



A. Estado, Poderes e Sociedade

B. Estruturas Produtivas, Trabalho e Profissões

C. Educação e Desenvolvimento

D. Território, Ambiente e Dinâmicas Regionais e Locais

E. Cultura, Comunicação e Transformação dos Saberes

F. Família, Género e Afectos

G. Teorias, Modelos e Metodologias

Sessões Plenárias

## Organizações sem fins lucrativos com propósitos sociais: criadoras de normas, agentes de mudança

*Paulo Eurico Alves Variz (Banco de Portugal, ISCTE)\**

### Introdução

Esta comunicação pretende ser uma breve compilação de algumas das principais contribuições da Economia e da Sociologia para a compreensão das forças que levam à criação de organizações sem fins lucrativos com objectivos sociais. Justifica-se a sua inserção nesta iniciativa porque as organizações em estudo são fiéis exemplos de formas institucionais que se prefiguram enquanto gestores dos processos de mudança social, procurando através das suas acções encetar o amortecimento de alguns efeitos indesejados dessa mudança e que resultam em fenómenos de exclusão social. A função de tais organizações na sociedade define-se para além do fornecimento de bens, serviços e equipamentos sociais, estendendo-se à irradiação de valores de solidariedade, contagiando outros sectores da sociedade com o espírito da necessidade de uma distribuição mais equitativa dos recursos. Consequentemente, o estudo sobre instituições voluntárias prestadoras de serviços sociais insere-se num objectivo mais amplo: o da fundamentação teórica da viabilidade de um vector particular de intervenção na sociedade. Neste estudo, surgiu a necessidade de enveredar por uma abordagem económica e sociológica, tanto pela dificuldade em discernir uma linha de separação das contribuições de cada uma daquelas ciências para este tema, como pela importância — ou mesmo indispensabilidade — da presença da segunda nesta discussão teórica. Tendo começado por uma abordagem exclusivamente económica, rapidamente se tornou evidente que os alicerces teóricos do tema transbordavam, aqui e

além, para o campo da Sociologia.<sup>[1]</sup>

Após uma breve caracterização das instituições em questão (secção 2), parte-se para a explicação das razões que levam à constituição destas organizações. Entre estas incluem-se os fracassos dos restantes intervenientes (secção 3), e a detenção de capacidades/motivações particulares por parte dos que oferecem os serviços (secção 4), motivações estas que apelam à utilização da norma e da moral como meio/fim de explicação (secções 5 e 6). Espera-se que a principal conclusão a ser tirada — que Economia e Sociologia cruzam-se inevitavelmente quando se busca a razão de ser destas instituições, partilhando das mesmas ferramentas conceptuais — fique clara ao longo das 5 secções que se seguem.

### Organizações não-lucrativas: algumas singularidades

#### *Características gerais*

As organizações não-lucrativas são a marca da realização efectiva de uma participação da população na sua organização social onde as relações entre os indivíduos tendem a ser desmonetarizadas e simplificadas (Di Giacomoet, 1988), quando comparadas com as relações mediatizadas *via* mercado. Prova disso são as formas particulares assumidas pelos recursos destas instituições. De entre os vários recursos das organizações não-lucrativas, aquela que lhe é mais característica é o voluntariado, quer sob forma de trabalho ou sob forma monetária — as doações esporádicas ou regulares e as quotas dos membros associados. Porém, frequentemente têm de recorrer a outras fontes de recursos: fazendo referência concreta às formas de financiamento, e para além daquelas que assumem a forma de donativos, existem diversas modalidades de financiamento advindas do

Estado, subsídios incluídos. Todavia, estas organizações têm muitas vezes de cobrar pelos serviços prestados, ou financiam-se por via de mercados secundários, onde não têm estatuto de subsidiadas (isto é, desenvolvendo uma actividade paralela à principal, advindo da comercialização dos frutos desta os recursos necessários ao financiamento da actividade principal).

### *Autonomia conceptual das organizações não-lucrativas*

É possível detectar nas organizações sem fins lucrativos sinais de hibridiz institucional: por um lado, a sua organização e controlo é efectuada através da iniciativa privada (não pelo processo político), não tendo acesso a receitas fiscais para se suportarem financeiramente. Por outro lado, fornecem serviços de tipo público (semelhantes aos fornecidos pelo Estado), tendo como restrição a impossibilidade de distribuir quaisquer lucros ou excedentes aos seus proprietários ou gestores, e frequentemente beneficiam de subsídios fiscais (doações fiscalmente dedutíveis, taxas postais especiais, isenção da imposição sobre rendimentos e propriedade), o que se assemelha a uma forma de financiamento estatal indirecto.

