



***FACTORES DE SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA E
FINANCEIRA DAS INSTITUIÇÕES DE APOIO A PESSOAS
IDOSAS EM PORTUGAL:
ESTUDO NUM MUNICÍPIO RURAL***

JOÃO GONÇALVES

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

1. Introdução

Sendo reconhecido pela sociedade e pelo Estado¹ a importância e o papel fundamental que desempenham as instituições de solidariedade social, designadas IPSS, no apoio às pessoas em maior estado de necessidade, designadamente à população idosa, considera-se fundamental, para além da sustentabilidade da acção desenvolvida pelas instituições na melhoria da qualidade de vida das pessoas, a geração de recursos por parte destas entidades de forma continuada e a utilização adequada dos mesmos sem comprometer as gerações futuras na satisfação das suas próprias necessidades.

Ao mesmo tempo, o crescimento do nível de envelhecimento da população, as situações de baixos recursos, os estados de dependência, o isolamento e a insuficiência e inexistência de apoio familiar, despertam para a relevância da sustentabilidade das instituições de apoio social no exercício da sua acção.

Na tentativa de alargarmos o espectro do conhecimento no domínio dos factores de sustentabilidade das instituições de solidariedade social, a nossa pergunta de investigação no âmbito deste artigo é a seguinte: quais os factores que condicionam a

NOTA BIOGRÁFICA DO AUTOR - João Gonçalves é professor auxiliar da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, Doutorado em Ciências Sociais na especialidade de Política Social pela Universidade de Lisboa. Tem como principais áreas de investigação, o desenvolvimento e coesão social, a adequação e modernização da protecção social, a gestão das políticas sociais, a economia social e o desenvolvimento sustentável. No sector público tem trabalhado no domínio das políticas de protecção social, fundamentalmente no desenvolvimento de estudos e análises e ao nível da concepção, acompanhamento e avaliação de medidas e programas no desempenho de funções técnicas superiores e de coordenação e direcção intermédia e, por inerência, em diferentes comissões e representações de âmbito nacional e internacional. Tem participado ainda, como voluntário, em acções e actividades de desenvolvimento social local de base comunitária. Foi docente no Instituto Superior Politécnico Internacional e membro do Centro de Estudos de Investigação em Segurança Social daquele instituto.

¹ Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro – Bases Gerais do Sistema de Segurança Social

sustentabilidade económica e financeira das instituições de apoio social à população idosa em Portugal?

2. Metodologia

A pesquisa foi delimitada a um concelho do interior do país, com um nível de envelhecimento muito elevado, sendo a indústria o principal sector de actividade económica, embora a agricultura ainda tenha um peso significativo na vida dos residentes². O tecido empresarial é ainda pouco expressivo³, sentindo, naturalmente, os efeitos da crise económica nacional. As instituições de solidariedade social e os serviços autárquicos apresentam-se ao mesmo tempo como um dos principais empregadores⁴, criam emprego, geram rendimentos, dinamizam o comércio e valorizam a economia local. Os rendimentos médios da maioria da população são baixos, principalmente da população idosa pensionista⁵.

A pesquisa abrangeu as instituições de solidariedade social do concelho e assentou na aplicação de dois questionários, um aos utentes e outro aos associados, aplicados na situação de entrevista. Participaram 138 utentes das respostas sociais em funcionamento (estrutura residencial para pessoas idosas, centro de dia e serviço de apoio domiciliário) e 97 associados das instituições. Foram ainda entrevistados os dirigentes das instituições do concelho e duas autoridades públicas locais.

3. Principais resultados

A apresentação dos resultados foi estruturada com base em 3 critérios teóricos de sustentabilidade e nos fundamentos para a sua formulação referidos na literatura – captação de recursos, transparência e estrutura organizacional (Júnior, 2010, p. 138; WCED, 1987, p. 57; Mello, 1999; Sachs, 2009, p. 71; Falconer, 1999, pp. 16-18; Landim, 2002; Armani, 2001; Freitas, 2004, p. 79; Coral, 2002:82; Bezerra & Araújo, 2004:806; Yoffe, 2004; Salamon, 2005), acrescentando o autor o funcionamento na estrutura organizacional.

