepção de que a pobreza ou a fome são realidades a combater. Existem registos que mostram que nas civilizações mais antigas existiam grupos de pessoas organizadas para apoiar os cidadãos mais desfavorecidos. Sem entrarmos nessa dimensão histórica, vamos abordar algumas características da Economia Social na União Europeia e mais detalhadamente em Portugal.

3.1. A Economia Social na União Europeia

A Economia Social, mais especificamente o Terceiro Setor, no seio da União Europeia, apresenta características diferentes nos vários países que a constituem. Estas características resultam de fatores relacionados com o tipo de políticas adotadas por esses países, crenças religiosas, a integração de comunidades imigrantes, a abertura do Poder local e central, de alguns países, à criação de organizações sem fins lucrativos, as características próprias do “Estado Social” e o conceito de auto ajuda e vizinhança entre as populações (Ramos, 2011).

Seguidamente irei caracterizar o Terceiro Setor nos países que constituem a União Europeia, segundo as características próprias desses países. Como vários países apresentam características semelhantes, no que diz respeito ao surgimento do Terceiro Setor, irei reagrupá-los segundo essas mesmas características (Archambault, 2009).

3.1.1.Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Itália e Holanda

O Terceiro setor nestes países surgiu com o objetivo de promover a procura de emprego e ajudar os desempregados a voltar à vida ativa. Nestes países a proteção social é elevada, daí apresentarem despesas significativas com questões sociais.

O poder central e local têm facilitado a evolução e crescimento do Terceiro Setor apresentando um papel ativo na criação e desenvolvimento de organizações nas áreas dos serviços sociais, saúde e educação.

As fontes de financiamento do Terceiro Setor nestes países provêm de apoios privados e públicos. No entanto, apresenta maior relevância os fundos provenientes de apoios públicos.

Nestes países a Economia social é reconhecida.

3.1.2.Reino Unido e Irlanda

O crescimento do Terceiro Setor nestes países verifica-se devido à constante competição entre organizações sem fins lucrativos de âmbito religioso, dentro da mesma congregação religiosa ou entre comunidades de imigrantes.

Por sua vez o Poder Central e local têm facilitado a evolução e crescimento do Terceiro Setor, através da intensificação do seu papel nas áreas dos serviços sociais, saúde e educação.

A população destes países, apesar das suas diferenças religiosas, no Reino Unido a religião dominante é o cristianismo protestante, na Irlanda a religião dominante é o cristianismo católico, tem as ações de voluntariado bem enraizadas, resultado da aplicação destas práticas como ações de carisma social e de caridade a serem praticadas por toda a

sociedade. Estas são implementadas no sistema escolar sendo consideradas como elemento constituinte do curriculum e valorização pessoal.

Os assalariados de Terceiro Setor, nestes países, apresentam um alto nível de qualificações, principalmente nas áreas da gestão e de intervenção social.

A fonte de financiamento das organizações que constituem este setor são principalmente as doações e financiamentos privados oriundos de diversas formas, como por exemplo de lotarias, casa de caridade, investimentos éticos e deduções fiscais.

Segundo estas características o Estado Social, nestes países, é considerado único e universalista, pois baseia-se na cidadania não exigindo contribuições individuais. O Terceiro Setor é financiado principalmente pelos impostos.

3.1.3. Dinamarca, Finlândia e Suécia

Estes países apresentam as mesmas características que o Reino Unido e a Irlanda, quanto à caracterização do Estado Social. Este é financiado também pelos impostos. No entanto, os valores pagos pelos cidadãos ao Estado, referentes a impostos são consideravelmente elevados, mas aceitáveis pela população visto que é o Estado Social que suporta todas as despesas com as atividades sociais do Terceiro Setor. Ou seja, é o Estado Social que fornece os serviços nas áreas da educação, saúde e prestação social.

Nestes países, o Terceiro Setor é constituído por organizações de pequena dimensão que preenchem as falhas do Estado Social.

As organizações sem fins lucrativos com maior número de voluntários foram criadas para satisfazer necessidades dos seus associados, principalmente nas áreas do lazer e cultura.

A taxa de empregabilidade de recursos humanos assalariados no Terceiro Setor, nestes países é reduzida, visto que as organizações dão preferência ao trabalho voluntário.

O Terceiro Setor, nestes países, é financiado principalmente pelas quotas e doações. Por sua vez, os financiamentos públicos são reduzidos.

3.1.4. Espanha, Portugal e Grécia

O controlo do Poder central proibidor da liberdade de associações e pensamentos levou a que a Espanha, Portugal e a Grécia apresentem, atualmente, uma evolução do Terceiro setor mais tardia que os países anglo-saxónicos e nórdicos.

Nestes países o Terceiro Setor tem por base ideologias políticas, uniões sindicais, redes cooperativas e congregações religiosas. Em Espanha e Portugal no Terceiro Setor predomina a igreja Católica, na Grécia predomina a igreja Ortodoxa.

O Estado Social, principalmente com a entrada na Comunidade Europeia, apresenta aumentos significativos de crescimento e ampliação de funções nas áreas da saúde, educação, apoio a deficientes e idosos.

As fontes de financiamento do Terceiro Setor provêm de apoios privados e públicos. Têm maior relevância os apoios privados resultantes de doações e quotas de sócios.

O fenómeno de autoajuda entre vizinhos ou familiares é bastante visível nestes países, substituindo por vezes o conceito de voluntariado. A emancipação da mulher, com uma participação mais ativa na sociedade, levou a que a prática de autoajuda diminuísse, sendo necessário recorrer a trabalho remunerado.

3.1.5. República Checa, Polónia, Eslováquia e Roménia

A Economia Social nestes países tem características próprias resultado de políticas opressivas que proibiam a criação de organizações livres e particulares. Atualmente as organizações são de cariz desportivo, recreativo e cultural.

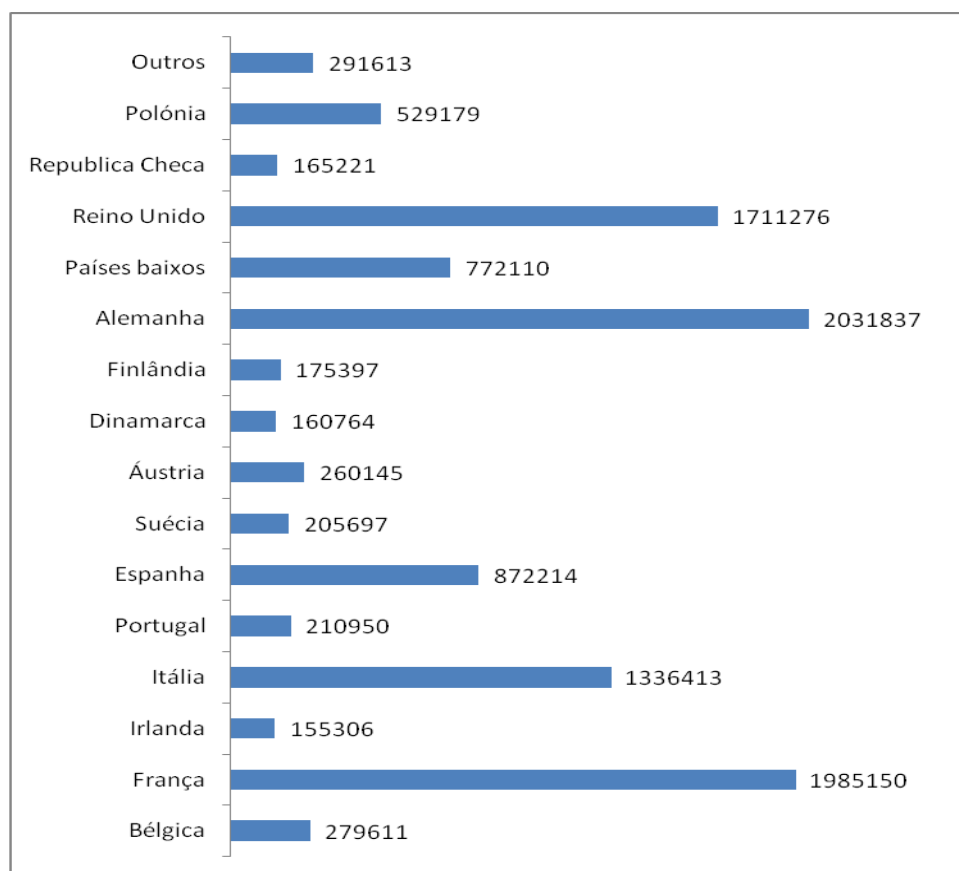
Após as suas entradas na União Europeia, República Checa e Eslováquia em 2004, Polónia e Roménia em 2007, o Terceiro Setor cresceu rapidamente, resultado de financiamentos privados e apoios de fundos internacionais.

Nestes países o Estado Social é universalista, baseado na cidadania ativa. As organizações do Terceiro Setor são financiadas na sua maioria pelas doações e taxas.

3.1.6. População Europeia a trabalhar no Terceiro Setor

Segundo o relatório internacional elaborado pelo CIRIEC (2007) a Economia social emprega mais de 11 milhões de pessoas o que equivale a 6.7% da população ativa da União Europeia. Para a realização deste relatório o CIRIEC não incluiu o trabalho voluntário, que é também muito relevante para este tipo de organizações.

Gráfico 1- População assalariada do Terceiro Setor na União Europeia (2002 – 2003)



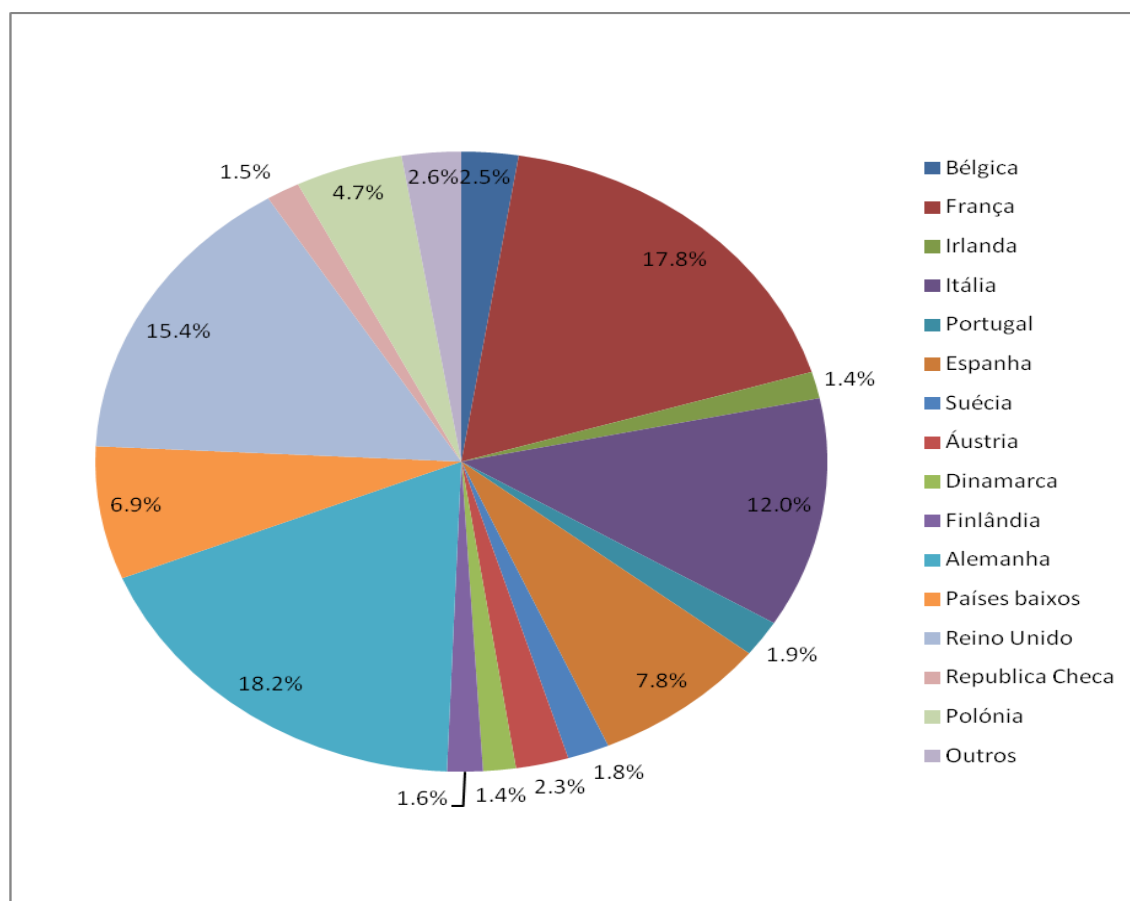
Fonte: CIRIEC (2007)

Nesta apresentação gráfica (Gráfico 1) é possível verificar que os países da União Europeia, entre 2002 e 2003, que empregam mais trabalhadores no Terceiro Setor, mais propriamente em cooperativas, mutualidades e associações, são a Alemanha e a França com valores aproximados aos 2 milhões de trabalhadores. O Reino Unido apresenta valores aproximados aos 1,7 milhões de trabalhadores. Ainda de notar que a Itália também apresenta valores considerados elevados de aproximadamente 1.3 milhões de trabalhadores. Todos os outros países apresentam valores abaixo dos 0.9 milhões de trabalhadores.

Numa análise percentual (Gráfico 2), a Alemanha é o país que emprega mais trabalhadores no Terceiro Setor, empregando 18,2% da população europeia, seguida pela França, Reino Unido e Itália com 17,8%, 15,4% e 12%, respetivamente. Estes quatro países

empregam mais de 63.4% da população da União Europeia que em 2002/2003 estava a trabalhar no Terceiro Setor.