Para Johnson (1987), as três principais instituições que distribuem recursos económicos aos indivíduos são o Estado, a “economia” (equivalente ao mercado) e a família (unidade nuclear do sector informal). Segundo Evers (1990), esta última desempenha um papel nada negligenciável na quebra do processo de terciarização da sociedade, papel esse que sofreu um empolamento com o acréscimo de produtividade inferior ao do sector industrial que é acompanhado por um encarecimento da produção de serviços (a par do embaratecimento relativo da produção de bens) e que se localiza tanto na actividade do mercado como na do Estado. A actuação daquele terceiro vértice do triângulo assume a forma de uma produção familiar informal de serviços que se estende por várias áreas, algumas das quais com marcada importância social.

No caso português, e considerando o esquema dos espaços estruturais de Boaventura de Sousa Santos (1994), as IPSS interpenetram os espaços domésticos, da produção e da cidadania, pois as racionalidades presentes na sua constituição e intervenção social são a do Estado (maximização da lealdade), das famílias (maximização da afectividade) e, por vezes, das empresas (maximização do lucro). A solidariedade das instituições sem fins lucrativos deambula entre a micro-solidariedade entre entes com grau de parentesco entre si e a macro-solidariedade anónima do Estado (edificada nos valores da segurança e da igualdade), generalizando a primeira, e mediatizando a segunda; também a racionalidade das empresas está presente, nomeadamente quando parte da actividade das IPSS é objecto de comercialização,

É, afinal, no espaço delimitado por aqueles três vértices que se definem as organizações não-lucrativas, combinando elementos dos três pilares. Este esquema institucional tem a vantagem de sugerir um berço para as iniciativas voluntárias, localizado na iniciativa informal que emana das relações familiares, de amizade e de vizinhança.

## **A procura de organizações não-lucrativas: fracassos dos restantes intervenientes na política social**

### *O sector informal*

O sector informal reporta-se à participação dos indivíduos em actividades de protecção social, no seio dos seus lares, famílias, vizinhanças ou grupos de amigos. Padece no entanto de algumas características que o tornam preterido quando comparado com a intervenção no sector voluntário; em termos económicos, é a diferença entre um ambiente onde os benefícios da provisão de um bem são dirigidos a um grupo abstracto de idosos, crianças, deficientes ou outros — no caso das organizações não-lucrativas — e outro ambiente onde as actividades das famílias ou vizinhos se dirigem a um grupo de indivíduos em particular — no caso do sector informal (Sugden, 1984). Como tal, as organizações informais são susceptíveis de fracassar na resolução de problemas de exclusão de indivíduos que não se encontram inseridos em pelo menos um daqueles agrupamentos sociais básicos. Nem poderiam constituir uma solução absoluta no seio da acção social, porque a complexidade dos mecanismos de protecção social geralmente exige um apoio por parte de profissionais cujos serviços não se encontram ao dispor dos moldes informais de acção social. Daí também que o Estado nunca tenha abandonado o financiamento e a regulação de todos os serviços sociais fornecidos pelo sector informal, havendo áreas onde nem a provisão é deixada a cargo deste sector (caso da educação de menores em idade pré-escolar e dos serviços de saúde).

### *O sector comercial*

Diversas são as justificações dadas pela ciência económica para a insuficiência que preside a uma estratégia de fornecimento de bens, serviços e equipamentos sociais por iniciativa do sector

privado movido pela maximização do lucro, insuficiência essa que se mede através dos parâmetros da eficiência e da equidade: primeiro, os mercados reagem à procura, e não às necessidades, significando isto que poderão ocorrer situações de sobreprovisão em determinadas áreas, paralelamente à subprovisão noutras. A este facto alia-se a volatilidade da procura: para um conjunto relativamente vasto de bens e serviços sociais, a imprevisibilidade da procura poderá exercer efeitos nefastos sobre a sua oferta — especialmente se esta se encontrar atomizada, caso onde a sobrevivência dos fornecedores pode ser posta em causa.