² Informação disponível em PORDATA, em www.pordata.pt – acedido em 28-11-2015

⁴ Informação obtida por inquirição directa às respectivas entidades

Observando-se outros critérios teóricos de sustentabilidade, muitos deles interligados ou transversais aos domínios social, cultural e económico e financeiro, consideramo-los com maior enquadramento e preponderância ao nível dos domínios social e cultural da sustentabilidade (GONÇALVES, 2016).

Captação de recursos

Sendo a captação de recursos fundamental para a sustentabilidade das instituições, quer do ponto de vista da qualidade e da adequação dos serviços prestados, quer em termos do progresso e viabilidade das próprias instituições, constatámos que cerca de 50% dos utentes, no conjunto de todas as respostas, já paga na ordem dos 90% do valor da sua pensão, o que à partida inviabiliza qualquer reforço dos recursos financeiros proveniente dos utentes. Por outro lado, os associados ainda não utilizadores dos serviços (utentes), boa parte em idade activa, parecem indiciar ter melhores condições financeiras para, no futuro, poderem suportar um maior esforço financeiro que lhes venha a ser exigido. No entanto, de acordo com as respostas dos associados às questões apresentadas sobre o valor que consideram justo para a frequência das respostas sociais, o valor modal incide nos escalões 400 a 499€ e 500 a 599€ para a frequência de lar de idosos, recaindo aquele valor no escalão 200 a 249€ para a resposta centro de dia e no escalão até 200€ para a utilização do serviço de apoio domiciliário.

Estes resultados mostram a impossibilidade de autofinanciamento a partir dos próprios utentes.

As próprias instituições consideram que não é possível exigir mais às famílias, reconhecendo-se a necessidade de regeneração das fontes de financiamento, captando novos recursos, e actuando na comercialização de outros bens, mas, no contexto local "Não há grandes hipóteses... corria-se o risco de entrarmos em concorrência com o comércio local" e por cá "Tenta-se evitar a concorrência". Contudo, segundo o estudo desenvolvido por outros autores, no Gana, o desenvolvimento de *lobbying* no sentido de angariar fundos provenientes de entidades locais constitui-se como uma entre outras medidas de sustentabilidade (Okorley & Nkrumah, 2012, p. 330), mas como se observou na nossa investigação, no caso vertente, devido a um conjunto de aspectos particulares do contexto onde estão inseridas as instituições, parece-nos não ser promissor tal desafio.

Segundo uma autoridade local as instituições locais devem "alargar o âmbito dos serviços de apoio domiciliário com mais serviços a disponibilizar e, no que respeita aos lares, abrir o acesso a utentes de outras regiões do país e promover a oferta a outra

população com maior capacidade financeira (...)", como medida para potenciar a obtenção de recursos financeiros. No entanto, como se constatou da aplicação dos inquéritos, os utentes consideram os serviços prestados suficientes, embora tenham referido outros como interessantes, não os consideram prioritários, daí não ser linear que o aumento da diversificação da oferta de serviços seja acompanhado por um crescimento do nível de procura que sustente o investimento. Mesmo a abertura do acesso às estruturas residenciais a pessoas de outras regiões do país, parecendo uma boa prática, não se afigura no imediato geradora de resultados a este nível, uma vez que, como observámos na nossa investigação, as taxas de utilização destes equipamentos ao nível nacional têm baixado significativamente pelo efeito combinado do aumento da oferta e da crise económica com que se têm confrontado as famílias. Isto significa que em boa parte do país existem lugares disponíveis em estruturas residenciais para pessoas idosas, sendo natural, até por questões culturais e de interesse familiar, que os eventuais interessados em caso de necessidade de apoio social optem por serviços localizados na sua área de residência, razões que, em boa verdade, podem condicionar os resultados esperados da iniciativa da abertura do acesso a utentes de outras regiões, embora à partida consideremos uma boa iniciativa a tentar explorar.

Transparência

É nosso entendimento que a transparência credibiliza as instituições e os seus órgãos, estimula a participação e o envolvimento de todos, potencia os resultados e promove a captação de apoios, pressupondo a acessibilidade a toda a informação referente à vida das organizações, desde a prestação de contas à forma como são utilizados os recursos e o conhecimento da própria estratégia de desenvolvimento, por parte dos interessados – os *stakeholders*.

