

## VUELA, VUELA, PELICANO

### Problemáticas e instrumentos de financiamento para o terceiro sector

Carlota Quintão<sup>3</sup>

#### Introdução

Integrada na segunda sessão de trabalho, esta comunicação tem como objectivo central lançar pistas que contribuam para a reflexão sobre o papel do mutualismo e das suas organizações no âmbito do terceiro sector<sup>4</sup>. A relação entre o tema geral deste seminário e a opção por desenvolver o tema específico das problemáticas e dos instrumentos de financiamento para o terceiro sector é clara. Por um lado, uma parte significativa das organizações mutualistas desenvolve a sua actividade no sector financeiro, designadamente na banca e nos seguros. Por outro lado, é do conhecimento geral que uma grande parte, senão mesmo a maioria, das organizações do terceiro sector, têm como desafio estratégico fundamental a sustentabilidade económica e financeira.

Efectivamente muitas das organizações do terceiro sector sofrem de dificuldades de financiamento por numerosas razões que, sendo conhecidas, carecem ainda de estudo e análise sistemática no contexto nacional. Algumas das problemáticas frequentemente mencionadas são:

---

<sup>3</sup> Socióloga exercendo actividade profissional como investigadora, consultora e formadora, nomeadamente em domínios relacionados com o terceiro sector. Investigadora do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

<sup>4</sup> O termo economia social (utilizado no título deste seminário) e o termo terceiro sector são frequentemente utilizados como sinónimos. Todavia existem diferenças conceptuais relevantes entre os dois. O primeiro corresponde a uma tradição francófona com origem no século XIX, a qual assume uma inquestionável importância, e uma aplicabilidade que importa problematizar no contexto português. O termo de terceiro sector é mais recente, particularmente difundido nos últimos 10 anos. Constitui um conceito mais flexível, abrangente e neutro relativamente às duas principais tradições teóricas e conceptuais neste domínio (a francófona, da economia social, e a anglófona, do sector não lucrativo ou voluntário). Por estas características, o termo de terceiro sector tem sido o mais utilizado em investigações internacionais comparativas e apresenta vantagens em países como Portugal, onde o grau de desenvolvimento desta temática é ainda incipiente e, onde as características da realidade empírica (das organizações do terceiro sector) são híbridas relativamente aos critérios de delimitação conceptual propostos pelas referidas tradições. O termo terceiro sector é aqui utilizado referindo-se a um conjunto de organizações que tendem a reunir, entre outras, as seguintes características: são autónomas e privadas (distintas dos sectores público e do privado lucrativo); assumem finalidades sociais, ambientais ou culturais diferentemente da maximização do lucro; colocam limites à redistribuição de excedentes; trabalham em prol de uma comunidade ou colectividade. Algumas das organizações cujas figuras jurídicas mais se aproximam deste entendimento em Portugal são: as mutualidades, as cooperativas, as associações sem fins lucrativos com áreas de intervenção muito diversas, as fundações e as misericórdias.

- a forte dependência do financiamento público; o que pode colocar em causa a própria autonomia das organizações e limita a capacidade de planeamento a médio e longo prazos, uma vez que as regras de financiamento estão sujeitas a alterações;

- a ausência, por parte destas organizações, da posse de bens ou propriedades passíveis de serem rentabilizadas no sentido de contribuírem para a sustentabilidade das suas actividades centrais; mesmo quando estes recursos existem, há, muitas vezes, limitações legais à sua utilização de forma rentável; a ausência destes recursos limita também o acesso destas organizações a serviços financeiros comuns, como por exemplo, empréstimos, por ausência de garantias bancárias;

- a utilização reduzida e convencional que estas organizações fazem dos serviços bancários, quer por ausência de uma cultura de risco, quer por ausência de produtos e serviços orientados para as suas necessidades e características específicas.

O tema específico desta comunicação é pouco conhecido pelo público em geral, tanto no plano internacional como, particularmente, em Portugal, onde a bibliografia é escassa ou inexistente. No âmbito da temática da luta contra a pobreza e a exclusão social, apenas o tema do micro-crédito tem vindo a assumir visibilidade pública no contexto nacional.

O que proponho nesta comunicação é trazer uma perspectiva abrangente dos instrumentos de financiamento que nos últimos 20 anos têm vindo a ser experimentados em diversos pontos do planeta. Trata-se de dar conta de um conjunto de novas soluções, de novos instrumentos e de novas experiências no sector financeiro, que se constituem como contributos no quadro mais amplo do desenvolvimento local, da luta contra a pobreza e a exclusão social e, de forma mais específica, contributos para o desenvolvimento das organizações do terceiro sector.