Gráfico 2 – Valores percentuais da população assalariada do Terceiro Setor na União Europeia (2002 – 2003)

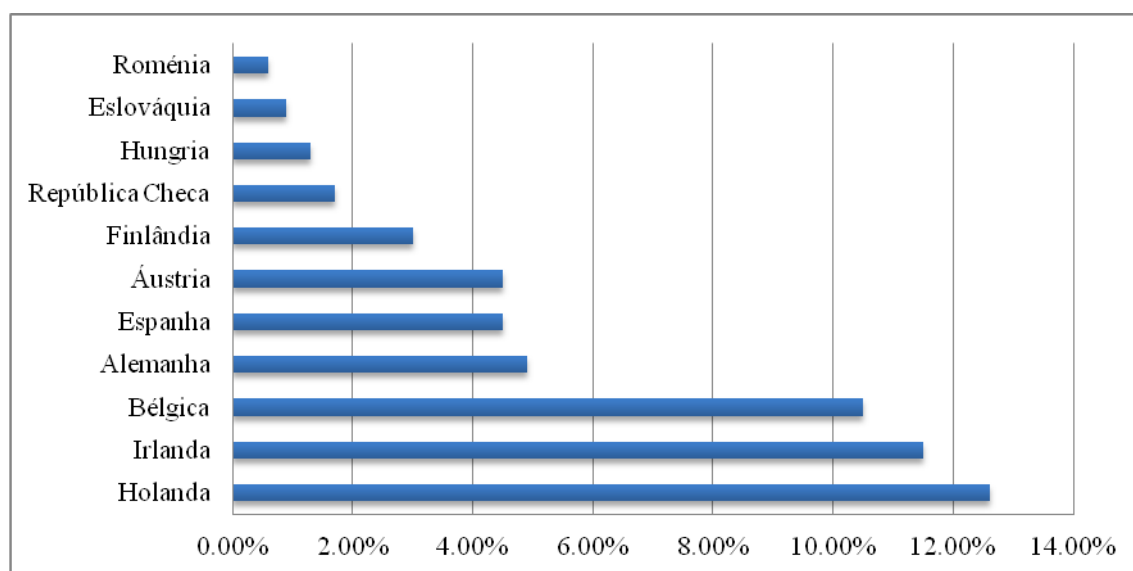


Fonte: Cálculos próprios com base no CIRIEC (2007)

A análise sobre o Gráfico 2 é relevante. No entanto é necessário não esquecer os fatores de desenvolvimento de Terceiro Setor, abordados nos subcapítulos anteriores. São de salientar para além dos fatores referidos, a dimensão populacional, rendimento *per capita* e população necessitada, entre outros.

Atualmente, e de acordo com Franco et al (2005), verifica-se uma grande heterogeneidade na distribuição da população empregue no Terceiro Setor, variando entre os 14.4% na Holanda e os 0.8% na Roménia. Esta análise inclui toda a população ativa que presta os seus serviços ao Terceiro Setor, serviços que incluem trabalho assalariado e voluntariado. O gráfico seguinte (Gráfico 3) representa a heterogeneidade na distribuição da população ativa no Terceiro Setor nos países da União Europeia.

Gráfico 3: Proporção da população ativa no Terceiro Setor da EU em 2005



Fonte: Ramos (2011)

3.2. O Terceiro Setor no contexto da União Europeia

Segundo Archambault (2009), verifica-se no contexto dos países membros da União Europeia, relativamente ao Terceiro Setor, um movimento convergente, em questões políticas, sociais e económicas. Estes movimentos assentam na terceirização da economia, no aumento da pressão global sobre os sistemas de segurança social e sobre as despesas públicas, no desenvolvimento de organizações multinacionais e nas trajetórias migratórias dentro da Europa. O Papel do Estado nas decisões e ajudas é cada vez menor, devido a melhorias na consistência dos modelos do Estado Social e o crescimento das organizações do Terceiro Setor.

No entanto, ainda existem algumas barreiras dentro da União Europeia, que dificultam o desenvolvimento do Terceiro Setor. Entre essas barreiras temos os tratados da União Europeia que só consideram os Mercados privados e o Estado, dificultando a criação de um espaço para as especificidades das organizações do Terceiro Setor.

Para promover o Terceiro Setor, a União Europeia tem encorajado a criação de organizações sem fins lucrativos com projetos de intervenção nos vários Estados Membros.

3.3. A Evolução da Economia Social em Portugal

Vários são os autores que, de diferentes perspetivas, já abordaram a origem e evolução da Economia Social em Portugal.

De acordo com Mourão (2007), existiam, desde o alvor do Reino de Portugal, Confrarias, Irmandades e Fraternidades que eram “inspiradas nos modelos das ordens mendicantes que proliferavam na Europa”. Estas organizações “formulavam um compromisso de vida e definiam propósitos de culto ou de assistência social”.

Segundo Reis (1997), citado em Mourão (2007), “quer confrarias, quer irmandades, funcionavam enquanto sociedades de ajuda mútua, onde os associados contribuíam com jóias de entrada e taxas anuais (...) recebendo, em contrapartida, assistência na condição de doentes, de prisioneiros, de famintos ou de falecimento. Cada confraria, por seu turno, recebe um patrono, destinado a, por um lado, inspirar com o seu traço de vida o exemplo quotidiano dos confrades e, por outro lado, a ser uma ligação com o Divino.”

No decorrer do século XVI começam a ser constituídas por iniciativa do Rei D. Manuel I várias Irmandades em todo o território português. A primeira Irmandade da Misericórdia em Lisboa abraçava disposições fundamentais para a realização de todas as formas de assistência a pessoas carenciadas, o que demonstrava a dedicação do Clero aos atos de assistência de proteção social com a finalidade de prestar caridade e de atuar junto dos grupos sociais mais desprotegidos (idosos, doentes, pessoas com deficiência e crianças).

No entanto, os novos conceitos de beneficência e de assistência pública importados pela Revolução Francesa, que desejavam irradiar a exclusividade das iniciativas por parte do Clero, numa tentativa de responsabilizar o Estado, começam a manifestar-se através de regulamentação e coordenação das iniciativas privadas.

Segundo Sobreiro, 2009 (citando Romão, 2002), os ideais da época obrigavam a que o Estado assegurasse essa função de índole social, até então consagrada unicamente às Instituições, dado que se considerava um dever moral e uma obrigação Estatal.

Assim, outro dos casos mais sustentados surge neste período. No reinado de D. Maria I, por iniciativa de Diogo Inácio de Pina Manique a 03 de Julho de 1780, no âmbito dos problemas sociais que decorreram do terramoto de 1755, surge a constituição da Casa Pia de Lisboa como o primeiro marco da assistência social, funcionando provisoriamente no Castelo de S. Jorge, onde se recebia prostitutas, mendigos, crianças órfãs e abandonadas. Com a ocupação de Lisboa pelo exército napoleónico nas invasões Francesas, as tropas instalam-se no Castelo de S. Jorge obrigando a desalojar as crianças da Casa Pia e a distribuí-las pelos conventos, paróquias e asilos. A Casa Pia é transferida assim para o Desterro em 1811.

No entanto, o clima de instabilidade social após a restauração miguelista aumentou consideravelmente o número de necessitados na Casa Pia, tornando insustentável apoiar mais pessoas devido as escassas condições espaciais.

Assim, a Instituição instala-se no Mosteiro dos Jerónimos, tendo no século XIX ampliado as suas infraestruturas. (Sobreiro, 2009, citando Romão 2002).

Em 1935, com o Estado Novo inicia-se a reforma da assistência conferindo um estatuto privilegiado à figura de proteção social assente em instituições de assistência. Segundo Sobreiro, 2009 (citando Romão 2002), os políticos da época eram próximos do clero e por sequência desse fato afirma que “o princípio da “supletividade” da ação do Estado relativamente às iniciativas particulares, que por intermédio de financiamentos públicos aumentou o património das instituições, em vez de generalizar o acesso aos serviços de ação social constituindo um direito implícito de toda a população”.

Na década de 60 fomentou-se o designado “Estado-providência”, mas que de facto nunca foi implementado na Sociedade portuguesa. Como prova disso, foi a desresponsabilização dos apoios às atividades desenvolvidas pelas IPSS.

Segundo Sobreiro, 2009 (citando Romão, 2002), “a criação e dinamização das IPSS resultam da responsabilização da sociedade civil face aos problemas de assistência e de proteção social”. Como resposta a esta problemática, associaram-se as Misericórdias às organizações canónicas e às organizações civis. Este tipo de proteção atribuída a entidades particulares foram tuteladas e diferenciadas pelo estado, conforme os motivos ético-religiosos ou um cariz socioeconómico ou profissional (por exemplo, as associações mutualistas).

Com o fim do Estado Novo e com a constituição da Democracia, assistiu-se à reestruturação das políticas de proteção social, tendo-se criado o Serviço Nacional de Saúde, bem como o Sistema Integrado de Segurança Social, substituindo através da Lei do Quadro da Segurança Social (Lei 28/84 de 14 de Agosto), os tradicionais sistemas de providência e de assistência.

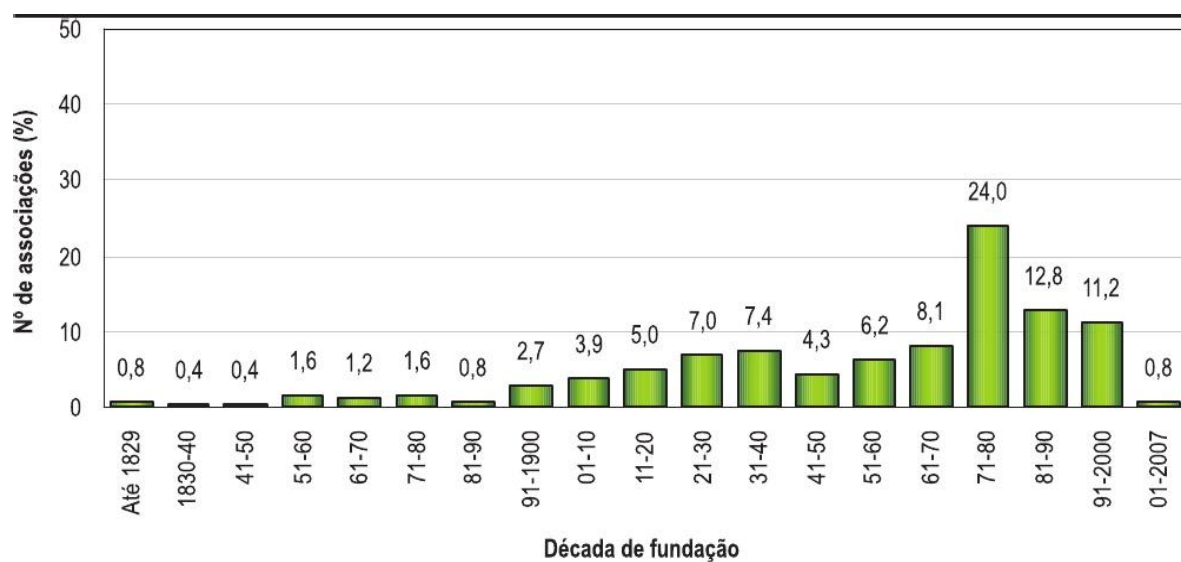
Após a revolução do 25 de Abril, surgiram novos paradigmas de intervenção social, tendo em consideração os novos papéis do Estado mais Democrático, quer a nível legislativo como prático, no qual o Estado reconhece o contributo das IPSS na prossecução dos objetivos da segurança social, facto evidente desde os primeiros estatutos das IPSS, em 1979 (Sobreiro, 2009, citando Romão 2002).

Bordalo e Cruz (2010) refere explicitamente:

“As IPSS são inicialmente permitidas (1976), reconhecido o direito à sua constituição (1989) e em 1997 é reconhecida a existência de um setor de atividade, que deve ser apoiado pelo Estado, e constituído por IPSS e por outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo.”

Esta evolução reflete-se na criação de associações diferente ao longo dos vários períodos do último século em Portugal.

Gráfico 4 – Evolução da percentagem de associações existentes em Portugal em 2007 em função do período de criação



Fonte: Leitão et al (2009)

O Gráfico 4 mostra assim que a maioria das associações existentes em Portugal foi criada nos últimos 40 anos, mais propriamente desde 1971 (praticamente, 45% das entidades oficializadas). Além do estímulo de iniciativa associativista que o 25 de Abril possibilitou, outros fenómenos podem ser apontados para esta geração – o estímulo das políticas comunitárias na década de 1980 assim como o aparecimento de associações culturais e juvenis particularmente na década de 1990.

3.4 O panorama atual do Terceiro Setor

Neste capítulo irei descrever o panorama atual do Terceiro Setor numa perspetiva mais global, e de forma sucinta, visto este tema já ter sido aprofundado em capítulos anteriores.

Ainda neste capítulo irei descrever a realidade das IPSS em Portugal e mostrar uma resenha de literatura portuguesa sobre o Terceiro Setor e, mais concretamente, sobre as IPSS.

3.4.1. O Terceiro Setor ao nível global

O Terceiro Setor é composto por todas as atividades que não se encontram classificadas no setor privado nem no setor público. No entanto, existe uma vasta discussão sobre esta matéria, quer sobre a definição quer sobre a delimitação do Terceiro Setor. Alguns dos autores com uma discussão mais vasta sobre esta matéria são Borzaga (1995) ou Anheier (2002).

De acordo com a Classificação Internacional das Organizações não Lucrativas (citado em Franco et al, 2005), o Terceiro Setor aparece com 12 subáreas, seguidamente apresentadas.

Tabela 1 – Classificação internacional das Organizações não Lucrativas

Cód.	Área	Cód.	Área
1	Cultura e Lazer	7	Participação Cívica e Defesa de Causas
2	Educação e Investigação	8	Intermediários Filantrópicos
3	Saúde	9	Internacional
4	Serviços Sociais	10	Congregações Religiosas
5	Ambiente	11	Empresariais e Profissionais, Sindicatos
6	Desenvolvimento e Habitação	12	Outros

Fonte: Franco et al, (2005)

3.4.2 – A realidade das IPSS em Portugal

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) são “instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico” (Decreto de Lei n.º119/83). Ainda de acordo com o Estatuto de IPSS - Decreto de Lei n.º119/83 de 25 de Fevereiro, as IPSS caracterizam-se por apoiar Crianças e Jovens individualizados, Famílias, a Integração Social e Comunitária, a Proteção dos cidadãos na velhice e na invalidez, a Proteção da Saúde, e a Educação e Formação Profissional.

