

# GESTÃO DAS IPSS COM VALÊNCIAS DIVERSIFICADAS: PROPOSTA DE UM MODELO DE REFERÊNCIA DE ACTUAÇÃO ESTRATÉGICA DOS DIRIGENTES

Fernando Paulo Lopes dos Santos Lucas  
*Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém*  
*fernando.lucas@esg.ipsantarem.pt*

Hélder Cardoso Pereira  
*Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém*  
*helder.pereira@esg.ipsantarem.pt*

## RESUMO

As IPSS são empresas sociais, que em geral oferecem serviços de proximidade diversificados, organizados em diferentes unidades de serviço, designados por “valência”.

Cada “valência” prosseguida pela instituição reclama por um conjunto de competências específicas, de natureza técnica e de gestão de recursos, mas também, de aptidões dos dirigentes para lidarem com a maior complexidade inerente à gestão das instituições multi-valências.

Este artigo visa contribuir para a formulação conceptual de um modelo de referência das funções estratégicas dos dirigentes das instituições multi-valência, com destaque para a exploração de sinergias entre valências e entre instituições similares ou complementares que actuam num mesmo espaço territorial.

Elaborando sobre o Referencial Europeu do Empresário Social, os autores ampliam as funções do empresário social na lide da diversidade das IPSS, propondo uma formulação que desejam validar junto dos dirigentes das principais instituições de natureza associativa e fundacional.

**PALAVRAS-CHAVE: EMPRESA SOCIAL, IPSS, DIVERSIFICAÇÃO**

## INTRODUÇÃO

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) são empresas sociais específicas do contexto português que formam um *quasi-market* da acção social, para fazer chegar à população as prestações de protecção social garantidas nas políticas públicas.

Dispersas por todo o território, as IPSS têm uma representação decisiva na acção social em Portugal. No final de 2007 estavam identificadas 5408 entidades proprietárias de equipamentos sociais, representando o sector não lucrativo, 73,3 % do universo, dos quais 66,5 % são IPSS (Carta Social 2007).

Dada a variedade de valências geralmente oferecidas por estas instituições, que lhes acarreta como consequência uma maior complexidade de gestão global e considerando os desafios com que estão confrontadas e ambicionam ultrapassar a prazo, justifica-se desenvolver um referencial de funções estratégicas do empresário social das IPSS de primeiro grau, ponderando as contribuições teóricas actualmente disponíveis na literatura de gestão estratégica das organizações diversificadas.

A proposta de referencial a que se chegou constitui a base de elaboração de um guião de entrevista a realizar a uma amostra significativa dos dirigentes de IPSS, que posteriormente permita ajustar o referencial e consolidar o modelo de competências em gestão estratégica da diversidade de valências, que possa ser proposto a estas instituições.

## Características das IPSS

As empresas do sector social são caracterizadas, (Ferreira 2004b), por aspectos de natureza estruturante e de funcionamento – os aspectos preferidos nos estudos coordenados pelo *Center for Civil Society Studies* da Universidade John Hopkins, que associamos à perspectiva anglo-saxónica – e outros princípios e valores de funcionamento sublinhados pela perspectiva francófona (Defourny *et al.* 1999:38-39).

Com esta abrangência, tal como a abordagem socioeconómica da rede EMES, consideramos o tipo-ideal de empresas sociais, as organizações que cumprem os seguintes critérios:

- Criação por iniciativa colectiva;
- Finalidade de apoio á comunidade;
- Orientação no longo prazo para a pluralidade das partes interessadas;
- Gestão democrática (não baseada na propriedade do capital);
- Prestação (produção ou distribuição) continuada de bens ou serviços individualizados;
- Capacidade empregadora;
- Elevado grau de autonomia;
- Assunção de um risco económico real;
- Distribuição limitada de resultados.

Todas estas características estão - ou devem estar - presentes nas IPSS, no momento da sua criação e depois em todas as fases do seu desenvolvimento, pelo que não subsiste qualquer dúvida de que, à luz dos critérios da rede EMES qualquer IPSS é uma empresa social.

De acordo com o artigo 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EIPSS) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, são instituições particulares de solidariedade social (IPSS), as instituições constituídas por iniciativa de particulares, sem finalidade lucrativa, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para, entre outros, prosseguir os seguintes objectivos:

- ⊗ Apoio a crianças e jovens;
- ⊗ Apoio à família;
- ⊗ Protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
- ⊗ Promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação;
- ⊗ Educação e formação profissional dos cidadãos;
- ⊗ Resolução dos problemas habitacionais das populações.

Quanto às formas jurídicas a adoptar, pelas instituições particulares de solidariedade social podem ser de natureza associativa ou fundacional (art.º 2.º do EIPSS).