Recorrendo fundamentalmente aos resultados de dois relatórios de investigação destas experiências no plano internacional<sup>5</sup>, esta comunicação estrutura-se em 3 pontos: 1) uma tipologia abrangente de diversos tipos de instrumentos no quadro do desenvolvimento local na qual se incluem instrumentos dirigidos ao terceiro sector e/ou por este protagonizados; 2) uma tipologia mais restrita de organizações e instrumentos de financiamento emergentes no interior do terceiro sector e para as suas próprias organizações; 3) a exploração de exemplos concretos de instrumentos financeiros no quadro do terceiro sector.

---

<sup>5</sup> International Association of Investors in the Social Economy (INAISE),(1997), *Financial instruments of the social economy in Europe and their impact on job creation*, Brussels, Paris, London, <http://www.inaise.org>. New Economics Foundation, Evers & Jung, Fondazione Choros and INAISE, (2001), *Finance for local development: new solutions for public-private action*, <http://www.inaise.org>.

Diferentemente de dar respostas ou apresentar uma reflexão consolidada, o objectivo desta comunicação é o de dar a conhecer experiências diversas e, por esta via, estimular a reflexão sobre alternativas e oportunidades para a renovação dos princípios mutualistas, das organizações mutualistas e do seu papel na actualidade. O ponto 4 é, por isso, dedicado à apresentação de alguns tópicos e pistas neste sentido.

### **Uma panorâmica alargada de instrumentos financeiros para o desenvolvimento local**

As micro-finanças e o financiamento local são práticas desenvolvidas fundamentalmente nas últimas duas décadas. A sua emergência está associada a diversos factores: à tendência de concentração de capitais e de desinvestimento em regiões economicamente desfavorecidas por parte dos bancos e instituições financeiras tradicionais; à constatação da existência de necessidades por satisfazer de segmentos da população sem acesso a serviços neste sector; à identificação de oportunidades de desenvolvimento de actividades financeiras sustentáveis embora segundo lógicas económicas distintas das do sector financeiro convencional.

As iniciativas neste âmbito incluem organizações de micro finanças, fundos comunitários, fundos de garantia mútua, bancos com objectivos éticos, sociais e ambientais, entre outras. Em alguns casos, estas iniciativas consubstanciam-se em novos produtos ou serviços no quadro de instituições já existentes, constituindo-se como instrumentos inovadores no quadro do sector financeiro convencional, noutros casos dão origem a novas organizações autónomas. Estas últimas são frequentemente organizações do terceiro sector ou organizações que advêm de modelos de intervenção assentes em parcerias entre o sector público e o sector privado.

Estas iniciativas têm tido um crescimento rápido nos últimos anos, o que confirma a sua pertinência e a sua capacidade de dar resposta a necessidades não satisfeitas. Efectivamente, têm demonstrando eficácia no desenvolvimento de soluções de criação de emprego e de emprego sustentável, capacidade de promoção de actividades económicas específicas no quadro de estratégias de desenvolvimento local e eficiência nas formas de aplicação do investimento público. A avaliação positiva destas iniciativas não deixa porém de sublinhar a importância da experimentação, do desenvolvimento de programas piloto adequados a cada contexto e situação concretos, bem como a importância das práticas de aprendizagem contínua.

O quadro seguinte apresenta um conjunto abrangente destas iniciativas.

Quadro 1

**Panorâmica de instrumentos financeiros para o desenvolvimento local**

1. Empréstimos às empresas	2. Finanças especializadas	3. Serviços financeiros integrados
1.1. Empréstimos públicos e programas de subsídios  1.2. Sistemas públicos de refinanciamento e de garantia  1.3. Banca tradicional  1.4. Empréstimos empresariais através de intermediários especializados 1.4.1. Pequenos empréstimos empresariais 1.4.2. Micro-crédito  1.5. Investimentos <i>equitativos</i> para pequenas e micro empresas	2.1. Empréstimos à economia social  2.2. Financiamento à habitação  2.3. Financiamento pessoal  2.4. Sistemas complementares de trocas de bens e serviços	3.1. Cooperativas de empréstimo e crédito  3.2. Fundos e bancos para o desenvolvimento local ou comunitário  3.3. Fundos de capital de risco regionais

Fonte: New Economics Foundation, Evers & Jung, Fondazione Choros and INAISE, (2001), *Finance for local development: new solutions for public-private action*, <http://www.inaise.org>.