De um modo generalizado, as IPSS podem assumir a forma de Associações de Solidariedade Social; Associações de Voluntários de Ação Social; Associações de Socorros Mútuos; Fundações de Solidariedade Social; e Irmandades da Misericórdia.

Num sentido de aproveitamento dos ganhos associativos, as IPSS tendem a reunir-se em três agrupamentos principais: Uniões (que associam, sem fusão institucional, IPSS de natureza próxima); Federações (que associam diversas Uniões de IPSS); e Confederações (que associam diversas Federações de IPSS).

A tabela abaixo resume a distribuição, em Portugal, das IPSS para os últimos anos.

Tabela 2 – Distribuição das IPSS

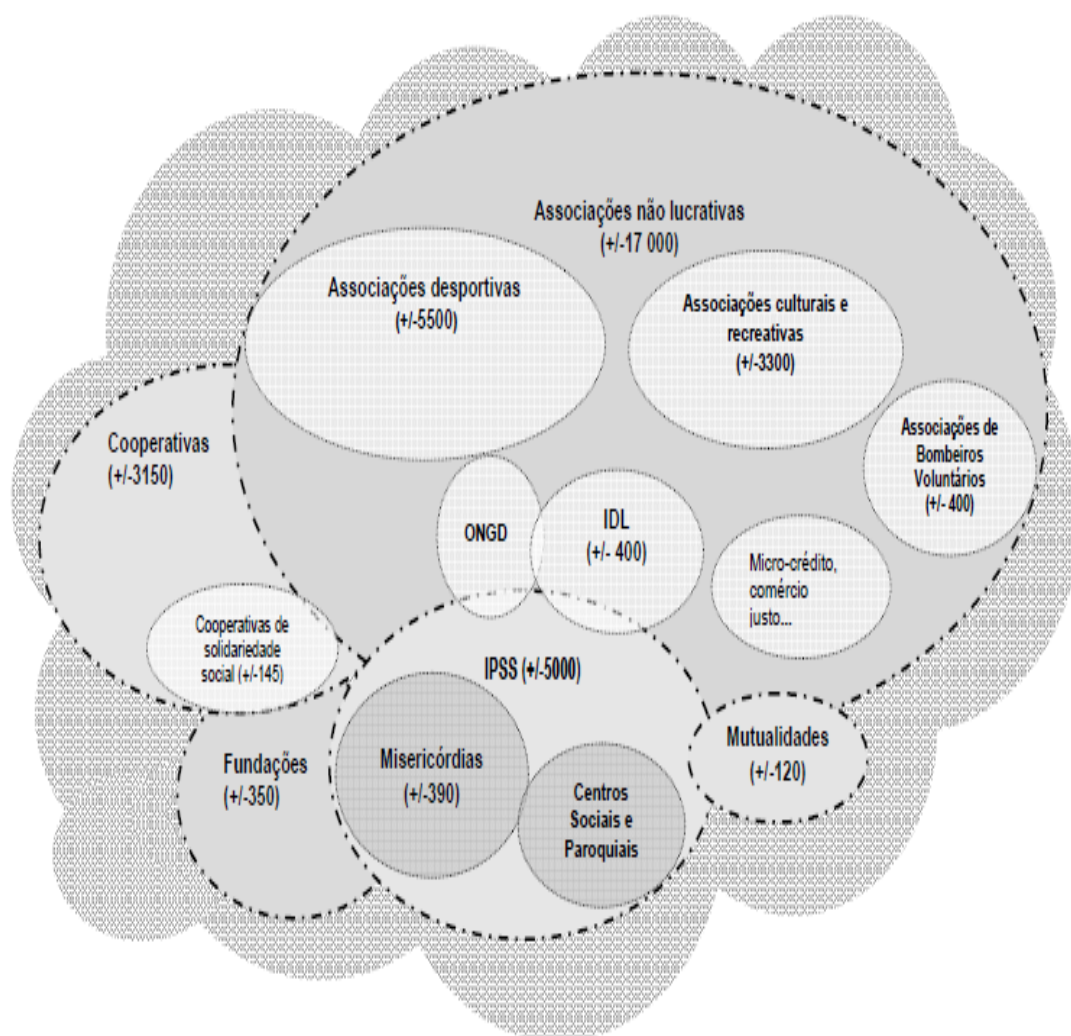
	Até 2008	Até 2009	Até 2010
Associações de Solidariedade Social	2 978	3 066	3 152
Fundações de Solidariedade Social	183	194	204
Centros Sociais Paroquiais	1 044	1 051	1 054
Outras Instituições de Organizações Religiosas	225	225	226
Irmandades Misericórdia	345	346	346
Uniões, Federações e Confederações	25	26	26
Total	4 800	4 908	5 008

Fonte: DGSS (2011)

Assim, é possível observar-se que a maioria das IPSS portuguesas são Associações de Solidariedade Social e Centros Sociais Paroquiais. As Misericórdias ocupam a terceira posição, ficando à frente das Fundações de Solidariedade Social e das Uniões, Federações e Confederações.

Quintão (2011) apresenta um gráfico elucidativo da atual situação da distribuição do Terceiro Setor Português. A Figura 1, de seguida apresentada foi retirada de Quintão (2011).

Figura 1 – Distribuição de entidades do Terceiro Setor em Portugal



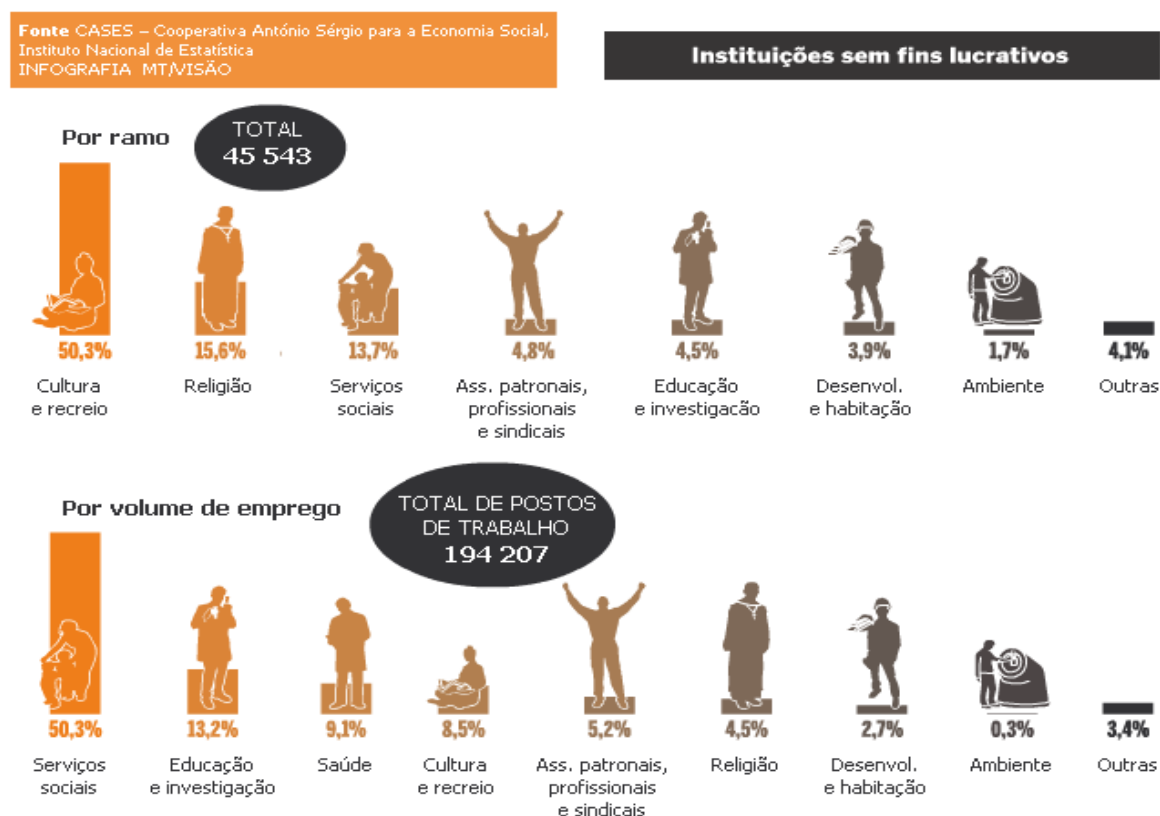
Fonte: Quintão (2011)

O Terceiro Setor Português apresenta cinco grupos principais de entidades, segundo a Figura 1, estes grupos são as Associações não lucrativas, as Cooperativas, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, as Fundações e as Mutualidades.

Dentro destes grupos, o primeiro (Associações não lucrativas) representa o mais significativo (com cerca de 17000 entidades oficializadas). No entanto, o segundo grupo é o das Instituições Particulares de Solidariedade Social, dividido em Misericórdias e em Centros Sociais e Paroquiais.

De acordo com a Figura 2, temos uma ideia da distribuição das Instituições portuguesas sem fins lucrativos por ramo e por volume de emprego para 2010.

Figura 2 – Distribuição das Instituições Portuguesas sem fins lucrativos por ramo e por emprego



Fonte: Visão (2011)

A Figura 2 evidencia que a maioria das Instituições em Portugal sem fins lucrativos se localiza no ramo da Cultura e Recreio (50.3%), da Assistência Religiosa (15.6%) e dos Serviços Sociais (13.7%). Por sua vez, enquanto geradoras de postos de trabalho (e no total reconhece-se que foram gerados neste setor mais de 194000 postos de trabalho), os ramos mais empregadores são os Serviços Sociais (50.3%), a Educação e Investigação (13.2%) e a Saúde (9.1%).

3.4.3 – Uma literatura em crescimento – o caso português

Os trabalhos académicos têm mostrado, igualmente, uma atenção crescente sobre a temática do Terceiro Setor e, mais concretamente, sobre as IPSS Portuguesas. Uma resenha possível é a construída nas Tabelas seguintes.

Tabela 3 – Uma revisão de Literatura portuguesa sobre o Terceiro Setor

Autor (es)	Temas de estudo
Ferreira (2008)	As organizações do Terceiro Setor na reforma da Segurança Social
Ferreira (2004)	O papel do movimento social das organizações do terceiro setor em Portugal
Almeida (2008)	Capitalism, Institutional Complementarities and the Third Sector The Private Institutions for Social Solidarity (IPSS) in Portugal
Conceição (2009)	Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos - O caso das IPSS
Reis (2009)	Clima, cultura e gestão RH como fatores de empenhamento dos trabalhadores das IPSS

Lucas e Pereira (2009)	Gestão das IPSS com Valência Diversificadas: Proposta de um modelo de referência de atuação estratégica dos dirigentes
Pereira (2010)	Atuação das IPSS nas comunidades locais – estudo de caso
Almeida (2010)	Governança, Instituições e Terceiro Setor
Canha (2010)	A informação Financeira nas IPSS: o caso particular da demonstração dos resultados por valências
Lourenço (2011)	A Orientação para o Mercado nas Instituições Sem Fins Lucrativos: O Caso das Instituições Particulares de Solidariedade Social

Observando os autores expostos na Tabela 3, que é tão-somente o resultado de um exercício sem pretensões de exaustão, observamos três pontos.

O primeiro ponto respeita à atualidade da Literatura. A Literatura exposta é claramente uma Literatura recente, concentrada na última década.

O segundo ponto destaca a diversidade das temáticas (desde a Gestão das Organizações Sem Fins Lucrativos até à interação das IPSS com o Estado).

Finalmente, esta resenha de literatura lusófona é capaz ainda de evidenciar um certo foco recente sobre a necessidade do estudo e do detalhe do financiamento das IPSS e das Organizações sem Fins Lucrativos, em particular. Nomeadamente estou a referir Ferreira (2004), Canha (2010), e Lourenço (2011).

Neste sentido, pretende-se desenvolver o resto deste trabalho na discussão do financiamento (e em particular do financiamento municipal) das IPSS em Portugal.

4. Fontes de financiamento das IPSS

Neste capítulo irei realizar, inicialmente, uma revisão de literatura com o objetivo de identificar as preocupações atuais das IPSS, a forma de distribuição dos seus recursos humanos e do trabalho voluntário, das suas fontes de receita e de financiamento. Com base na literatura recolhida pretendo identificar algumas das variáveis a utilizar na análise empírica desta dissertação, bem como analisar a distribuição e importância das transferências municipais às Instituições de Solidariedade Social em Portugal.

4.1 – Uma revisão de literatura

Desde os últimos vinte anos, em Portugal, o Estado passou a estabelecer acordos entre as IPSS e os Centros Regionais de Segurança Social com normas legais, estabelecendo direitos e deveres entre ambas as partes.

Romão (2002) refere “Na década dos anos 90, segundo Sobreiro (2009), os acordos de cooperação são negociados entre o Estado e as Instituições com base num protocolo celebrado entre o Ministro da Tutela e as Uniões que representam as instituições. Nestes protocolos, ficam assentes as participações financeiras da Segurança Social, que se assumem como a mais importante fonte de receitas financeiras para estas instituições. A enorme “dependência financeira do Estado levanta questões como a falta de autonomia e a sustentabilidade das instituições” (Sobreiro, 2009) ”.

De acordo com Romão (2002), estas instituições com acordos de cooperação com os Centros Regionais de Segurança Social têm que cumprir um conjunto de regras, nomeadamente: garantir o adequado funcionamento dos equipamentos e serviços, juntamente com requisitos técnicos e com os estatutos da instituição; a admissão de utentes deve ter preceitos definidos nos estatutos e regulamentos e dar precedência a pessoas e grupos social e

economicamente desprotegidos; apurar as normas de comparticipação dos utentes ou famílias, segundo os critérios das instituições; afiançar condições de bem-estar dos utentes através de serviços eficientes e adequados às necessidades existentes; garantir a existência dos recursos humanos moldados ao bom funcionamento dos equipamentos e serviços; fornecer atempadamente aos Centros Regionais de Segurança Social dados para avaliação qualitativa e quantitativa das atividades desenvolvidas, bem como, a documentação relativa a atos ou decisões que necessitam de homologação e registo; cumprimento das cláusulas do acordo e obrigações regulamentadas na legislação adaptável às instituições, concordando com as recomendações técnicas e facilitando as ações de fiscalização; sempre que possível, articular os programas de ação com outros serviços ou instituições da mesma área geográfica e com os Centros Regionais de Segurança Social.