Neste entendimento perfilham-se vários autores - segundo Freitas, a promoção de acções que fomentem a transparência e a prestação de contas⁶, o que reforça a credibilidade das instituições criando melhor aceitação e participação de todos (Freitas, 2004, p. 79); outros consideram a transparência como uma das principais necessidades de desenvolvimento na gestão das organizações sem fins lucrativos (Falconer, 1999, pp. 16-

⁶ Prestação de contas "significa que as organizações do terceiro sector devem demonstrar regularmente a forma como usam os recursos e que, simultaneamente, quem as governa não usa privilégios especiais para prosseguir fins contrários à sua missão organizacional" (Azevedo, 2013, p. 25).

18), sendo um "Veículo de criação de confiança e de valor para todos os *stakeholders*" (Azevedo, 2013, p. 60).

Também no âmbito de um estudo desenvolvido no Gana, concluiu-se que as ONGs devem adoptar práticas de transparência e responsabilização das suas acções e programas como impulso para a sustentabilidade das entidades locais (Okorley & Nkrumah, 2012, p. 330).

Neste domínio, na nossa investigação, os responsáveis das instituições transmitiram-nos que têm consciência da importância destes supostos e que as instituições satisfazem e cumprem todas as normas e procedimentos instituídos. "Há transparência. Não há segredos. Há até um boletim informativo". "Há essa preocupação. As contas são apresentadas e entregues".

Também no entendimento das instituições "A credibilidade está assegurada. Temos uma boa imagem". "A instituição tem excelente imagem. Nunca houve problemas". "Sim, há essa percepção".

De qualquer modo as instituições estão obrigadas estatutariamente à apresentação anual do Orçamento, do Plano de Acção e da Conta de Gerência de cada exercício, em assembleia geral de associados, sendo competência deste órgão, entre outros, a discussão e aprovação daqueles instrumentos, sendo posteriormente disponibilizados e submetidos aos serviços públicos competentes.

Mais recentemente foram introduzidas alterações no Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social⁷ que reflectem a preocupação pública na definição de novos procedimentos que apontam para uma maior divulgação daqueles instrumentos de gestão das instituições.⁸

Estrutura organizacional e funcionamento

A estrutura organizacional e o modelo de funcionamento das instituições estão directamente ligados com a assunção e desenvolvimento da profissionalização e da existência de orientação estratégica, na medida em que estes dois últimos elementos constituem-se como pedras basilares do ciclo de gestão das organizações e, como tal, influenciam, determinam e orientam a estrutura e o seu funcionamento.

⁷ Alterações introduzidas à luz do princípio da transparência previsto na Lei de Bases da Economia Social – Lei nº. 30/2013, de 8 de Maio

⁸ Decreto-Lei nº. 172-A/2014, de 14 de Novembro

Observou-se que a estrutura organizacional e o modelo de funcionamento são diferentes nas instituições do concelho tendo em conta as singularidades de cada uma. A primeira explicação que encontramos está no facto de se tratar de instituições de dimensão muito diferente umas das outras – por exemplo, do total de utentes nas instituições do concelho, 72,7% é utente de uma só instituição, 18,1% de outra e apenas 9,2% de uma outra instituição. Outra razão prender-se-á com os recursos envolvidos e pela maior ou menor disponibilidade e participação dos membros da direcção estatutária. Daí que a estrutura organizacional e o modelo de funcionamento que observámos, sejam nuns casos mais autocentrados na direcção estatutária do que em outros, em função das necessidades, resultando daqui ganhos de eficiência pela adequação da estrutura funcional à dimensão e meios da instituição, celeridade na tomada de decisão e menor dispêndio de recursos financeiros com a contratação de dirigentes intermédios ou executivos remunerados.

Por conseguinte, parece-nos aceitável que a estrutura organizacional de qualquer organização sem fins lucrativos⁹ e o seu modelo de funcionamento se ajuste à dimensão das respectivas organizações, quer pelos recursos que envolve, quer pela maior ou menor disponibilidade e participação dos seus membros.