**Novas organizações e instrumentos de financiamento do terceiro sector**

As organizações e os instrumentos de financiamento do terceiro sector apresentados neste ponto são efectivamente recentes, na sua maioria emergentes nos anos 80 e 90 do século XX. Constituem instrumentos financeiros que se distinguem de donativos ou subsídios e que se assemelham a produtos e serviços financeiros convencionais como são os créditos, os empréstimos, as garantias ou os capitais de risco.

O universo de experiências estudado pela INAISE - International Association of Investors in the Social Economy (1997), ela própria um exemplo de instituição do terceiro sector no âmbito financeiro criada em 1989, caracteriza-se pelos seguintes aspectos:

- a) os empréstimos são o tipo de instrumento financeiro maioritariamente desenvolvido, embora também se tenham identificado capitais de risco e sistemas de garantia bancária;
- b) os serviços financeiros disponibilizados são acompanhados por serviços

de apoio e acompanhamento especializados e abrangem, não apenas o domínio financeiro, mas também, domínios técnicos das áreas de intervenção do projectos e das organizações;

c) os objectivos destes instrumentos passam predominantemente pela criação de emprego, pelo desenvolvimento local, pelas áreas do ambiente ou da cultura, e por assumirem como público alvo grupos desfavorecidos e organizações da economia social;

d) regra geral, são instrumentos ou organizações de pequena escala o que pode estar relacionado com a natureza local ou regional das iniciativas, com a natureza das suas finalidades e também, em grande medida, com o facto de serem ainda muito jovens;

e) no seu conjunto, estes instrumentos constituem um fenómeno emergente; apesar da sua pequena escala, o seu grande número é assinalável e corresponde a uma lógica de “contágio”; surgem em diversos países e locais, com semelhanças entre si e por processos de replicação;

f) são também instrumentos híbridos ao responderem simultaneamente aos défices da economia de mercado e das respostas sociais em geral.

O campo dos instrumentos de financiamento do terceiro sector encontra-se portanto em expansão. O estudo consultado sugere uma tipologia inicial de classificação dos tipos de instrumentos analisados exposta no quadro 2.

Quadro 2  
**Instrumentos de financiamento do terceiro sector**

<b>Tipo 1</b>	<b>Tipo 2</b>	<b>Tipo 3</b>	<b>Tipo 4</b>
Clubes de poupanças e investimentos e fundos locais	Instrumentos fortemente ligados a autoridades públicas	Bancos éticos, sociais e/ou ecológicos	Instrumentos financeiros de redes empresariais

Fonte: International Association of Investors in the Social Economy (INAISE), (1997), *Financial Instruments of the Social Economy in Europe and their impact on job creation*, Brussels, Paris, London, <http://www.inaise.org>.

### **Exemplos concretos de instrumentos de financiamento para o terceiro sector**

- Sistemas Mútuos de Garantia
- A Banca Ética em Itália
- O Banco do Tempo

### **Pistas para reflexão**

Neste último ponto, mais do que desenvolver uma síntese conclusiva desta comunicação são listadas, sob a forma de tópicos, algumas pistas de reflexão que derivam da informação apresentada.

- A criação de sistemas de apoio especializado, financiamento e garantias bancárias para o terceiro sector, podem ser actividades sustentáveis e representam uma aposta na promoção de benefícios sociais, ambientais e culturais.

- As organizações do terceiro sector podem e devem ser consideradas pelas instituições financeiras já instituídas (tanto no sector público, como no privado lucrativo e no terceiro sector), como um público alvo específico para o desenho de novos produtos e serviços financeiros;

- O princípio mutualista da entreajuda permanece um princípio extremamente válido não apenas ao nível dos indivíduos mas também das organizações – é com base neste princípio que algumas organizações e instrumentos financeiros inovadores têm vindo a ser criados;

- Os modelos de intervenção e aplicação do micro-crédito podem ser implementados não apenas ao nível dos indivíduos mas também ao nível das micro e pequenas organizações do terceiro sector;

- As organizações mutualistas ligadas ao sector financeiro podem ter um papel mobilizador e pioneiro na reflexão e experimentação deste tipo de iniciativas no contexto.