A celebração destes acordos subordina-se ao registo das instituições ou do licenciamento dos estabelecimentos do âmbito da segurança social; da averiguação das necessidades concretas da comunidade; da existência de instalações dimensionadas e providas convenientemente para o funcionamento das suas atividades.

Deve ser precedida também de estudo complexo elaborado pelos Centros Regionais de Segurança Social tendo por base os programas de ação apresentados pelas instituições, tendo em atenção os aspetos: reconhecimento das modalidades de resposta das instituições e avaliação do seu nível de ação sociocomunitária; avaliação da capacidade económico-financeira das instituições, tendo em consideração as suas receitas próprias, as receitas das comparticipações dos utentes e os apoios financeiros concedidos por outras entidades, nomeadamente entidades públicas.

Em suma, o Estado presta apoio às instituições que desenvolvem atividades no âmbito da ação social, todavia, somente, às instituições que se revelam "idóneas" para prosseguir com a sua atuação de um modo harmonizado, quer ao nível das competências técnicas (equipamentos e serviços), quer ao nível económico (capacidade financeira, avaliada através da importância dos recursos próprios, das comparticipações dos utentes, e dos apoios recebidos do Estado).

Nas últimas décadas, o setor sem fins lucrativos tem vindo a assumir um papel de grande relevo na sociedade atual. Esta tendência tem sido particularmente evidenciada na importância que cada vez mais as organizações sem fins lucrativos atuam em diversas áreas de atividade: ação social, cultura e ambiente, entre outras. Neste contexto, políticos, gestores e investigadores salientam a necessidade de repensar a Gestão das Organizações sem fins lucrativos face às mudanças operadas na sociedade. Mas, em Portugal, a literatura sobre Gestão tem sido, em geral, ausente quanto ao sector não lucrativo, escasseando livros técnicos ou ensaios académicos que contribuam para o seu fortalecimento e capacitação, excetuando-se alguns exemplos mais recentes, como Cebola (2011).

Na generalidade o financiamento das IPSS provém de acordos de cooperação estabelecidos com o Estado, mais especificamente com o Instituto de Segurança Social (ISS) ou de apoios de programas e projetos, nacionais e comunitários, aos quais estas instituições se candidatam e que traduzem frequentemente as maiores fontes de rendimentos. No entanto o financiamento público às IPSS não se resume ao apoio financeiro, engloba igualmente apoio na cedência de equipamentos e instalações, isenções e regalias fiscais advindas do seu estatuto de utilidade pública.

O grande desafio que se entrevê na atuação das organizações não lucrativas é, pois, continuarem a responder às necessidades sociais, mas a partir de uma base de apoios financeiros mais variada, onde os apoios públicos continuarão a ter necessariamente um papel importante na estrutura de financiamento destas organizações, embora estes não possam continuar a ser encarados como a fonte principal e em muitos casos quase exclusiva de recursos financeiros.

Neste sentido verifica-se que as instituições tendem a encontrar fontes alternativas de financiamento, já que é difícil que os utentes e/ou famílias suportem a maioria dos custos associados. As IPSS devem ser capazes de encontrarem a combinação de estratégias de redução de custos e de aumento das receitas próprias que lhes permita atingir o equilíbrio económico-financeiro num quadro de quebra das transferências públicas.

Assim sendo a sustentabilidade financeira a prazo e a «sobrevivência» de muitas das Instituições Particulares de Solidariedade Social passa pela «redução de custos» e pelo aumento das receitas próprias.

Nesta ótica, a inovação social assume-se como um instrumento essencial não apenas para todos aqueles que trabalham nas organizações sem fins lucrativos, mas também para as organizações em geral. Deste modo, é necessário assumir uma postura empreendedora e “reinventar” a prática da gestão destas organizações privilegiando uma orientação estratégica, sem no entanto, ignorar a especificidade destas organizações e as diferenças que as caracterizam e lhe conferem uma identidade própria.

Atualmente assiste-se à diminuição das subvenções estatais. O caminho do desenvolvimento deste setor (IPSS) e das respostas sociais aí prestadas deverá assentar na sustentabilidade das suas instituições através de atividades económicas que permitam o reforço da sua capacidade de intervenção", salientando que a legislação em vigor "não deve nem pode prejudicar" estas entidades que desenvolvem atividades económicas cujo lucro se destina a reinvestimentos e a alargamentos das respostas sociais. A palavra de ordem passará, pois, por privilegiar as IPSS que conseguem diversificar as suas fontes de financiamento por via da criação de valor social e de inovação. As IPSS deverão promover a adoção de uma atitude mobilizadora da sociedade civil na deteção de carências sociais junto das escolas, autarquias, forças de segurança, bombeiros, marketing social e a promoção da marca; enquanto o Estado, como regulador, deve criar quadros legais estáveis, coerentes, razoáveis e previsíveis e implementar políticas públicas com impacto nas valências das IPSS (Franco et al, 2005).

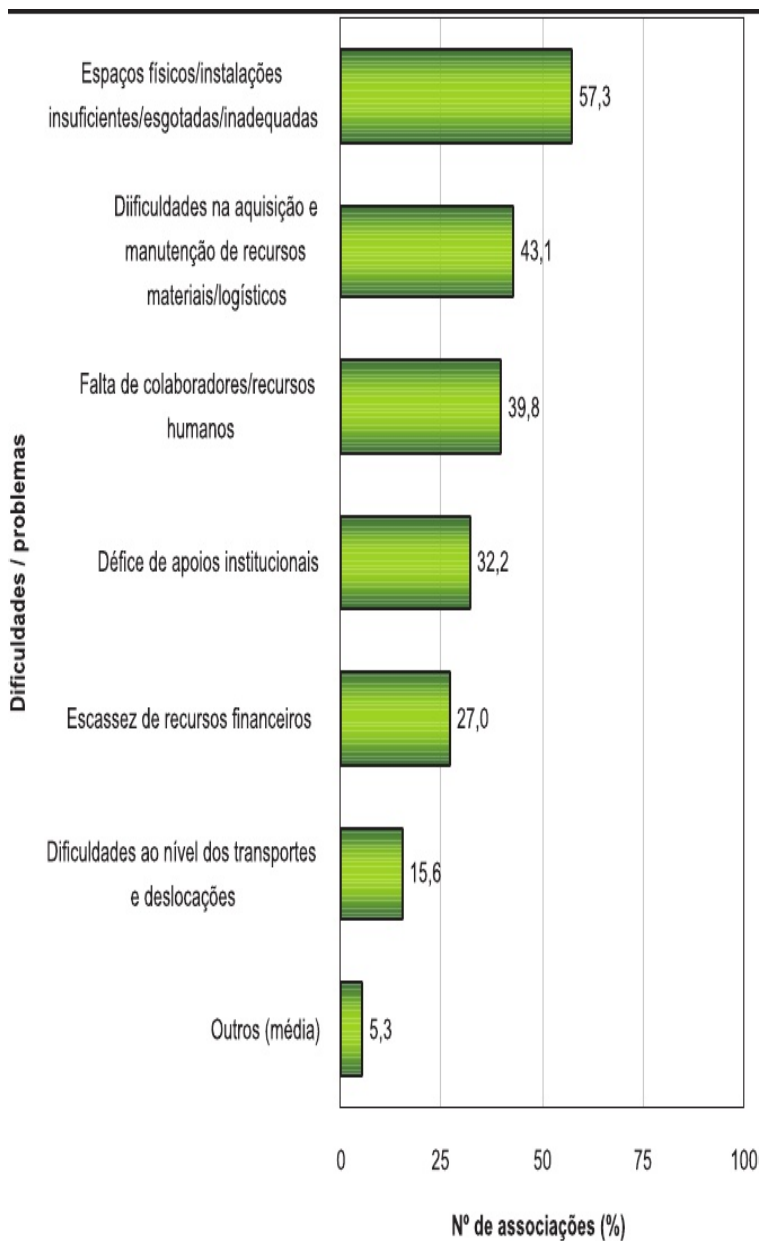
Uma característica transversal a muitas destas instituições prende-se com a intensidade das relações sociais que se estabelecem, quer ao nível interno entre dirigentes, funcionários e voluntários, quer ao nível externo com os beneficiários e com instituições congéneres ou outras, e que facilitam o estabelecimento de parcerias e o desenvolvimento de novas experiências que estão na base da difusão de boas práticas sociais e institucionais.

O trabalho voluntário é muito comum nas instituições sociais e possibilita por um lado, o exercício de tarefas que servem aos voluntários mais jovens como um campo de experimentação laboral ou, como resulta na maior parte das situações, o voluntariado reveste a forma de complemento ao exercício profissional, ou à reforma, na perspetiva da valorização

e sentido de utilidade social dos indivíduos (e.g. dirigentes destas instituições que, exercendo uma atividade profissional remunerada ou encontrando-se na reforma, desempenham funções de gestão e coordenação institucional, sem o retorno de uma remuneração) e, por outro lado permite à IPSS reduzir custos, promovendo a sustentabilidade da organização.

Neste reconhecimento da importância do trabalho voluntário, observa-se o Gráfico 5. Esta Figura detalha as principais preocupações transmitidas, pelos órgãos sociais das IPSS portuguesas, a um Inquérito da Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto elaborado por Leitão et al (2009).

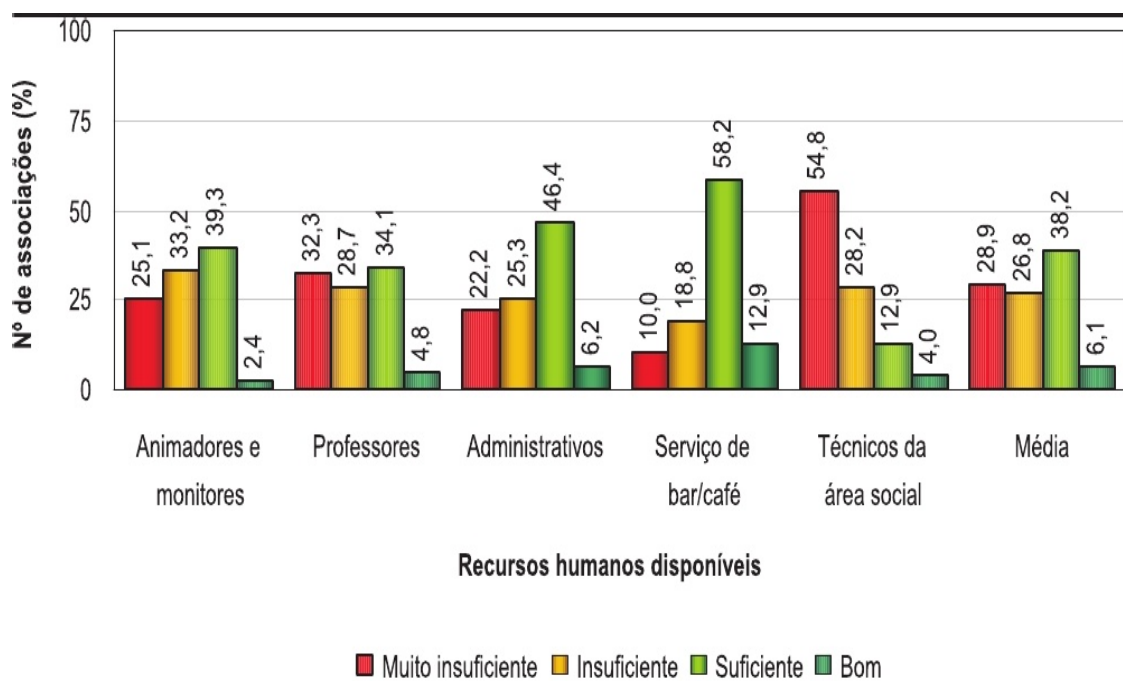
Gráfico 5 – Preocupações das IPSS



Fonte: Leitão et al (2009)

O Gráfico5 revela que além de dificuldades sentidas na falta de colaboradores e recursos humanos (em 39.8% das associações), a maioria das associações sem fins lucrativos revela dificuldades também na gestão dos espaços (57.3% dos inquiridos) e na gestão dos recursos logísticos (43.1%). Mas também significativas são as percentagens de associações que identificam a falta de apoios institucionais (32%) assim como de recursos financeiros (27%).