Também as disposições normativas com a definição de competências próprias para as estruturas técnicas, particularmente a direcção técnica, podem gerar algum *desconforto* entre aqueles colaboradores e a direcção estatutária, uma vez que nas instituições de menor dimensão e/ou com maior disponibilidade e capacitação dos membros da direcção estatutária, estes tendem a exercer directamente as funções de comando operacional. Em nosso entender, esta observação poderá explicar a posição dos responsáveis das instituições quanto à discordância da definição de funções prevista em alguns normativos (Gonçalves, 2016). Por conseguinte, esta desconformidade pode reflectir-se no clima organizacional. Na verdade, as equipas técnicas e/ou os técnicos que compõem as direcções técnicas são trabalhadores subordinados, em regime de trabalho por conta de outrem que dependem normalmente (hierarquicamente) da direcção estatutária.

⁹ Nos termos do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, compete às instituições definirem a sua organização interna respeitando a legislação aplicável – Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro – artº. 3º, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 172-A/2014, de 14 de Novembro.

Ainda, numa apreciação mais lata da adequação das normas de funcionamento, as instituições também consideram que "Há exigências que são irrealizáveis e são exageradas". O "Exagero de normativos e rigidez das normas, criam dificuldades para as instituições cumprirem e por consequência aumenta os custos às famílias".

Também uma autoridade local considerou que "O Estado (...) [possui] um papel exigente na actuação das IPSS, no seu desempenho, na sua organização e no cumprimento dos normativos legais", o que em boa parte valida a opinião das instituições neste domínio.

Também ao nível da gestão, segundo as instituições, "há bom senso (...)" na tomada de decisão quanto a endividamento "e os resultados são positivos".

De qualquer modo, atendendo ao nosso propósito no âmbito desta pesquisa, pelas práticas transmitidas, a estrutura organizacional e o modelo de funcionamento destas instituições parecem-nos ajustados aos requisitos da gestão e aos desafios da sustentabilidade.

4. Conclusões

De acordo com a pesquisa e análise desenvolvida identificámos um grande número de factores de sustentabilidade, muitos deles transversais a diferentes domínios de sustentabilidade, apresentando-se, no entanto, os que consideramos mais relevantes.

No domínio económico e financeiro

- Participação financeira do Estado – regime de cooperação;
- Apoio da autarquia;
- Participação financeira dos utentes;
- Quotizações dos associados;
- Abertura a outros públicos com maior capacidade financeira;
- Pensamento e desenvolvimento estratégico;
- Estrutura organizacional e modelo de funcionamento ajustado à dimensão das instituições;
- Transparência;
- Prudência no endividamento.

Da conjugação das evidências demonstradas na análise que aqui desenvolvemos com observações obtidas na análise desencadeada à luz de outros critérios de

sustentabilidade do domínio social – interação com a sociedade e com o Estado, orientação estratégica, profissionalização e capacitação das instituições (Gonçalves, 2016) identificaram-se ainda factores de carácter organizacional, que importa relevar, e que enquanto uns representam um impulso à sustentabilidade das instituições e à sua acção, outros, parecem indiciar um obstáculo a esse nível, os quais agrupamos em dois tipos – vantagens e ameaças.

Vantagens

- Estrutura organizacional e modelo de funcionamento ajustado à dimensão das instituições e à capacitação da direcção estatutária;
- Estrutura organizacional reflecte o pensamento, a orientação estratégica e o nível de profissionalização prosseguido pelas instituições;
- Profissionalização ajustada às necessidades;

Ameaças

- Excessivo volume de normas, procedimentos e exigências de funcionamento
- Algumas disposições legais exageradas e irrealizáveis, com eficácia e razoabilidade discutíveis e inertes à sustentabilidade;
- Rigidez das normas, escassez de apoio técnico e sobrecarga de exigências e fiscalização;
- Carreiras profissionais/categorias profissionais e descrição de funções previstas nos normativos geradoras de entropias à gestão das instituições.

Por conseguinte, no âmbito do trabalho já referido sobre factores de sustentabilidade social e cultural das instituições de apoio a pessoas idosas, concluiu-se que entre os factores sociais identificados, há uns que têm maior preponderância em função da interligação e dependência entre si, dando sinais também de estarem relacionados com outros factores do domínio económico e financeiro (Gonçalves, 2016) – designadamente a comparticipação financeira do Estado, apoio da autarquia, comparticipação financeira dos utentes, quotização dos associados, pensamento e

desenvolvimento estratégico, a transparência e a prudência no endividamento. Ora, estes factores de cariz económico e financeiro são considerados basilares para o nível de impacto da sustentabilidade social da população idosa mais carenciada, supondo-se ainda que o sentimento positivo criado pelos aspectos de índole cultural também podem influenciar, nomeadamente a comparticipação financeira dos utentes e dos associados, apresentando-se o pensamento e desenvolvimento estratégico, apesar das suas particularidades, um factor de natureza transversal aos domínios da sustentabilidade e aos aspectos de carácter organizacional das instituições de apoio a idosos consideradas nesta pesquisa, que marca indubitavelmente a sua linha de actuação e consequentemente a sustentabilidade da sua acção.