As primeiras são as associações de voluntários de acção social, as associações de socorros mútuos ou associações mutualistas e as Irmandades da Misericórdia.

As segundas são as fundações de solidariedade social, os centros sociais paroquiais e outros institutos criados por organizações da Igreja Católica ou por outras organizações religiosas, sujeitos ao regime das fundações de solidariedade social (art.º 40.º e art.º 41.º de EIPSS).

É de realçar que o conjunto de funções de governo depende da dimensão da organização, predominando nas de menor dimensão as fórmulas de governo monista e nas maiores, as de governo dualista.

Com efeito, os sistemas de governo podem concentrar a legitimidade de representar e o poder de gerir na mesma personalidade (sistema monista), ou atribuir aquela representação a quem tenha a responsabilidade de administrar a instituição de forma independente à sua gestão (sistema dualista).

No caso vertente das IPSS de valências diversificadas o segundo formato parece ser o mais adequado, porque considera o papel dos empresários sociais (dirigentes), a quem se confia a liderança da instituição nas suas escolhas estratégicas globais, com incidência na arquitectura da instituição e na escolha dos responsáveis de gestão de cada valência prosseguida.

Em função do seu modo de constituição e âmbito de actividades, as entidades de solidariedade social posicionam-se em três graus de intervenção: instituição, união e federação.

Cerca de 70% das IPSS são filiadas em Uniões Distritais que as representam junto da CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, entidade signatária de um protocolo de regulação da parceria público-social que dá enquadramento à prestação de serviços e compensações financeiras atribuídas pela Segurança Social às IPSS.

Finalmente importa mencionar que com a efectivação do registo das IPSS na Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS), estas instituições beneficiam automaticamente do estatuto de “**pessoa colectiva de utilidade pública**”, nos termos do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 139/2007, de 29 de Janeiro.

## 1.2 Âmbito de Actuação

Em Portugal as IPSS actuam em diferentes domínios da Segurança Social, da Protecção na Saúde, da Educação e da Habitação. Normalmente, apresentam um único centro de actividades, ou de contrário, as suas actividades são concentradas em algum concelho.

No âmbito da Segurança Social, as IPSS ocupam-se nos apoios a crianças e jovens, às famílias e à integração social e comunitária. Além disso, ainda participam na protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

- ✧ No âmbito da Protecção na Saúde, as actividades são desenvolvidas para a promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação.

No âmbito da Educação, a actuação visa a educação e formação profissional dos cidadãos.

- ✧ No âmbito da Habitação, prossegue-se a resolução dos problemas habitacionais das populações.

Em geral, estas instituições abrem mais do que uma valência, normalmente entregue à responsabilidade de um director técnico, na dependência do Presidente da Instituição ou de algum dos seus dirigentes.

Além das valências mencionadas, as IPSS podem prosseguir outras actividades secundárias, designadamente, actividades que concorram para a sua sustentabilidade financeira.

## 2. FUNÇÕES DO EMPRESÁRIO SOCIAL

No início do século passado, Joseph Schumpeter fez ressaltar a figura do empresário individual como sendo o agente central da inovação e do crescimento económico.

Contudo, parece-nos ser uma visão um pouco limitada, uma vez que não teve em consideração, que para além das empresas de capitais com fins lucrativos, existem também outras, compostas essencialmente por pessoas e cujo móbil primordial é a satisfação das necessidades das que dela se utilizam e não a obtenção do lucro. Neste sentido, a produção das inovações, será mais um produto de uma acção colectiva, ainda que individualmente fomentada e dirigida.

Esta mesma acção, é essencialmente uma acção de partilha colectiva dos riscos inerentes à própria actividade empresarial. Assim - se pode ser forçado considerar todos os membros de uma organização

de economia social, como empresários - faz sentido, considerá-lo se pensarmos, quer nos presidentes dessas organizações, quer nos demais membros dos seus corpos dirigentes, uma vez que são estes a quem compete tomar decisões, o que implica assumir os riscos inerentes às actividades prosseguidas.

Nesta perspectiva, o que distingue o empresário social do voluntário? do associado? ou do simples utente da empresa social?

Desde logo, diremos que aos primeiros não compete a percepção de qualquer remuneração, bem como podem gozar de liberdade de acção, ao passo que o empresário social, poderá ser remunerado e deve assumir a responsabilidade da sua missão gestonária.

Por outro lado, o que distingue o empresário social do empresário “*tout court*” é que, ao contrário do segundo, o primeiro associa outrem à sua actividade. Diremos que ele “milita” na sua empresa e pelo seu projecto.

Ou seja, será sempre aquilo a que poderemos chamar um “empresário empenhado”, ou “um empresário engajado”. Sendo que esse engajamento (voluntário ou não; assalariado ou não) embora não necessariamente desinteressado, não terá como motivação principal a obtenção do lucro, mas sim a resposta a necessidades sociais por satisfazer ou mal satisfeitas. Neste sentido o empresário social será sempre alguém que reflecte a dimensão associativa e simultaneamente, a dimensão empresarial da sua organização.