Gráfico 6 – Distribuição da Percepção sobre os Recursos humanos disponíveis nas IPSS



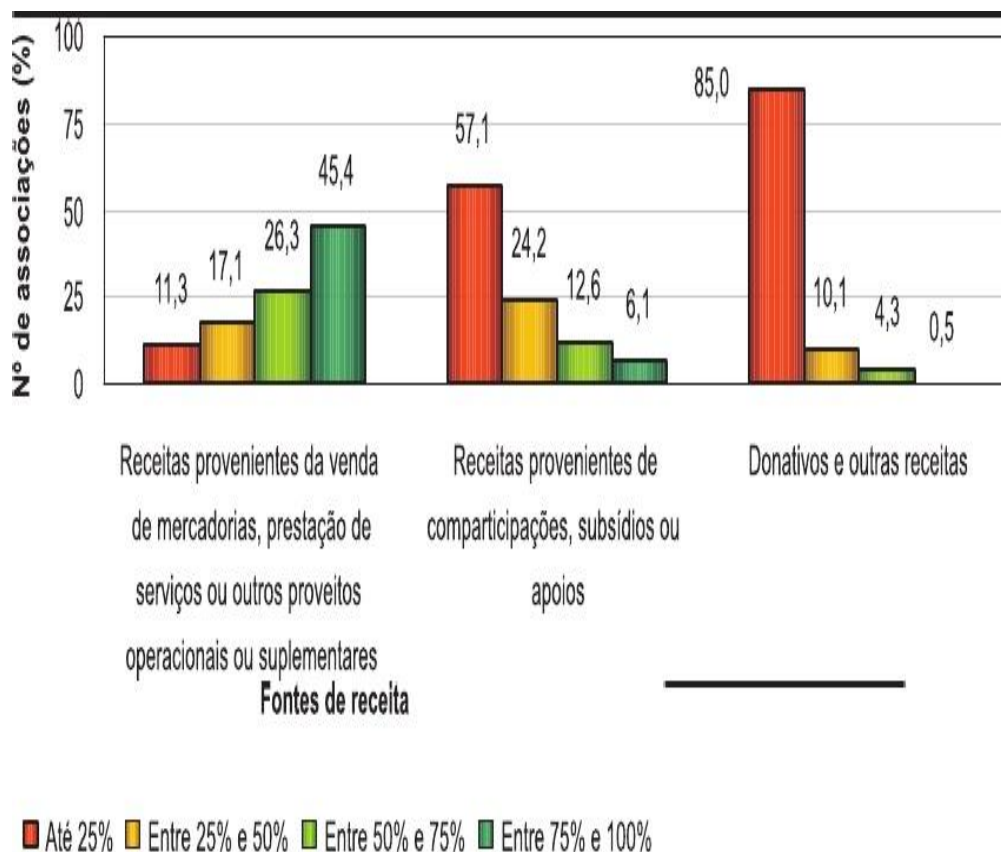
Fonte: Leitão et al (2009)

Gráfico 6 foi extraído de Leitão et al (2009). Este Gráfico mostra-nos a Distribuição da percepção sobre os recursos humanos disponíveis nas IPSS. Fazendo uma leitura genérica sobre esta Figura, ela mostra-nos que a maioria dos Recursos Humanos é avaliada como “Suficiente”. O grupo que recolhe a frequência mais significativa de uma percepção da disponibilidade tida como “Bom” é o grupo dos Administrativos. Ao invés, o grupo com a frequência mais significativa de uma percepção da disponibilidade tida como “Muito insuficiente” é o grupo dos Técnicos de Área Social.

No entanto, dado o foco que as IPSS, atualmente, colocam sobre a dimensão da sustentabilidade financeira, é muito relevante apreciar as duas Figuras seguintes, o Gráfico 7 e o Gráfico 8.

O Gráfico 7 mostra a composição das Receitas das IPSS de acordo com Leitão et al (2009).

Gráfico 7 – Distribuição da frequência das Receitas por receitas próprias ou por receitas financeiras



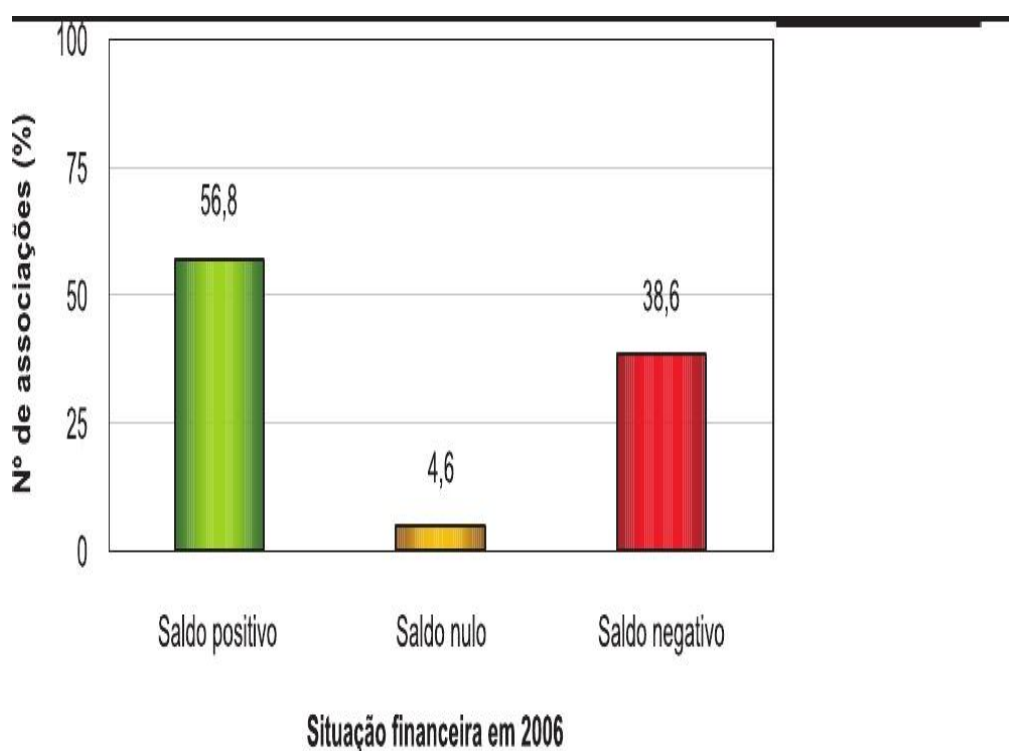
Fonte: Leitão et al (2009)

O Gráfico 7 mostra que 85% das IPSS inquiridas assumem que os Donativos e outras receitas representam até 25% das suas receitas. Quase metade das IPSS inquiridas (45.4%) assume que as receitas próprias (Venda de mercadorias, Prestação de Serviços e Outros

Proveitos Operacionais) são o grupo principal das receitas de que usufruem (entre 75% e 100%). Mais de metade da amostra (57.1%) reconheceu que as receitas provenientes de participações, subsídios e apoios não ultrapassam os 25% das receitas totais.

No ano de 2006, a maioria das IPSS inquiridas reconhecia que tinha apresentado um saldo contabilístico positivo (56.8%). No entanto, 38.6% reconhecia dificuldades adicionais, com a apresentação de um saldo contabilístico negativo. O Gráfico 8 espelha essa realidade.

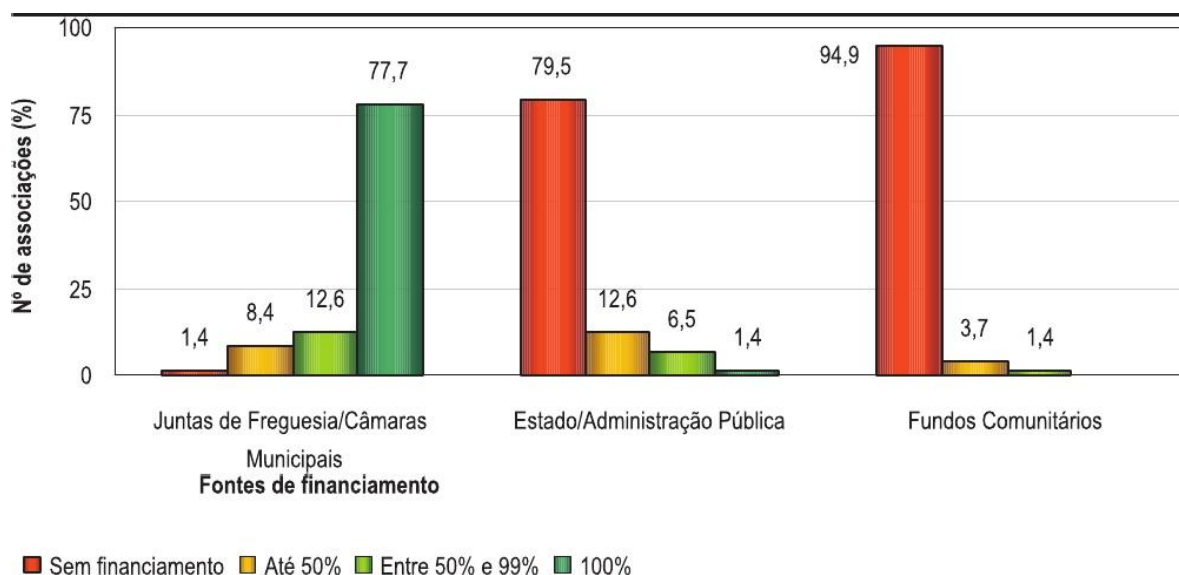
Gráfico 8 – Situação financeira em 2006 das Associações inquiridas



Fonte: Leitão et al (2009)

No entanto, quando inquiridas sobre a figura de estrutura pública que mais interagiu com cada Associação inquirida Leitão et al (2009) possibilitou a construção do Gráfico 9.

Gráfico 9 – Distribuição das frequências sobre a percepção das principais fontes de financiamento público das IPSS



Fonte: Leitão et al (2009)

O Gráfico 9 mostra que a maioria (77.7%) das Associações inquiridas reconhece as fontes descentralizadas de poder, isto é, Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais, como sempre presentes (100%) no financiamento público. Já 94.9% das associações inquiridas não usufruíram então de fundos comunitários assim como 79.5% das mesmas também não reconheceu nenhuma tranche do Estado Central ou da Administração Pública.

Assim, dado este reconhecimento da importância do financiamento autárquico/municipal, vamos detalhar na subsecção seguinte o papel do financiamento das autarquias relativamente às IPSS.

Na sequência das secções anteriores, concluímos como se reveste muito importante o apoio das autarquias (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia) como fontes de disponibilidades das Instituições de Solidariedade Social. Se pretendermos realizar uma revisão da literatura sobre a relação entre agentes públicos e Organizações Sem Fins Lucrativos encontramos alguns autores com trabalhos na área.

Cebrián, Servós e Marcuello (2007) observaram que, também em Espanha, existe uma grande adesão da população às Organizações sem Fins Lucrativos. Estas autoras observaram ainda que a população espanhola tende a assumir três perfis na sua interligação com as Organizações sem Fins Lucrativos: membros, voluntários e doadores de fundos. Este trabalho observou também a eficiência da captação de fundos pelas Organizações sem Fins Lucrativos tendo em consideração algumas variáveis, nomeadamente a população ou a capacidade hoteleira das regiões.

Bronic (2005), por sua vez, estudou a realidade croata. Esta autora demonstrou a relevância da existência de sinergias entre o governo e agentes públicos e os agentes privados envolventes, nomeadamente empresas. Assim, espera-se que a presença de um dinamismo empresarial mais acentuado promova um desenvolvimento especial do Terceiro Setor envolvente. Este desenvolvimento levará a uma atenção crescente, por seu turno, do Estado sobre o financiamento do Terceiro Setor da região.

Já Hooper et al (2008) analisaram o caso australiano. Para estes autores, as Organizações sem Fins Lucrativos estão a receber um reconhecimento crescente, quer por parte do Governo quer por parte do setor empresarial. É reconhecido por diversos autores citados por Hooper et al (2008) que as Organizações sem Fins Lucrativos são mais eficazes que os agentes públicos ou as empresas tradicionais no alcance às franjas sociais mais desfavorecidas. Assim, quando o Estado e os agentes públicos manifestam uma atenção especial sobre realidades de âmbito social ou cultural, espera-se também uma maior tendência para o financiamento das Instituições de Solidariedade Social.

O estímulo deixado pela existência de equipamentos/infraestruturas sociais foi analisado por Balomenou, Bekiaris e Lagou (2006) no caso grego. Estes autores analisaram as organizações não lucrativas em termos de estratégia de objetivos. Os objetivos analisados centram-se em minimizar os custos operacionais para cada organização sem fins lucrativos. Assim, a possibilidade de usufruir dos referidos equipamentos sociais de um modo gratuito ou a um custo reduzido, torna-se muito vantajoso para as referidas organizações sem fins lucrativos.

Assim, em síntese, podemos esperar que as seguintes variáveis exerçam um efeito positivo no montante das transferências públicas para as Organizações sem Fins Lucrativos:

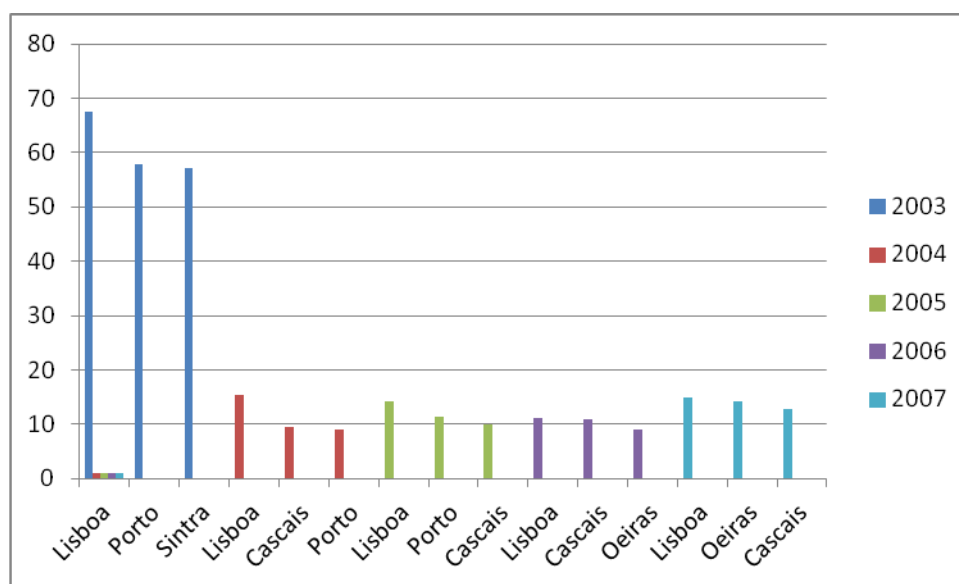
- População (Cebrián, Servós e Marcuello (2007));
- Capacidade hoteleira ou número de dormidas na região (Cebrián, Servós e Marcuello (2007));
- Dinâmica empresarial ou número de empresas da região (Bronic (2005));
- Despesas culturais (Hooper et al, 2008);
- Número de infraestruturas sociais (Balomenou, Bekiaris e Lagou (2006)).

4.2 A distribuição das transferências municipais às Instituições de Solidariedade Social, em Portugal

Quando olhamos para uma amostra portuguesa, recolhida junto dos 308 municípios, entre os anos de 2003 a 2007¹, retirada da então Direção-Geral das Autarquias Locais, verificamos algumas frequências repetidas no ‘top’ dos concelhos que transferem os maiores valores às Instituições de Solidariedade Social de cada concelho.