A par de problemas de eficiência no funcionamento dos mercados para bens e serviços sociais subsistem questões de equidade cuja resolução num sistema de mercado revela-se problemática: por um lado, o sector comercial escolhe necessariamente como norma de racionamento da provisão de bens e serviços a capacidade de pagamento dos clientes, e não o escalonamento das suas necessidades — logo, os indivíduos mais “custosos” para as empresas fornecedoras destes serviços correm o risco de não encontrar oferta que corresponda à sua procura; depois, nada garante que, sendo os bens fornecidos por empresas maximizadoras do lucro, a qualidade dos serviços seja garantida; finalmente, a frequente situação de debilidade (decisiva e informativa) em que se encontram as pessoas que procuram serviços sociais leva a que sejam alvos da desvantagem informativa que gozam relativamente aos fornecedores.

Neste quadro, as organizações voluntárias têm a oportunidade de emergir como uma alternativa credível ao mercado. No sector voluntário, à semelhança do que acontece no sector comercial, dá-se espaço para a emergência de novas organizações de uma forma e numa cadência que o sector público não consegue acompanhar: o ambiente privado é o ambiente onde as organizações crescem e declinam segundo o grau de correspondência entre as suas actividades e o que os indivíduos querem ver feito; mas, contrariamente ao sector comercial, o sector voluntário é constituído por organizações que não tiram partido da inferioridade do consumidor enquanto pessoa (des) informada, pois existe um menor incentivo à utilização daquela desvantagem informativa em seu favor. Aos ganhos de equidade juntam-se os ganhos de eficiência: as organizações não-lucrativas produzem serviços sociais a custos menores, assumindo que aos indivíduos que prestam trabalho voluntário não são pagas remunerações.

### *Falha o Estado*

À parte da dúvida lançada sobre o conceito de igualdade latente na actuação do Estado-providência e da modificação da equação keynesiana (ver Rosanvallon (1985)), tornaram-se progressivamente mais claros os limites da solidariedade mecânica, que pretendeu substituir as formas de solidariedade orgânica. A solidariedade abstracta do Estado colocou-se no lugar da redistribuição directa entre os indivíduos, realizando «mecanicamente uma verdadeira mistura das relações sociais»: o Estado-providência dá lugar ao Estado-fiscal, que liberta os indivíduos dos seus grupos sociais reais para tributar os fluxos de rendimento e riqueza que entre eles se estabelecem; o Estado-providência simplificou o social, aglomerando o intermédio social que outrora existia entre Estado e Indivíduo, e individualizou as relações sociais: o Indivíduo dialoga agora directamente com o Estado, fornecedor de toda a assistência, e que o desenraizou da sua unidade social grupal de origem. Neste ponto, o Estado-providência não se afirmou enquanto produtor de uma verdadeira solidariedade, mas permitiu a internacionalização das lutas sociais; a progressão de conflitos entre grupos sociais antagónicos realizou-se de forma mecânica, sem revoltas nem sobressaltos. Ora, só pode haver verdadeira solidariedade com a visibilidade das relações sociais. Os conceitos de solidariedade orgânica e solidariedade mecânica atrás referidos foram desenvolvidos por Durkheim, que postulou a necessidade de criar entre o Indivíduo e o Estado Corpos Sociais intermédios, que promovessem simultaneamente a libertação do Estado das tarefas contrárias à sua natureza e a integração Social do indivíduo. Dois tipos de mecanismos dão significado a este processo de invenção do social: a Economia Social, particularmente vocacionada para a protecção contra riscos que comprometem a integridade física dos trabalhadores e a qualidade da força de trabalho, e a Assistência Social, destinada a garantir uma existência condigna de todos os indivíduos, independentemente da sua posição no mercado de trabalho e da estrutura social. É neste cenário que as organizações não-lucrativas se assumem enquanto estruturas de mediação entre o Estado e o Indivíduo, reduzindo o hiato entre quem governa e quem é governado. Assim, a alienação é menos habitual, pois o poder de mediação e de mudança centra-se na acção directamente coordenada dos indivíduos, preservando assim um determinado grau de escolha sobre a orientação das relações sociais. Neste papel de alargamento e conservação de escolhas, estas organizações prefiguram-se enquanto pioneiras no fornecimento de serviços sociais (Johnson, 1981, pg116), pois há actividades de bem-estar que não são aceites como actividades “adequadas” para ser o Estado a supri-las. O sector voluntário é, por isso, um sector de experimentação: se o ensaio do fornecimento de determinado serviço social fracassar, o Estado não desenvolve esse fornecimento, e é abandonado a baixo custo, adoptando-o na situação inversa.