A ele compete conceber, promover e desenvolver um modelo de produção de bens ou serviços de valor social acrescentado, economicamente viável, conforme aos valores da economia social e solidária.

Naturalmente que o seu papel tende a confundir-se com o da própria organização, já que lhe compete ser o protagonista responsável pelo movimento evolutivo da instituição.

De acordo com o Referencial Europeu do Empreendedor Social (REES) o papel do empresário social assenta nos seguintes pilares:

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

A realização desta função presume a detenção de um elevado **capital social** que o dirigente precisa desenvolver, tanto a nível dos interlocutores internos como externos, que lhe permita articular as actividades de alguma valência com outros parceiros, preferencialmente assente em activos partilhados (**capital relacional**).

No caso das instituições multi-valência, ele é o responsável máximo pelo funcionamento das valências oferecidas, competindo-lhe criar mecanismos de contribuição para a evolução positiva de cada uma delas e delas em conjunto, isto é, que assegure o desenvolvimento de cada valência através da escolha dos melhores responsáveis, dos sistemas de suporte, do fomento da cooperação interna e externa, em

suma, pela promoção da **inovação com valor social** nas actividades de cada valência e na libertação de economias por efeito da exploração de **sinergias** entre elas.

Finalmente, a **auto-qualificação** do empresário social e o **posicionamento** político e profissional que ele adoptar na relação com a instituição é uma exigência final, porque ela condiciona o empenho e disponibilidade para lidar com os problemas da instituição. A origem profissional anterior será sempre um factor condicionador da sua prestação efectiva na instituição.

A relação pode ocorrer no momento da criação ou em estágio mais avançado do seu desenvolvimento e daí resultar maior ou menor âmbito de experiência profissional e, em consequência, a necessidade e definição das áreas de formação recomendável.

Também os posicionamentos socio-políticos que possa assumir, podem ser relevantes para a influência que exerce sobre a instituição, podendo tais posicionamentos funcionarem como reforço ou constrangimento à respectiva contribuição.

### **3. DESAFIOS DAS IPSS**

Ainda que possa ser reconhecido como utópica a deliberação da Cimeira de Lisboa, realizada em Março de 2000, onde os líderes europeus definiram o objectivo de empreender reformas estruturais para que a Europa alcançasse e ultrapassasse o nível de desenvolvimento económico dos Estados Unidos e do Japão até 2010, compete à economia social, e em particular às IPSS, contribuir para o aumento da produtividade das suas actividades de acção social.

O REES reconhece um conjunto de tendências de evolução condicionadoras do desenvolvimento das empresas sociais, tais como a necessidade de valorização da aprendizagem organizacional, do aumento da interdependência inter-sectorial da organização, da participação nas causas globais, da capacidade de influência sobre as políticas locais e nacionais e de preparação de uma nova geração de dirigentes que substitua progressivamente os pioneiros da economia social.

Para Castells (2005, 21), é dado por adquirido pela investigação que este papel se pode estruturar em três pilares complementares: a exploração das potencialidades oferecidas pelas TIC, a transformação da natureza do trabalho pela sua elevação em qualificação, autonomia, e aptidão para inovar e adaptar em contínuo às mudanças envolventes e a estruturação da sociedade em rede

Para as IPSS, os actuais desafios surgem a nível micro, tanto dentro da instituição como nas relações inter-organizacionais de natureza horizontal e vertical. Elegemos aqui, como principais desafios, a Qualidade, a gestão da diversidade de valências, o funcionamento da Rede Social e o QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional.

#### **3.1 O Desafio da Qualidade**

O desafio suscitado pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social – através do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e da Segurança das Respostas Sociais – no sentido de as organizações com respostas sociais protocoladas com o Estado adoptarem os Modelos de Avaliação da Qualidade das Respostas Sociais e alcançarem um nível mínimo de qualidade (Nível C), veio despertar, junto destas organizações, a necessidade para o desenvolvimento de processos de qualificação.

A inevitabilidade da qualificação destas organizações levou a que se passasse de um quase desconhecimento sobre a qualidade, os modelos e instrumentos existentes, para o actual sentido de urgência na obtenção de conhecimentos a este nível.

De acordo com o [DL 64/2007 de 14 de Março](#), os novos acordos de cooperação vão ser mais exigentes e vão depender da Certificação de Qualidade, que contempla três escalões de exigência:

Nível C – Obrigatório

Nível B – Voluntário

Qual é a ambição de cada instituição em termos de nível de Qualidade para cada uma das suas valências e para o conjunto da instituição é a resposta que todas as IPSS têm de dar, a curto ou médio prazo.