Ainda assim, apesar do número alargado de factores de sustentabilidade identificados, ficamos com a percepção que pode estar em risco a sustentabilidade das instituições e da sua acção caso seja reduzido o nível da comparticipação pública aplicável no domínio do regime de cooperação, principalmente no tocante a instituições inseridas em territórios envelhecidos e economicamente debilitados devido aos baixos rendimentos dos utentes e suas famílias, à impossibilidade de regeneração de outras fontes de financiamento, ao contexto territorial de implantação das instituições, à economia local, e aos custos técnicos das respostas sociais, sendo no entanto importante que as instituições no prosseguimento da sua acção tenham em conta o reforço da formação profissional, a promoção do voluntariado, a preservação ambiental, a dinamização de parcerias, a exploração de outras fontes de financiamento, o alargamento do número de lugares com acordo, a necessidade de condicionamento da capacidade (número de novos lugares) das respostas sociais às necessidades e dinâmica da procura, sugerindo-se que numa eventual alteração da lógica de financiamento (comparticipação financeira pública por utente), sejam consideradas as especificidades locais, assentando a definição e atribuição da comparticipação pública em critérios de responsabilidade, equidade, diferenciação positiva e justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMANI, D. (2001). "O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONG no Brasil." In Câmara, C. (org.). *Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil*. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em www.aids.gov.br – acessado em 04-08-2014

AZEVEDO, Carlos (2013). *Manual de Governo – o Desafio da liderança nas organizações do terceiro setor em Portugal*. Porto: Positivagenda - edições periódicas e multimédia, Lda.

BEZERRA, Jacyra e Araújo, Maria (2004). "Planejamento estratégico em ONGs e sustentabilidade económico-financeira: o caso da Casa de Passagem". *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro. Setembro/Outubro. pp. 799-816.

CORAL, Eliza (2002). *Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial*. Tese de doutoramento em engenharia de produção. Brasil: Universidade Federal de Stª Catarina.

FALCONER, Andrés (1999). *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. Programa de pós-graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de S. Paulo. S. Paulo.

FREITAS, Karen (2004). "A captação de recursos orientada para a sustentabilidade financeira das ONG/Aids". In *Sustentabilidade: aids e sociedade civil em debate*. Brasília: Ministério da Saúde.

GONÇALVES, J. (2016). "Factores de sustentabilidade social e cultural das instituições de apoio a pessoas idosas em Portugal: Estudo num município rural". In *Gaudium Sciendi*, nº 11, Janeiro 2017.

JÚNIOR, Maiso (2010). *Sustentabilidade das organizações sem fins lucrativos*. Fortaleza: Premius Editora

LANDIM, L. (2002). "É o momento de pensar na desconstrução do nome ONG." In Rede de Informações para o Terceiro Setor – RITS. *Revista do Terceiro Setor*.

Disponível em: <http://www.rits.org.br>

MELLO, Reynaldo (1999). *Em busca da sustentabilidade da organização antropológica através da reciclagem e do conceito de auto-eco-organização*. Dissertação. Curitiba: UFPR

OKORLEY, Ernest et Nkrumah (2012). "Organisational Factors influencing Sustainability of Local non-governmental Organizations - Lessons from a Ghanaian Context." *International Journal of Social Economics*. Vol. 39. N.5. Emerald Group Publishing Limited

SACHS, Ignacy (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora Garamond

SALAMON, Lester (2005). "Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor". In *Terceiro setor: Desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

WCED – (1987) "World Commission on Environment and Development". *Our common future*. Oxford and New York: Oxford University Press

YOFFE, Daniel (2004). "Captação de Recursos no Campo Social". In Voltolini, R. (Org.), *Terceiro Setor: planejamento e gestão*. S. Paulo: Senac