O Gráfico 10 mostra essa realidade.

Gráfico 10 – Municípios com maior atribuição de transferências para as Instituições de Solidariedade Social (milhões de euros)



Fonte: DGAL (2012) - ver anexo C.

¹ Apesar de existir informação da presença de dados das Contas de Gerência das autarquias portuguesas até 2009, os mesmos não estavam disponíveis no site do Portal Autárquico no momento de edição desta dissertação.

Pelo Gráfico 10, observa-se que, no período em análise (2003-2007), alguns municípios são reincidentes no ‘top’. São os casos de Lisboa, Porto, Cascais, ou Oeiras. Verifica-se uma diminuição dos montantes transferidos dos municípios muito significativa do ano de 2003 em relação aos anos seguintes. Observando o caso de Lisboa as transferências diminuíram de 2003 para 2007 aproximadamente 53 milhões de euros. No entanto, estes concelhos são também os concelhos com mais população residente em Portugal pelo que, para evitar este enviesamento de escala, convém reapreciarmos as transferências por população residente.

A Tabela 4 mostra a distribuição por população residente (*per capita*) do ‘top’ nacional, entre 2004 e 2007.

Tabela 4 - Municípios com maior atribuição de transferências *per capita* às Instituições de Solidariedade Social (em euros nominais)

2003		2004		2005		2006		2007	
Aljezur	327.67	Aveiro	486.41	Loulé	342.61	Barrancos	204.33	Aljezur	113.9
Lajes das Flores	324.62	Mértola	159.6	Faro	281.83	Aljezur	111.86	São Roque do Pico	105.66
Porto Santo	250.84	São João da Pesqueira	132.3	Porto	247.33	Penedono	110.79	Barrancos	104.76
Figueira de Castelo Rodrigo	220.54	Madalena	125.47	Cascais	193.33	Freixo de Espada à Cinta	94.19	Madalena	100.57
Idanha-a-Nova	212.74	Vila Real de St. António	125.07	Madalena	191.43	Porto Moniz	77.7	Vila do Bispo	99.69
Lajes do Pico	183.99	Cantanhede	109.25	Aljezur	190.64	São Roque do Pico	77.36	Vimioso	96.35
Freixo de Espada à Cinta	173.69	Barrancos	108.63	Ribeira de Pena	173.73	Castro Marim	75.89	Freixo de Espada à Cinta	88.77
Meda	165.7	Lourinhã	108.5	São Roque do Pico	169.8	Alcoutim	75.67	Vila Real de St. António	88.46
Avis	161.96	Vila do Bispo	92.79	Vila do Bispo	168.11	Espinho	74.54	Espinho	74.07
Barrancos	161.1	Porto Moniz	91.98	Vila Nova de Foz Côa	158.6	Vila Real de St. António	72.43	Ribeira de Pena	71.12
Alcoutim	155.61	São Roque do Pico	91.07	Lagoa	149.43	Gavião	69.02	Porto Moniz	69.42
Velas	153.72	Mortágua	84.59	Trancoso	148.63	Carraceda de Ansiães	63.33	Castro Marim	68.54
Porto Moniz	149.48	Melgaço	84.58	Sabugal	148.25	Santa Cruz da Graciosa	60.88	Santa Cruz da Graciosa	67.12
Fronteira	144.49	Oeiras	84.29	Vila Real de St. António	145.31	Vimioso	60.36	Gavião	63.16
Covilhã	138.42	Penedono	82.77	Torre de Moncorvo	145.2	Santana	58.23	Ribeira Brava	62.91
Ferreira do Alentejo	137.33	Freixo de Espada à Cinta	79.4	Castro Marim	144.09	Fornos de Algodres	58.19	Vila Velha de Ródão	60.34
Manteigas	136.59	Idanha-a-Nova	79.23	Leiria	142.49	Mourão	57.51	Albufeira	59.89
Madalena	135.76	Aljezur	78.19	Viseu	137.55	Madalena	57.15	Alcoutim	56.28
Alfândega da Fé	129.87	Braga	76.75	Sintra	136.31	Boticas	56.87	Alvito	54.71
Alijó	123.86	Santa Cruz da Graciosa	73.92	Portimão	136.04	Castro Verde	55.26	Cascais	53.2

Fonte: DGAL (2012)

Fazendo uma leitura sobre a Tabela 4, observa-se uma mudança no ‘top’ posto em evidência no Gráfico 10. Olhando para os municípios com as vinte maiores transferências *per capita*, verifica-se que só Aljezur está no “top” nos cinco anos analisados. No entanto, só os municípios do Porto, Cascais e Oeiras aparentam ser reincidente na Tabela 4 face ao Gráfico 10, por onde se prova a significância do enviesamento de escala previsto na Tabela no anexo C.

Combinando as leituras sobre o Gráfico 10 e a Tabela 4, observou-se que além do efeito de escala (os municípios com maior população correlacionada com um maior número de Instituições de Solidariedade Social são os que também atribuem valores finais maiores), na distribuição por residente há uma certa tendência para os municípios mais pequenos e do denominado ‘Interior de Portugal’ serem os mais generosos, talvez devido a um maior reconhecimento do alcance social das Instituições de Solidariedade Social e a uma maior proximidade institucional.

A próxima secção vai procurar testar determinantes para esta repartição heterogénea dos valores municipais transferidos para as instituições de solidariedade social.

5. Evidência empírica sobre a distribuição das transferências municipais às Instituições de Solidariedade Social, em Portugal

Neste capítulo irei apresentar as hipóteses a testar, bem como, as variáveis e respetivas fontes, resultado da pesquisa de literatura realizada nos capítulos 3 e 4, que deram origem à Base de dados. Apresentarei os resultados empíricos e as conclusões a salientar desses mesmos resultados.

5.1 A base de dados

Recordamos que pretendemos testar as seguintes Hipóteses:

Hipótese I - Uma população municipal maior aumenta o volume esperado de transferências *per capita* para as IPSS do município;

Hipótese II - Autarquias com um peso superior de despesas de natureza sociocultural são aquelas que revelam valores maiores de transferências *per capita* para as IPSS;

Hipótese III - Autarquias que doaram mais no passado em termos de transferências *per capita* para as IPSS são também aquelas que, no presente, atribuem os valores maiores.

No sentido de se fazer este trabalho, e correspondendo à Literatura, foi necessário construir a Base de dados, considerando as seguintes variáveis, sugeridas pelos autores:

- Transferências *per capita* do ano anterior (log);
- População total (log), de acordo com Cebrián, Servós e Marcuello (2007);
- Empresas sedeadas no concelho (log), de acordo com Bronic (2005);
- Despesas culturais do município (log), de acordo com Hooper et al (2008);
- Número de recintos culturais (log), de acordo com Hooper et al (2008);
- Total de dormidas disponíveis no município (log), de acordo com Cebrián et al (2007).

As variáveis foi logaritimizada de modo a evitar problemas futuros de heterocedasticidade nas estimações do painel.

As fontes de cada uma destas variáveis, observadas para o período 2003-2007, foram as seguintes. Para as variáveis Transferências *per capita* do ano e do ano anterior (log) e Despesas culturais do município (log), a fonte foi as “Contas de Gerência” dos municípios portugueses, retiradas eletronicamente a partir do endereço da Direcção-Geral das Autarquias Locais (2012). Para as restantes variáveis, População total (log), Empresas sedeadas no concelho (log), Número de recintos culturais (log) e Total de dormidas disponíveis no município (log), as fontes foram os Anuários regionais do Instituto Nacional de Estatística (2011).

No sentido de testar os determinantes da disparidade de valores observada para os valores reportados como transferências para as IPSS portuguesas pelos municípios nacionais, e dada a reduzida extensão temporal do painel (2003-2007), optámos por estimar a equação de base pelo Método dos Momentos Generalizados (GMM, inspirado pelos trabalhos de Arellano e Bond).

A equação de base assume a forma seguinte:

$$y_{it} = \alpha + \beta y_{it-1} + \chi x_{it} + \eta_i + \varepsilon_{it}$$

$$i = 1, \dots, 308, t = 2003, \dots, 2007.$$

y_{it} representa a variável dependente, no nosso caso o valor logaritmizado das transferências per capita que o município i atribuiu a IPSS's no ano t . A nossa variável vai ser regredida no seu primeiro desfasamento, bem como num conjunto de variáveis explicativas, identificadas com a matriz X_{it} ;

x_{it} representa as variáveis explicativas: Transferências *per capita* do ano anterior (log); População total (log); Empresas sediadas no concelho; Despesas culturais do município (log); Número de recintos culturais (log); Total de dormidas disponíveis no município (log).

η_i são os efeitos fixos do modelo estimado.

ε_{it} é o termo de erro.

O modelo do *Generalized Method of Moments* (GMM – Método dos Momentos Generalizados) foi sugerido por Hansen (1982). É usado quando se trabalha com dados em painel de grande dimensão e espaços temporais mais curtos (Wooldridge, 2002). A presente base de dados tem em conta uma observação sobre 308 concelhos do país ($N = 308$) para um período compreendido entre 2003 e 2007 ($T = 5$ anos), pelo que este é o método mais apropriado (abordagem preconizada por Arellano e Bond (1991) cujo estimador GMM *Arellano – Bond*, vai ser utilizado para resolver o problema da correlação entre o conjunto de lags da variável dependente e o termo de perturbação).

O GMM (Método dos Momentos Generalizados) é bastante utilizado em aplicações com dados em painel, como é o caso estudado nesta dissertação.

Segundo Ramalho (2009) “O GMM tem por finalidade obter estimadores para parâmetros de modelos que são apenas definidos por condições de momentos. A maior parte dos momentos econométricos pode ser expressa desta forma, o que realça o importante papel que o GMM desempenha na Econometria. A sua aplicação torna-se mesmo essencial em certos modelos, como modelos não lineares de expectativa racional e modelos dinâmicos para dados em painel com efeitos fixos”.

Em anexo, (anexo B), apresento as aplicações e as razões da utilização método (GMM) na resolução de problemas de heterocedasticidade. Para mais informações sobre este método, sugere-se a consulta a, entre outros manuais, Wooldridge (2002).

As estimações geradas no *Stata* testam, também, a significância global das regressões através do teste Wald. Por seu turno, o teste Sargan verifica se as restrições do modelo são sobre identificadas. Por fim, testa-se a não existência de auto correlação nos resíduos do modelo através do teste de auto correlação de primeira e segunda ordem.

5.2 Resultados empíricos

Os resultados obtidos através das estimações GMM da nossa equação de base encontram-se na Tabela seguinte.

Tabela 5 – Determinantes das transferências *per capita* a IPSS pelos municípios portugueses (2003-2007)

Método: *GMM - Método dos Momentos Generalizados*

Variáveis	(I)	(II)	(III)	(IV)
Transferências <i>per capita</i> do ano anterior (log)	- 0.066*** (0.023)	-0.049** (0.021)	-0.054*** (0.017)	-0.048*** (0.016)
População total (log)	-0.860*** (0.072)	-0.902*** (0.067)	-0.781*** (0.160)	-0.788*** (0.160)
Empresas sedeadas no concelho (log)	0.00008*** (0.00002)	0.00006*** (0.00002)	0.00004 (0.00003)	
Despesas culturais do município (log)	-0.076 (0.049)	0.076 (0.049)	0.099** (0.042)	0.101** (0.043)
Número de recintos culturais (log)	0.039 (0.072)			
Total de dormidas disponíveis no município (log)	0.207 (0.131)	0.080 (0.108)		
Constante	9.529*** (1.701)	11.049*** (1.498)	10.459*** (1.635)	10.649*** (1.611)
Número de observações	132	239	600	600
Wald Test	Wald chi2(6) = 182.27	Wald chi2(5) = 263.22	Wald chi2(4) = 77.02	Wald chi2(3) = 69.86

Sargan Test	Chi2(5) = 3.654 Prob > chi2 = 0.600	Chi2(5) = 6.156 Prob > chi2 = 0.291	Chi2(5) = 3.327 Prob > chi2 = 0.649	Chi2(5) = 16.36 Prob > chi2 = 0.0059
1st Order Arellano- Bond Autocorrelation Test (Z stat.)	Z = -1.716 Pr > Z = 0.086	Z = -2.357 Pr > Z = 0.018	Z = -2.22 Pr > Z = 0.026	Z = -2.21 Pr > Z = 0.027
2st Order Arellano- Bond Autocorrelation Test (Z stat.)	Z = -0.994 Pr > Z = 0.320	Z = 0.803 Pr > Z = 0.422	Z = -1.144 Pr > Z = 0.253	Z = -1.12 Pr > Z = 0.265

Nota: Os desvios estimados estão entre parêntesis

Nível de significância: *, 10%; **, 5%; ***, 1%

A matriz dos coeficientes de correlação entre as variáveis explicativas encontra-se abaixo, concluindo-se que não há problemas significativos de endogeneidade potencial.

Tabela 6 – Matriz de correlações entre as variáveis explicativas do modelo

	i)	ii)	iii)	iv)	v)	vi)
i) Transferências <i>per capita</i> do ano anterior (log)	1.0000					
ii) População total (log)	-0.1248	1.0000				
iii) Empresas sedeadas no concelho (log)	-0.0169	0.7256	1.0000			
iv) Despesas culturais do município (log)	0.0016	-0.2661	-0.2800	1.0000		
v) Número de recintos culturais (log)	0.0191	0.5266	0.7034	-0.2227	1.0000	
vi) Total de dormidas disponíveis no município (log)	0.0856	0.4819	0.4993	-0.1334	0.3666	1.0000

Como comentários genéricos aos resultados, podemos colocar os seguintes.

Em primeiro lugar, os nossos resultados convergem com os comentários dos autores que consultámos e que referiram que os municípios mais propensos a atribuírem maiores verbas por munícipe a Instituições Particularidades de Solidariedade Social são aqueles municípios que demonstram uma maior propensão para também gastarem em despesas culturais, muitas vezes associadas a gastos/despesas de apoio/formação social.