### 3.2 Diversidade das Valências

Em alternativa à actuação numa especialização singular, as empresas podem diversificar os seus domínios de actuação para áreas relacionadas nos públicos servidos, nas respostas oferecidas ou nas tecnologias de suporte aos seus processos. Ou ainda para áreas não relacionadas, opção que pode ser favorecida pelas formas de governo mais sensíveis ao poder e prestígio local da instituição ou dos seus dirigentes.

À medida que uma empresa se diversifica vai-se tornando cada vez mais complexa a sua gestão, pelo que a partir de um certo grau de diversificação as vantagens procuradas são anuladas pelos custos e riscos associados a essa opção.

Na literatura encontram-se quatro razões distintas de relacionamentos que favorecem a diversificação: alinhamento vertical de actividades, partilha de conhecimento, poder de influência na sociedade e exploração de sinergias estratégicas.

O **alinhamento vertical de actividades** pode ser adquirido pela partilha de recursos tangíveis ou por via do estabelecimento de parcerias com entidades detentoras de activos complementares integrados, o que na literatura se designa por **capital relacional**.

A **partilha de conhecimento** pode ser realizada pela criação de plataformas digitais ou de base de dados técnicos e/ou científicos, ou ainda pela cooperação em processos operacionais integrados num sistema de valor, de que é exemplo o atendimento integrado às populações, franqueando-se a todos os prestadores envolvidos o acesso à informação de progresso do processo integral.

Por exemplo, se uma instituição desejar combater seriamente a pobreza e a exclusão social do seu domínio de actuação, precisa desenvolver uma abordagem abrangente que atenda a um fenómeno que é multi-dimensional, pela sua própria natureza e apela para a cooperação com outras instituições congêneres e agências do Estado.

O **poder de influência** resulta da preponderância de uma qualquer actuação de um dos agentes que seja dominante numa freguesia ou concelho, já que ela confere elevada capacidade de intervenção social, designadamente junto das suas partes interessadas e promove politicamente os titulares em causa dos órgãos de governo dessas organizações.

A **exploração de sinergias estratégicas** pode ocorrer pela expansão natural das valências para alguma área que faça sentido, dado o conjunto de domínios de actuação anteriormente adoptados. Por exemplo, quando a nova valência puder funcionar como peça do puzzle que faltava completar na oferta de serviços ansiada pela população, o que pode igualmente ser acompanhado de economias operacionais, por se basear em meios – recursos ou competências - parcialmente disponíveis.

A primeira explicação do aumento de complexidade de gestão reside na inevitável formação de dois patamares de decisão que devem articular a missão, os seus desígnios e processos de decisão, representados pela direcção de topo e pelo nível intermédio de gestão de cada especialização, já antes designada por valência.

O nível de topo deve comprometer-se na observância dos requisitos legais e regulamentares de toda a organização e ainda das funções de governo, numa lógica de atendimento geral dos interesses e expectativas de todas as partes interessadas. Sobretudo nas maiores instituições, é a este nível que o colectivo de associados confia o governo dos destinos da instituição, a quem compete periodicamente, desenvolver uma visão consentânea com o papel ambicionado e as responsabilidades e expectativas geradas pela instituição na sociedade.

Compete ainda ao topo assegurar a arquitectura da organização e providenciar os meios financeiros necessários ao seu funcionamento e expansão, designadamente, subscrevendo os contratos adequados com a Segurança Social, bem como, contribuir de forma inovadora na construção da rede social da sua área territorial de actuação.

Na perspectiva interna, a direcção de topo deve perceber a forma de fomentar a criação contínua de maior valor social em cada uma das valências em que a instituição participa. Naturalmente, é de prever a emergência de alguma tensão entre os dois níveis de decisão considerados, podendo reconhecer-se, que a direcção de topo pode contribuir positiva ou negativamente para o funcionamento efectivo de cada uma e para o seu conjunto.

De acordo com a definição que identificámos no ponto 1.2, as valências adoptadas podem ser enquadradas, pelo seu âmbito vertical, em áreas da Segurança Social, Saúde, Educação e Habitação.

### 3.3 Actuação na Rede Social

As políticas sociais visam combater a vulnerabilidade das populações no acesso aos frutos do desenvolvimento económico e social, observando-se tradicionalmente em Portugal algumas assimetrias crónicas de base territorial que carecem de melhor combate se as desejarmos esbater e mesmo anular.

Para o efeito, foi criado o Programa Rede Social, pela Resolução do Conselho de Ministros nº197/97, de 18 de Novembro (RCM), que veio a ganhar o estatuto de instrumento por excelência da operacionalidade do Programa Nacional para a Inclusão, pela Lei nº 115/2006.

Este programa perspectiva a Rede Social como uma estratégia de abordagem da intervenção social baseada num trabalho planeado, feito em parceria de base territorial, visando racionalizar e trazer maior eficácia à acção das entidades públicas e privadas que actuam numa mesma área territorial, com a **finalidade combater a pobreza e exclusão social** numa perspectiva de promoção do desenvolvimento social, destacando-se entre os seus **desígnios estratégicos**:

- Desenvolver uma parceria efectiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais;
- ❖ Promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos a nível local;
- Garantir uma maior eficácia do conjunto de respostas sociais nos concelhos e freguesias;

Em consequência, foi implementada uma metodologia de estruturação da participação dos agentes da acção social a nível de freguesias e concelhos, merecendo especial relevância a criação das **plataformas supra-concelhias**, como são as duas estruturas do distrito de Santarém, designadas por Lezíria do Tejo e Médio Tejo.

Constituem por isso grandes desafios para os empresários sociais as finalidades estabelecidas e as estratégias explicitadas no programa mencionado, que se complementam com quatro princípios de acção: subsidiariedade, integração, articulação, participação e inovação.

Pelo **princípio da subsidiariedade** aponta-se o local de proximidade às populações como a melhor sede de resolução dos seus problemas;

Pelo **princípio da integração** privilegia-se a actuação combinada entre agentes para responder ao carácter multidimensional dos fenómenos da pobreza e da exclusão social.

Pelo **princípio da articulação** favorece-se a criação de um compromisso alargado de base local para a definição de prioridades de intervenção dos actores envolvidos.

Pelo **princípio da participação** reconhece-se que o combate a realizar carece da participação tanto das entidades prestadoras dos serviços como da própria população carenciada.

Pelo **princípio da inovação** entende-se que a fórmula representada pela própria Rede e as iniciativas

de programas locais devem ser eivadas de dinâmicas de inovação nos processos de trabalho e nas práticas dos agentes.

Incumbe então ao empresário social, participar em respostas articuladas por via de parcerias a desenvolver, no quadro de um processo de planeamento participado cuja lógica ultrapassa os limites concelhios, focalizado em resultados ambiciosos, tanto em termos de eficácia como de eficiência.

Uma das respostas actualmente em desenvolvimento é configurada pelos projectos de **atendimento integrado**, pelo qual, os serviços públicos prestados atendem as populações de forma combinada, visando a ultrapassagem de bloqueios que se geram na aplicação de medidas parciais dirigidas às famílias, e que se têm revelado comprometedores da efectividade das políticas sociais.

Concluindo, o empresário social foi eleito co-responsável pela escolha dos novos equipamentos a instalar no seu território mas, além disso, espera-se dele a capacidade de inovar na criação de novos projectos de valor social que revalorizem os equipamentos actualmente disponíveis, por via da construção de novas respostas às populações locais, que se revelem mais completas e eficazes no seu funcionamento.

### 3.4 Financiamento Público do Combate à Pobreza e Exclusão

A actual vigência do Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013), e em particular o Plano Nacional Potencial Humana (POPH) contempla no **Eixo Prioritário 6 – Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social** uma nova tipologia de intervenção especialmente interessante para as IPSS:

- **“Contratos Locais de Desenvolvimento Social** – projectos integrados de base territoriais, estabelecidos em parceria para cobrir domínios como sejam os do emprego, da formação e qualificação, da intervenção familiar e parental, da capacitação da comunidade e das instituições, da promoção do acesso à cultura, da informação e das acessibilidades”;

Nesta medida são prioritárias as intervenções nos territórios mais excluídos e deprimidos. Ora o distrito de Santarém constitui o território mais frágil da área de Lisboa e Vale do Tejo, apresentando em 2005 um indicador de poder de compra *per capita* de 89,93 e 83,43, respectivamente, para a Lezíria do Tejo e para o Médio Tejo.

## 4. GOVERNO DAS EMPRESAS SOCIAIS

O governo das organizações pode ser caracterizado a diferentes níveis de regulação, de macro a micro, de global a local e de diferentes formas de inter-organizacional a intra-organizacional” (Malo, 2006, 1).

De forma abreviada podemos afirmar que o governo das organizações reside na sede de poder de decisão estratégica que orienta as actividades de qualquer organização através de mecanismos apropriados de coordenação.

Importa que cada organização disponha de uma configuração de governo que seja adequado à sua dinâmica de decisão e aos valores abraçados.

E pode revestir, seis configurações distintas:

- ❖ Governo missionário (local ou global);
- ❖ Governo democrático participativo;
- ❖ Governo democrático representativo
- ❖ Governo empreendedor
- ❖ Governo por desempenho contratado
- ❖ Governo integrado

Cada modelo de governo caracteriza-se por atribuir o poder a diferentes actores e em consequência, geram-se dinâmicas diferenciadas dos processos de acção e gestão estratégica.