Em segundo lugar, ainda que a proxy escolhida para a dinâmica empresarial (número de empresas) tenha coeficientes estimados estatisticamente significativos nas especificações (I) e (II), o coeficiente estimado na especificação (III) já não evidencia significância estatística. De qualquer modo, estes resultados em particular apontam que pode existir uma relação positiva entre uma maior dinâmica empresarial (correlacionada com um maior desenvolvimento económico) e uma certa generosidade do município para com as IPSS.

Em terceiro lugar, como comprovado na Tabela 6, o efeito de escala populacional tende a reduzir o valor de transferência por munícipe. Se, por uma via, pode existir uma explicação algébrica (na medida em que a população maior reduz o rácio de transferências per capita), por outro sentido, este resultado (com coeficientes sempre significativos a 1%) demonstra que os municípios com mais população não são necessariamente os mais ‘generosos’ em termos de transferências para as IPSS. Alguma justificação pode ser encontrada no facto de mais população administrada levar a outras necessidades que, financiadas, restringem a disponibilidade de meios para os municípios atribuírem às IPSS, não só em termos absolutos como também em termos relativos. Mas também, ao invés, municípios com menos população são municípios com uma maior proximidade institucional com as IPSS do local, o que permite majorar as transferências obtidas *per capita*.

Finalmente, os coeficientes estimados para a variável “Transferências *per capita* do ano anterior” são estatisticamente significativos e de sinal negativo. Este facto tem duas leituras complementares. Em primeiro lugar, mostra uma tendência negativa das Transferências *per capita*. Em segundo lugar, observando-se em particular por exemplo o coeficiente estimado na especificação (I), ele indica-nos que por cada diferença percentual de 1 ponto entre um município A para com o município B nas transferências *per capita* de um

dado ano, existe uma redução em redor de 0.07 pontos no ano seguinte na diferença das transferências *per capita* do referido município A para com o B.

5.3. Síntese conclusiva

As variáveis explicativas, sugeridas pelos autores, das transferências *per capita* a IPSS pelos municípios portugueses no período que medeia os anos de 2003 a 2007, são as Transferências *per capita* do ano anterior (log); População total (log); Empresas sedeadas no concelho; Despesas culturais do município (log); Número de recintos culturais (log); Total de dormidas disponíveis no município (log).

Das variáveis identificadas as que apresentaram coeficientes estimados estatisticamente significativos foram as Transferências *per capita* do ano anterior (log); População total (log), sugerida em Cebrian et al (2007) e as Despesas culturais do município (log) sugerida em Hooper et al (2008).

6. Implicação dos resultados - para um caminho de sustentabilidade

Estes resultados mostram que existe uma tendência de decrescimento das transferências municipais para as Instituições de Solidariedade Social que pode ser atenuada por alguma sensibilidade dos autarcas em prol da cultura e do Terceiro Setor.

Assim, impõem-se medidas em prol da sustentabilidade das Instituições de cariz social. A sustentabilidade das IPSS obriga a uma gestão estratégica e operacional, eficiente e participada, de todos os recursos disponíveis, sem perderem a autonomia e a identidade.

Desta forma, Sónia Sousa (2012) num estudo intitulado *“As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica”* com o apoio da Confederação Nacional das IPSS (CNIS) e do Millenium (BCP) recomenda a adoção dos seguintes procedimentos com a finalidade de atingir a autossustentabilidade:

1. Gestão empresarial com sentido social:

1.1. Órgãos sociais devem ser apoiados por quadros com experiência de gestão;

1.2. O voluntariado especializado deve ser a aposta para a obtenção deste apoio.

2. Fundos: uma entre outras fontes de receitas:

2.1. Os cortes nas despesas publicas inevitavelmente afetam e continuarão a afetar as transferências para as IPSS.

3. Estratégias de diversificação das fontes de receitas:

3.1. Rentabilização do património imóvel e móvel;

3.2. Bens imóveis: arrendamento, cedência para exploração; contrapartida em numerário, bens, ou serviços;

3.3. Cedência de viaturas a instituições congéneres ou outras entidades em regime de aluguer, cedência, permuta; contrapartida em numerário, horas de utilização de outros equipamentos.

4. Protocolos / parcerias com empresas no âmbito da responsabilidade social:

4.1. As IPSS recebem donativos em numerário ou apoio técnico diverso;

4.2. As empresas beneficiam da publicidade prestada pelas IPSS e veem a sua responsabilidade social reconhecida e valorizada;

4.3. Programas de mentoring e patrocínio de pessoas e causas;

4.4. Ligação apoio vs pessoa / causa apoiada;

4.5. Maior potencial de captação de donativos que o apelo a donativos indiferenciados.

5. Estratégias de redução de custos e aumento da eficiência dos recursos:

5.1. Criação de centrais de compras envolvendo um leque alargado de instituições;

5.2. Encaminhamento de utentes entre Instituições;

5.3. Protocolos com escolas e outras entidades para prestação de serviços (refeições, medicina no trabalho,...);

5.4. Partilha de recursos humanos especializados.

Em suma, é indiscutível a importância do papel que as instituições sociais sem fins lucrativos, enquanto movimentos não-governamentais, têm desempenhado no apoio social às pessoas vulneráveis e na implementação de políticas sociais de inclusão, promovendo o envolvimento individual num processo de cidadania ativa e socialmente responsável. As IPSS são verdadeiras promotoras do desenvolvimento e da coesão local, geradoras de emprego e de qualidade de vida.

7. Considerações finais

As organizações sem fins lucrativos têm um papel primordial quanto à resposta às necessidades sociais. Por sua vez estas instituições necessitam de apoios financeiros, humanos e materiais cada vez mais diversificados.

Nesta dissertação, foi discutido o papel das IPSS como promotoras de emprego em Portugal assim como a relevância crescente do Terceiro Setor a nível nacional e a nível europeu.

Adicionalmente, discutiram-se as fontes de financiamento das IPSS como medidas de sustentabilidade das mesmas IPSS.

As fontes adicionais mais recorrentes de financiamento por parte das IPSS são os municípios.

Numa análise sobre as ajudas dos municípios portugueses às instituições sem fins lucrativos verifica-se que estas na generalidade são cada vez mais reduzidas. Verifica-se também que os municípios com maior população (correlacionada com um maior número de IPSS) são os que também atribuem valores absolutos maiores, no entanto, não valida a Hipótese I - Uma população municipal maior aumenta o volume esperado de transferências *per capita* para as IPSS do município.

Os municípios mais generosos *per capita* são os mais pequenos e do interior de Portugal. As transferências das autarquias às IPSS aumentam ainda em função da sensibilidade dos autarcas manifestada também em questões do âmbito cultural, validando a Hipótese II - Autarquias com um peso superior de despesas de natureza sociocultural são aquelas que revelam valores maiores de transferências *per capita* para as IPSS.

Por último, verifica-se uma tendência negativa das Transferências *per capita* dos municípios em relação ao ano anterior, ou seja, as transferências dos municípios às IPSS durante o período de análise (2003 – 2007) apresentam uma diminuição generalizada e progressiva em relação ao ano anterior; no entanto os municípios mais “generosos” no ano N continuam a ser os mais generosos no ano N+ 1, apesar das verbas transferidas em N serem

superiores às transferidas em $N + 1$. Deste modo, também se valida a Hipótese III - Autarquias que doaram mais no passado em termos de transferências *per capita* para as IPSS são também aquelas que, no presente, atribuem os valores maiores.

Assim, os presentes resultados implicam que, no sentido de uma gestão mais abonada das transferências municipais para as IPSS, deve ser desenvolvido um conjunto de medidas que aumentem a sensibilidade dos decisores municipais para a importância social das IPSS. Adicionalmente, mesmo em autarquias de concelhos mais industrializados, só se poderá esperar um reforço das transferências se estas se sentirem próximas da ação das IPSS (como tende a acontecer nos municípios menos industrializados). Finalmente, dado que uma maior população não se traduz num maior valor de transferências esperadas *per capita*, isto mostra que as IPSS dos concelhos mais populosos têm de desenvolver formas de alcançar mais receitas próprias que assegurem a sustentabilidade financeira e a ação social.

Limitações do estudo

Esta dissertação apresenta algumas limitações quanto à criação e estruturação da base de dados desde já reconhecida. A base de dados pode ser revista assim que surjam dados novos e atuais. Poderiam ser ainda incluídas como variáveis explicativas, das transferências dos municípios às IPSS, outras variáveis, como os níveis de pobreza, escolaridades dos munícipes, taxas e população desempregada nos municípios em análise.

Os municípios apresentam características económicas, sociais, populacionais, territoriais diferentes uns dos outros, havendo uma grande disparidade entre os municípios do litoral e os do interior. Deste modo, os municípios deveriam ser analisados com modelização própria para os do litoral e para os do interior.

Pistas para investigações futuras

Para futuras investigações sugeria separar a variável dependente, Transferências *per capita* dos municípios às IPSS, pelas várias organizações que compõem o Terceiro Setor em Portugal. Ou seja, analisar as transferências *per capita* dos municípios pelas Associações de Solidariedade Social, Associações de Voluntários de Ação Social, Associações de Socorros Mútuos, Fundações de Solidariedade Social e Irmandades da Misericórdia.

Outros pontos que gostaria de estudar futuramente, no contexto desta dissertação, eram abordar a eficiência da afetação das transferências *per capita* através de fronteiras estocásticas de eficiência e estudar a causalidade reversa, isto é, em que medida as transferências *per capita* não podem elas próprias ser causa de maior dinamismo demográfico e empresarial no município.

Referências bibliográficas

- Almeida, V (2008). *Capitalism, Institutional Complementarities and the Third Sector - The Private Institutions for Social Solidarity (IPSS) in Portugal*. Atas da Conferência “The third sector and sustainable social change: new frontiers for research”. Barcelona.
- Almeida, V. (2010). *Governança, instituições e terceiro sector*. Tese de Doutoramento. Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Anheier, H. K. (2002). *The third sector in Europe: five theses*. Civil Society Working Paper series, 12. Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Arellano, M. & Bond, S. (1991). *Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*. Review of Economic Studies 58. 277–97.
- Arellano, M. & Bover, O. (1995). *Another look at the instrumental variable estimation of error-components models*. Journal of Econometrics 68, 29-52.
- Archambault, E. (2009). The third sector in Europe: Does it exhibit a converging movement?. in Bernard Enjolras, Karl Henrik Sivesind (ed.) *Civil Society in Comparative Perspective (Comparative Social Research, Volume 26)*, Emerald Group Publishing Limited, 3-24.
- Balomenou, C., Bekiaris, M. & M. Lagou. (2006). *Funding and Taxation of Greek Non Profit Organizations and Enterprises*. ERSA conference papers ersa06p243, European Regional Science Association.
- Bordalo, F. & Cruz, M. (2010). *Gestão de IPSS*. Braga, Célula 2000.
- Borzaga, C. (1995). *La ricerca sulla cooperazione sociale: situazione e prospettive*. Censcoop, 1995, p. 15-24. Atti di: Giornata di Studi Economici sulla Cooperazione, Roma, 1995.

- Bronic, M. (2005). *The role of non-governmental non-profit organisations in the provision of social services and the palliation of poverty*. Financial Theory and Practice, Institute of Public Finance, vol. 29(1), pages 99-114.
- Canha, H. (2010). *A Informação Financeira nas IPSS: o caso particular da demonstração dos resultados por valências*. Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria. Universidade de Aveiro.
- Cebola, A. (2011). *Projectos de Investimento de PME*. Edições Sílabo. Lisboa.
- Cebrián, L. & Servós, C. (2007). *Eficiencia y captación de fondos en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo*. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa, CIRIEC-España, issue 58, pages 221-249, August.
- CIRIEC. (2007). *A economia Social na União Europeia*. Comité Económico e Social Europeu. Bruxelas.
- Conceição, A. (2009). *Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos: o caso das IPSS*. Tese de Mestrado em Engenharia e Gestão Industrial. Universidade de Aveiro. Aveiro.
- Decreto de Lei n.º119/83
- DGAL, Direcção-Geral das Autarquias Locais (2012). *Contas de Gerência*. Disponível em <http://www.portautarquico.pt/portautarquico/Section.aspx>
- DGSS (2011). *Segurança Social em Números*. Agosto/2011. Direcção Geral da Segurança Social. Lisboa.
- Fernandes, A. (2000). *A Responsabilidade Social e a contribuição das Relações Públicas*. Manaus.
- Ferreira, S. (2009). *Terceiro Setor*. In António Cattani, Luis Inácio Gaiger, Pedro Hespanha, Jean Louis Laville (orgs.). *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra. Almedina.
- Ferreira, S. (2008). “As organizações do terceiro setor na reforma da Segurança Social”. Atas do IV Congresso Português de Sociologia.

- Ferreira, S. (2004). “O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal”. Atas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação. Atelier: Classes, Movimentos e Lutas Sociais.
- Franco, R., Sokolowski, S., Hairel, E. & L. Salamon. (2005). *O Sector Não Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada*, Lisboa, Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University. Lisboa
- Greene, W. H. (2002). *Econometric Analysis*, 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall. 307 – 312.
- Hansen, L. (1982), *Large sample properties of generalised method of moments estimators*, *Econometrica*, 50(4), 1029-1054.
- Hooper, R., Sinclair, R., Hui, D. & K. Mataira (2008). *Financial reporting by New Zealand charities: finding a way forward*. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 23 Iss: 1, pp.68 – 83.
- INE, Instituto Nacional de Estatística (2011). *Anuários Estatísticos Regionais – vários anos*. Lisboa.
- Lei 28/84 de 14 de Agosto. Lei do Quadro da Segurança Social.
- Leitão, S. C., Pereira, G., Ramos, J., & Silva, A. (2009). *Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto - Uma caracterização do associativismo confederado em Portugal*. Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto. Lisboa.
- Lourenço, M. (2011). *A Orientação para o Mercado nas Instituições Sem Fins Lucrativos: O Caso das Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Dissertação de Mestrado em Marketing. UTL, Lisboa.
- Lucas, F. e H. Pereira (2009). *Gestão das IPSS com Valência Diversificadas: Proposta de um modelo de referência de atuação estratégia dos dirigentes*. Working Paper do Instituto Politécnico de Santarém. Disponível em http://repositorio.ipsantarem.pt/bitstream/10400.15/74/1/FernandoLucas_CICES_Santarem2009.pdf
- Miranda, D., Ereiras, L. & T. Pereira (2011). *As IPSS em Portugal*. Trabalho de Economia das Instituições. Mestrado em Economia Social. Universidade do Minho, Braga.