- a. **Governo missionário** (local ou global): organização fortemente orientada por um ou um par de **líderes carismáticos** que sobretudo abraçam uma missão clara e cujo valor nuclear se traduz por um **comprometimento em algum projecto colectivo ou na defesa de um interesse geral**. A actuação pode evoluir de âmbito geográfico, desde local a global. Este modelo é adequado para as instituições de qualquer grau.
- b. **Governo democrático participativo**: organização assente na mobilização de um significativo grupo de actores que participam nas decisões estratégicas da instituição. Esta actuação visa **concertar posições** entre os seus membros, num processo político de mediação de posições, que articula políticas centrais com a autonomia de cada instituição, pelo que tende a ser mais adequada para organizações verticalizadas em Uniões e Federações.
- c. **Governo democrático representativo**: organização onde todos os interessados têm direito a participar nas decisões, numa abordagem inclusiva que contempla a representação de todas as sensibilidades e minorias. Esta actuação visa salvaguardar o **direito à participação** de todos os membros da organização ou seus representantes nas decisões de natureza estratégica. Do confronto de opiniões pode ocorrer a geração de estratégias emergentes. É mais adequado para organizações de base (1º grau).
- d. **Governo empreendedor**: organização baseada na actuação de um dirigente eleito ou nomeado (governança *a solo*), que é, por vezes, o próprio líder no momento da fundação da instituição. Esta actuação concentra a decisão no topo da organização, no protagonismo de um só indivíduo, e onde as estruturas colectivas têm um comportamento mais de suporte do que de intervenção na decisão. A perpetuação deste modelo pode ocorrer se o líder for bem aceite pelos membros associados, porque a sua actuação revela um forte empenho na defesa dos interesses colectivos. Dominam por isso as estratégias intencionadas, próprias do empreendedorismo “schumpeteriano”, mais apropriado para o 1º grau.
- e. **Governo por desempenho contratado**: organização baseada em relações de interdependência com as suas fontes de financiamento, pelo qual uma organização recebe suporte ao funcionamento local para levar a cabo uma estratégia subordinada a um interesse público. E nessa medida, a entidade financiadora exige prestação de contas e melhoria de desempenho tanto a nível da qualidade e eficiências dos serviços prestados como da eficácia na aplicação das políticas que fundamentam aquele financiamento. É normal a criação de uma tensão entre os parceiros envolvidos, embora a organização permaneça autónoma do financiador, recebendo dele uma influência decisiva para a sua continuidade operacional. Este deverá ser o modelo dominante nas IPSS em Portugal.
- f. **Governo integrado**: organização baseada numa estrutura integrada em vários níveis geográficos, que pode evoluir do nível local para distrital até ao nível nacional ou global. Estas actividades são fortemente integradas numa tecno-estrutura que adopta procedimentos standardizados similares ao que é utilizado na configuração mecanicista das organizações privadas. O centro de decisão funciona como um animador das instituições que actuam no terreno, com regras de governo consistentes em todas as coordenadas espaciais, orientadas em sentido *top-down*. Dominam aqui também as estratégias intencionadas, sem prejuízo de poder evoluir para um super governo missionário.

As estruturas de governo democrático participativo e integrado são muito apropriadas para as estruturas de 2º e 3º grau (uniões e federações), enquanto que quase todas as restantes se ajustam ao funcionamento das IPSS de 1º grau: empreendedor, democrático representativo e desempenho contratado. A configuração de governo missionário pode ser adoptada por instituições actuando em qualquer nível.

As IPSS revelam uma tradicional baixa integração operacional, tanto a nível vertical como horizontal, ao contrário da tendência dominante nas entidades prestadoras de serviços de proximidade em Portugal, como são exemplos as farmácias – integradas na ANF - Associação Nacional de Farmácias – as empresas de óptica – enquadradas em diversas redes de franchising – ou as empresas de retalho alimentar – integradas em insígnias do sector privado ou cooperativo.

Uma tal trajectória organizacional dá lugar a uma tardia experiência de actuação articulada em parcerias, prevalecendo os protagonismos locais sobre as soluções integradas de base territorial, que tardam a emergir.

Nestas circunstâncias, e como antes se sinalizou, as IPSS apresentam maioritariamente o tipo de governo por desempenho baseado em **contratos de cooperação** com a Segurança Social, entidade que contratualiza os apoios e os avalia em contínuo, observando-se actualmente um forte estímulo ao *upgrade* da Qualidade operacional.

## 5. COMPETÊNCIAS PARA A GESTÃO DA DIVERSIDADE

A actuação da direcção de topo pode revestir várias formas de intervenção, a realizar por algum membro da direcção, que em função da sua especial qualificação possa actuar em nome dela junto de cada valência, numa tipologia baseada em Porter (1987) e Goold, Campbell e Alexandre (1994), que compreende o gestor de valência, gestor de sinergias e gestor de desenvolvimento.

O **gestor de valência** assenta a sua intervenção em alguma ou algumas valências, na sua qualidade de representante da direcção, com as suas aptidões de empreendedor social, pesquisando todas as oportunidades para que a valência aumente a qualidade ou a extensão dos serviços prestados. Por isso deve zelar pelo *upgrade* dos padrões de qualidade das actividades da valência, para o que deve saber reconhecer a oportunidade de novos projectos e as fontes de financiamento necessárias à sua viabilização.

Tabela 1. Quadro de Competências para a Diversidade.

Gestor	Saberes em acção	Exemplos
<b>Gestor de Valência</b>	Deve conhecer as melhores práticas da valência e conhecer os seus actores e as suas bases científicas. É um assimilador por natureza de know-how que acede via relacionamentos institucionais e pessoais.	Identificar as melhores práticas – independentemente do sector em que se encontrem – e escrutiná-las em função dos interesses da instituição. Organizar programas de <i>benchmarking</i> entre instituições congéneres, para cada valência.
<b>Gestor de Sinergias</b>	Deve ter capacidade de inovação económico e social com capacidade de conceber novas ideias e soluções mais eficazes e/ou mais económicas. Deve saber encontrar e mobilizar recursos mal utilizados para valorizar as actividades existentes	Actividades conjuntas entre públicos servidos em diferentes valências, (crianças e idosos) contribui para a criação de uma ambiente mais afectivo e familiar, que resulta socialmente mais favorável para todos os intervenientes.
<b>Gestor de Desenvolvimento</b>	Deve ser um especialista no domínio de saber onde se localiza o bloqueamento ao desenvolvimento da valência	Os domínios das TIC, da Qualidade, Projectos Sociais e Empreendedorismo Social apelam para uma intervenção especializada. Criação de uma <i>pool</i> de instituições para a certificação de qualidade, partilhando experiências, custos e benefícios.

Fonte: elaboração dos autores

O **gestor de sinergias** deve ser um especialista em identificar oportunidades de redução de custos ou de aumento da criação de valor social nas valências, pela utilização conjunta de recursos ou de competências disponíveis na instituição. Ele é por definição um integrador de actividades associadas a valências distintas. De facto, uma instituição pode criar maior valor social se melhorar a sua resposta aos clientes combinando actividades integradas em várias valências.

O **gestor de desenvolvimento** é alguém que se dedique ao estudo de problemas que estejam a bloquear alguma valência, para encontrar uma solução disponível, não importa em que lugar da sociedade. A natureza da valência e do problema em causa são os elementos de trabalho deste especialista com uma forte formação em inovação social.

Objectivando as competências associadas a cada um dos tipos de gestor mencionado, elaborámos a Tabela 1 onde associamos a cada tipo os saberes que devem dominar, seguido de alguns exemplos que facilitem a compreensão da proposta.

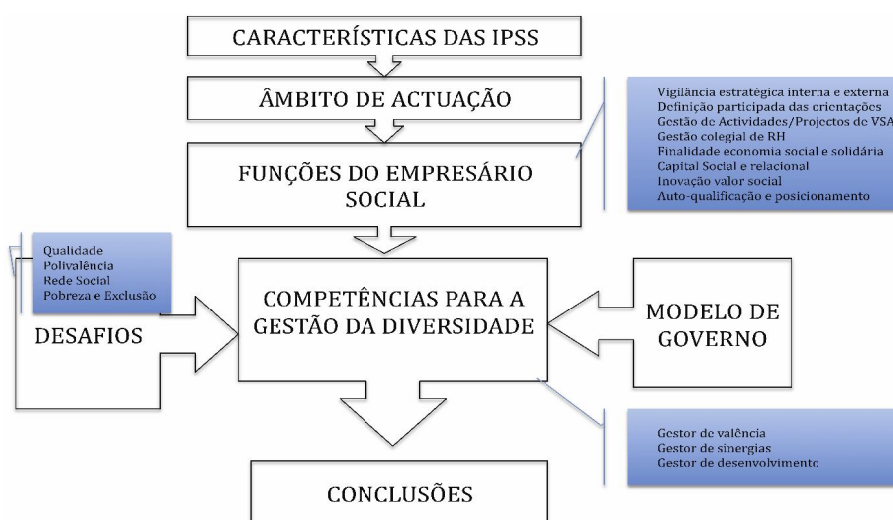
Naturalmente, a gestão da diversidade será facilitada se os dirigentes da instituição dispuserem de competências avançadas que suportem a sua função enquanto empresário social, nos termos referidos no ponto 2.