- Mourão, P. (2007). *Contributo para uma visão económica do associativismo religioso - o caso da localizacao das confrarias activas de Lisboa*. Revista de Economia del Rosario. Universidad del Rosario - Facultad de Economía. 10 (1): 55–74.
- Pereira, M. (2010). *Uma abordagem reflexiva para uma acção efectiva das IPSS nas comunidades locais. Estudo de caso de uma IPSS: A Obra Social do sagrado Coração de Maria*, 2011. Dissertação de Mestrado em Sociologia - Universidade do Minho, Braga.
- Quintão, C. (2011). *O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar*. IS Working Papers 2.^a Série, N.º 2 .Porto, Abril de 2011.
- Ramalho, J. (2009). *A test statistic equation for obtaining alternative Wald and score statistics in the generalized method of moments framework*. Applied Economics Letters. 16 (5). 489-494.
- Ramos, S. (2011). Projeto de Tese - *O Terceiro Setor a nível Mundial*. Mestrado em Economia Social/Universidade do Minho, Braga.
- Reis, J. (1997). *Identidade e diversidade étnicas nas irmandades negras no tempo da escravidão*. Tempo III 2. Universidade Federal Fluminense
- Reis, J. (2009). *Clima, cultura e gestão RH como fatores de empenhamento dos trabalhadores das IPSS*. Tese de Doutoramento em Psicologia Social. Universidade do Minho, Braga.
- Revista Visão (2011). *A Força do Terceiro Setor*. 26 de novembro de 2011. Revista Visão, p. 70.
- Roodman. (2006). *How to Do xtabond2: An Introduction to “Difference” and “System” GMM in Stata*. Working Paper n.º 103. 17-22.
- Romão, F. (2002), *Metodologia de desenvolvimento de um sistema de informação para uma Instituição Particular de Solidariedade Social*. Universidade de Aveiro, 2002, disponível em: <http://portal.ua.pt>

- Sobreiro, V. (2009). *Sou tudo e não sou nada: as funções de director técnico nos organismos de apoio social a crianças e idosos no concelho de Caldas da Rainha* [Em linha]. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Dissertação de Mestrado.
- Sousa, S. (2012). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num contexto de crise económica*. Confederação Nacional das IPSS (CNIS) /Millenium (BCP). Lisboa.
- Wooldridge, J. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge. MA: MIT Press.

Anexos

Anexo A - Regulamentos e objetivos atuais das IPSS

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) têm como finalidade o exercício de ação social na prevenção e apoio nas diversas situações de fragilidade, exclusão ou carência humana, promovendo a inclusão e a integração social, desenvolvendo para o efeito, diversas atividades de apoio a crianças, jovens e terceira idade. Essas ajudas são também alargadas à família e invalidez, ou seja, pretendem atingir toda a comunidade necessitada.

Objetivos das IPSS:

Segundo o explicitado nos Estatutos das Instituições Particulares de Solidariedade Social (artigo 1º), estas têm como principais objetivos fornecer bens e prestar serviços a toda a comunidade necessitada, incluindo assim:

- Apoio a crianças e a jovens;
- Apoio às famílias;
- Proteção 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 proteção da saúde através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação;
- Educação e formação profissional dos cidadãos;
- Resolução dos problemas habitacionais das populações.

Visto as IPSS serem instituições sem fins lucrativos, os objetivos definidos anteriormente são atingidos através de apoios e parcerias estatais e particulares, em projetos e programas de apoio e solidariedade. (artigo 4.º EIPSS).

Estão revestidas com caráter solidário de utilidade pública. As IPSS recebem assim do Estado, a atribuição de benefícios fiscais, como por exemplo isenções fiscais e apoios financeiros, entre outros. Mas as IPSS têm encargos a apresentar, dos quais são a destacar a prestação de contas e a obrigação de cooperar com a Administração Pública. (artigo 8.º EIPSS).

Atualmente as IPSS, segundo a forma que revestem, podem ser classificadas como de natureza associativa ou de natureza fundacional.

De acordo com os Artigos 1.º, 2.º e 52.º EIPSS, são de natureza associativa:

- Associações de voluntários de ação social;
- Associações de socorros mútuos ou mutualistas;
- As irmandades da Misericórdia.

São consideradas IPSS de natureza fundacional quando na fase da sua constituição apresentam uma das seguintes formas:

- 1) Por ato entre vivos, através de escritura pública do ato da instituição;
- 2) Por testamento ou “*mortis causa*” (Artigo 78.º EIPSS)

Sendo assim, são de natureza fundacional:

- Fundações de solidariedade social;
- Estas estão sujeitas a reconhecimento do ministério da tutela após a verificação da suficiência do património afeto à realização dos seus fins. (Artigo 79.º EIPSS).

- Os centros sociais paroquiais e outros institutos criados por organizações da Igreja Católica ou por outros organismos religiosos, sujeitos ao regime das fundações de solidariedade social (Artigo 40º e 41.º EIPSS).
- Estas são criadas canonicamente pelo bispo da diocese da sua sede de Distrito, adquirindo personalidade jurídica civil logo após comunicação por escrito da sua constituição aos Centros Distritais de Segurança Social na sede das IPSS.

Para a aprovação dos licenciamentos dos estabelecimentos de serviço social, por parte dos Centros Distritais de Segurança Social, é necessário que estes prestem serviços de apoio às pessoas e às famílias, independentemente, da forma como estes serviços são fornecidos, desde que atinjam os objetivos do sistema de ação social. Nos objetivos dos sistemas de ação social destacam-se:

- A prevenção e repartição de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência e disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social;
- A integração e promoção comunitária das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades;
- A proteção dos grupos mais vulneráveis constituídos por crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos.

No entanto, os licenciamentos só serão aprovados se no pedido de licenciamento os estabelecimentos possuírem as seguintes condições:

- Existência de instalações e equipamentos adequados ao desenvolvimento das atividades pré-definidas;
- Apresentação de projeto de regulamento interno;
- Existência de um quadro de pessoal adequado às atividades a desenvolver;
- Regularidade contributiva na Segurança Social e Finanças do requerente;
- Idoneidade do requerente e do quadro de pessoal.

Anexo B - Método dos Momentos Generalizados

O Método dos Momentos Generalizados (GMM) é utilizado em áreas das séries temporais e em aplicações com dados em painel. Este método é usado como alternativa ao método dos mínimos quadrados a dois passos (método de estimação que recupera informação de dados estimados) quando há suspeitas de heterocedasticidade em modelos de regressão linear.

Quanto aos dados de natureza temporal, o GMM tem duas vantagens de utilização. A primeira vantagem é que este método permite, de uma forma simplificada, a resolução de problemas de Auto correlação, através da utilização de uma matriz ponderadora. A segunda vantagem é a possibilidade de se trabalhar apenas com as condições de momentos que são implicadas pela teoria económica, não sendo necessário adicionar pressupostos distribucionais, como acontecia em modelos não lineares de expectativas racionais.

Em contextos temporais, o GMM é aplicado em modelos de ciclos de negócios, modelos de volatilidade estocástica e em modelos de avaliação de ativos. As aplicações mais recentes deste modelo ocorreram na estimação de modelos para dados em painel, principalmente naqueles em que existe heterocedasticidade não observada.

O teste de especificação mais utilizado, no método GMM, é o teste de “sobre identificação”, ou teste J, proposto por Hansen (1982). Este teste consiste em se utilizarem s condições de momentos quando apenas k seriam necessárias para estimar os parâmetros de interesse, ou seja, existem $s - k$ condições de “sobre identificação”.

Para testar a especificação de um modelo, a forma mais direta é verificar se o valor de todas as condições de momentos amostrais são aproximadamente zero ou não, visto que o GMM apenas impõe que k combinações lineares sejam iguais a zero. Logo:

$$E[g(z, \beta)] = 0$$

Sendo assim, a estatística J é dado simplesmente pelo produto de N pelo valor da função objetivo:

$$\left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N g(z, \hat{\beta}) \right]' W_N \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N g(z, \hat{\beta}) \right]$$

Tendo uma distribuição assintótica de qui-quadrado com $s - k$ graus de liberdade. A avaliação de restrições paramétricas no contexto do GMM pode ser feita de modo similar ao que acontece com outros estimadores.

Considerando os dados em painel (i municípios, t anos) descritos pela seguinte expressão (Greene 2002:307).

$$y_{it} = W'_{it} \beta + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

Onde W_{it} representa o grupo de variáveis do lado direito (explicativas), incluindo a variável desfasada dependente y_{it-1} . Pode ser provado que para um valor finito de T (para um número pequeno de anos observados), existe um desfasamento de $1/T$ no estimador. Este problema acontece quando estimamos os nossos dados em painel através de uma regressão de “efeitos fixos” (fixed-effects) com a variável desfasada dependente. A variância do estimador não atinge o zero quando i aumenta. Segundo Greene (2002:308), este problema é ainda mais forte quando estimamos os nossos dados em painel com “efeitos aleatórios” (random-effects).

Um método muito comum utilizado para lidar com o problema da heterocedasticidade passa por diferenciar cada lado do modelo de dados em painel.

$$y_{it} - y_{it-1} = \delta(y_{it} - y_{it-1}) - (x_{it} - x_{it-1})' \beta - (\varepsilon_{it} - \varepsilon_{it-1})$$

Verifica-se que a especificação anterior tem problemas de Auto correlação entre a variável desfasada dependente e os erros que seguem uma média móvel de 1.^a ordem.

Com este estimador, e quando a série temporal é reduzida, usamos a diferença ($y_{it-2} - y_{it-3}$) ou y_{it-2} e y_{it-3} como instrumentos para $y_{it} - y_{it-1}$.

Como Greene (2002:309-312) demonstra, a condição empírica dos momentos construída usando estes passos pode determinar o estimador que é um estimador robusto quando a série temporal é reduzida.

O Método dos Momentos Generalizados (GMM) inclui como casos particulares muitos estimadores amplamente conhecidos. Estes estimadores diferem entre eles apenas pelas diferentes funções $g(z, \beta)$ que os caracterizam. Por exemplo, o estimador dos mínimos quadrados é obtido quando se assume que $E(X'u) = 0$, onde X representa a matriz de regressores e u é o termo de erro da regressão. Similarmente, $E(T'u) = 0$ onde T representa uma matriz de instrumentos, produz o estimador das variáveis instrumentais (pressupondo que se assume a existência de homogeneidade), enquanto que quando $g(.)$ representa a função “score” se obtém o estimador da máxima verisimilhança.

Anexo C - Municípios com maior atribuição de transferências para as Instituições de Solidariedade Social (em euros nominais)

2003		2004		2005		2006		2007	
Lisboa	67614016	Lisboa	15441003	Lisboa	14156527	Lisboa	11215488	Lisboa	14968341.53
Porto	57741864	Cascais	9442536.7	Porto	11412411	Cascais	10899900	Oeiras	14200108.41
Sintra	57164547	Porto	8948650.7	Cascais	9945806.5	Oeiras	9099787.8	Cascais	12848357.25
Aveiro	35812115	Oeiras	7052073	Oeiras	7061154.5	Porto	8859421.4	Sintra	6652032.82
Cascais	35490869	Sintra	5150096.6	Sintra	5024837.5	Gondomar	4690220.7	Porto	5392228.99
Vila Nova de Gaia	25781681	Gondomar	4298249.3	Gondomar	4964900.4	Vila Nova de Gaia	3971294.2	Loures	4958441.88
Leiria	17946010	Maia	3992455.5	Vila Nova de Gaia	4092206.8	Sintra	3927360.4	Matosinhos	4235863.91
Viseu	13424599	Vila Nova de Gaia	3798286.4	Matosinhos	3408891.7	Matosinhos	3680776.8	Vila Nova de Gaia	3561383.66
Braga	13112972	Leiria	3478155.2	Maia	3333565.7	Maia	3271222.3	Gondomar	3248618.19
Coimbra	12905687	Faro	2717959.4	Leiria	3218192	Loures	3225994.4	Leiria	3187235.42
Loures	12817362	Viseu	2655640	Vila Nova de Famalicão	2808609	Amadora	3187053.8	Vila Franca de Xira	3121003.86
Oeiras	12047468	Loures	2606090.6	Loures	2791867.7	Faro	3130364.5	Póvoa de Varzim	3120330.18
Loulé	11742095	Coimbra	2588968.5	Viseu	2705263.9	Leiria	3032045.8	Viseu	2972645.7
Guimarães	11268579	Matosinhos	2507265	Vila Franca de Xira	2519771.6	Viseu	2546832.3	Espinho	2880630.58
Vila Franca de Xira	11014597	Vila Nova de Famalicão	2423111.7	Faro	2464628.8	Vila Franca de Xira	2369190.8	Torres Vedras	2825798.9
Gondomar	9794799.2	Espinho	2284412.3	Amadora	2443306.5	Almada	2227442.5	Maia	2763722.66
Faro	9501054.2	Amadora	2253142.5	Espinho	2226950.6	Vila Real de Santo António	2167583.9	Faro	2533270.27
Amadora	9271817.4	Almada	2223297.5	Póvoa de Varzim	2153578.8	Guimarães	2043711	Coimbra	2485454.89
Vila Nova de Famalicão	9163299	Vila Franca de Xira	2049238	Guimarães	2122487.3	Vila Nova de Famalicão	2011994.3	Guimarães	2480969.95
Santa Maria da Feira	8605824.2	Guimarães	1920647.9	Setúbal	2056483.5	Santarém	1971592.5	Vila Nova de Famalicão	2469702.27