Reconheça-se finalmente que é difícil a cada instituição mobilizar os recursos especializados para as funções de gestão aqui propostas, pela sua especificidade e custo inerente ao seu funcionamento.

Porém, se houver visão apropriada no topo das instituições e atitude proactiva face aos desafios que estão colocados, as IPSS podem avançar para projectos partilhados em estruturas de governo do tipo democrático participativo ou integrado, potenciando os interesses a nível da União a que pertençam ou da própria CNIS, à semelhança do que esta tem realizado em outras circunstâncias.

#### 4. CONCLUSÃO

Neste artigo procurámos evidenciar as características das IPSS, explicitando os possíveis domínios de actuação e a tendência natural para a configuração organizacional destas organizações baseada na multi-valência.



Fonte: elaboração dos autores

À luz das características mencionadas, reconheceram-se as funções genéricas do empresário social para de seguida se chegar à formulação de competências próprias da gestão estratégica da diversidade de valências, que é apanágio das IPSS.

Esta gestão enfrenta um conjunto de desafios de organização interna - como seja a melhoria do patamar de Qualidade induzida pela entidade financiadora e a complexidade de gestão que resulta da polivalência de áreas de actuação - e desafios externos, como sejam a premência para a actuação integrada na Rede Social Local e o combate efectivo a um fenómeno de natureza multidimensional: a Pobreza e a Exclusão Social.

A proposta dos autores para a consideração na direcção das IPSS de gestores de valência, gestores de sinergias e gestores de desenvolvimento, com vista à melhoria da prossecução da respectiva missão, pode ser facilitada ou dificultada pelo modelo de governo adoptado, de entre os tipificados por Malo (2002).

Nesta perspectiva, valerá a pena conhecer em que medida as IPSS atribuem as funções propostas a dirigentes de topo, propondo-se os autores prosseguir o trabalho de entrevistar esses agentes e aquilatar do estado actual de exploração das funções atribuídas aos três tipos de gestores mencionados.

## BIBLIOGRAFIA

- Cardoso, Gustavo (2005), *Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede, Debates Presidência da República*, Org. Castells e Cardoso, INCM.
- Carta Social 2007, disponível em <http://www.cartasocial.pt>.
- Castells, Manuel (2005), *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política, Debates Presidência da República*, Org. Castells e Cardoso, INCM
- Dees, J. Gregory (2001), “*The Meaning of “Social Entrepreneurship”*”, consultado em 8 de Junho de 2009 e disponível em <http://www.caseatduke.org/>.
- Ferreira, Sílvia (2004a), *O perfil de emprego do empresário social em Portugal*, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, consultado em 9 de Maio de 2009, disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/223/223.pdf>.
- Ferreira, Sílvia (2004b), “*O que tem de especial o empreendedor social?* ” in Centro de Estudos Sociais (org.), VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, [http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/painel9/Silvia\\_Ferreira.pdf](http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/painel9/Silvia_Ferreira.pdf)
- Goold, M. e Campbell, A. (2002), Parenting in Complex Structures, *Long Range Planning* n° 35.
- Malo, Marie-Claire (2006), *The Variety of Governance and Management Configurations: The Case of The Third Sector Organizations*, consultado em 9 de Junho de 2009, disponível em <http://www.crisis.uqam.ca/pages/fr/publications.aspx?indice=katarsis>
- Mintzberg, H. e Van der Heyde, L. (1999), Organigraphs: Drawing How Companies Really Work, *HBR, Sep-Oct*.
- Nyssens M., 2006, Social Enterprise Between Market, Public Policies and Civil Society, *Routledge*.
- Porter, M. (1987), From Competitive Advantage to Corporate Strategy, *HBR, vol. 65, n° 3, pp. 43-59*
- Programa Rede Social, Presidência do Conselho de Ministros, RCM n° 197/97, de 23/10/1997.
- Conclusions of the European Conference on The Social Economy, Strasbourg, 21- 22 November 2008, “Social economy enterprises: drivers for the market and territories of Europe”, Org. CEGES, ICOSI and SOCIAL ECONOMY EUROPE, consultado em 8 de Maio de 2009, disponível em [www.observatorioeconomiasocial.es/banco/Estrasbourg\\_2008\\_conclusions\\_EN.pdf](http://www.observatorioeconomiasocial.es/banco/Estrasbourg_2008_conclusions_EN.pdf) -
- Référentiel Européen de l’Entrepreneur Social (2003), Université Coopérative Européenne, *Le Cahier de UCE*, consultado em 9 de Junho de 2009, disponível em [http://uce.universite-cooperative.coop/index.php?option=com\\_content&task=view&id=497&Itemid=25](http://uce.universite-cooperative.coop/index.php?option=com_content&task=view&id=497&Itemid=25).