## A oferta de Organizações não-lucrativas: altruísmo e cooperação voluntária

Até aqui procurou-se justificar a emergência das organizações não-lucrativas pelo fracasso das famílias, do mercado e do Estado no cumprimento dos respectivos papéis no eficaz fornecimento de bens e serviços sociais; perante a incapacidade daqueles agentes em satisfazer as necessidades de serviços sociais existentes, os indivíduos são conduzidos a procurar fornecedores alternativos. Não bastaria porém que existisse uma procura de fornecedores alternativos por parte das famílias, pois à semelhança do que poderá acontecer com esquemas mercantis de fornecimento, é possível que a procura de fornecedores alternativos não seja satisfeita. No seguimento deste raciocínio, algumas análises procuram explicar a emergência de organizações sem fins lucrativos de carácter social através de impulsos (motivações) sentidos pelos próprios fundadores das instituições, e não tanto pelos impulsos induzidos pela procura insatisfeita. Tais impulsos explicam-se pela existência conjunta de sentimentos altruístas e de uma lógica de acção colectiva. Os primeiros manifestam-se através de comportamentos caritativos, também apelidado de “benevolato”; a segunda manifesta-se pela criação de instituições sociais.

### Altruísmo e caridade

#### Formalização económica

Uma primeira formalização sugere que a função-utilidade de um indivíduo (ou grupo) altruísta  $i$  tem como argumentos o seu próprio vector de consumo ( $x_i$ ) bem como o vector de consumo de outra pessoa (ou grupo de pessoas)  $j$ . Tal função escrever-se-á

$$U_i(x_i, x_j), \text{ com } U_i/x_j > 0 \quad [2] \text{ e } i \neq j$$

Havendo pelo menos um beneficiário  $j$  e mais do que um altruísta, os bens e serviços que são objecto de caridade (as dádivas voluntárias) pertencerão a uma categoria especial de bens, pois são bens privados para quem os consome, mas são bens públicos para quem os fornece. [3] De facto,  $x_j$  deverá ser estudado à luz da teoria dos bens públicos se  $x_j$  for argumento da função utilidade de vários

indivíduos, e se a utilidade desses indivíduos for crescente com  $x$ . A questão do bem público é aqui levantada porque, uma vez fornecido o bem, todos os altruístas “usufruem” dele, cumprindo

as características da não-exclusão e da não-rivalidade. [4] Se os indivíduos inferem alguma utilidade do consumo ou do rendimento de outra pessoa, basta que uma pessoa apenas garanta esse consumo (podendo arcar com a totalidade dos custos de fornecimento) para que todos derivem daí alguma utilidade. [5]

Num contexto organizacional, do ponto de vista do fornecedor e do financiador, a actividade voluntária pode ser sempre objecto de estudo por parte da teoria dos bens públicos em sentido lato: por hipótese, um contribuinte quer o sucesso da organização que ele apoia. Isto faz com que a actividade da organização seja um bem público para o grupo de pessoas que querem que a actividade em questão tenha sucesso. Este grupo de pessoas inclui, pelo menos, tantas quantas as que contribuem para a organização. O contexto poderá ser o da assistência a idosos: para todos aqueles que se “preocupam” com a terceira idade, o seu amparo é um bem público; obviamente, deste conjunto de altruístas, nem todos irão arcar com as despesas de financiamento e fornecimento daquele pacote de serviços de assistência.

Uma abordagem razoavelmente alternativa à da interdependência das funções utilidade é aquela que considera que os indivíduos derivam um certo tipo de benefício privado quando contribuem para as caridades; como os não-contribuintes são excluídos desses benefícios, o problema do *free-riding* não se manifesta. Não chegaria que outros oferecessem um donativo, porque não é a recepção do donativo por parte do beneficiário que acresce à sua função-utilidade. O altruísta precisa de dar porque é do acto de dar (enquanto fim em si mesmo) que advém a satisfação do altruísta, independentemente das suas consequências. Uma explicação possível é a de que o indivíduo retira satisfação do próprio acto de praticar o bem, ou por ser visto por outros a fazer o bem. Este último comportamento só aparentemente é caritativo, prendendo-se com a necessidade em obter alguma forma de reconhecimento social. Uma segunda variante assume que as pessoas que contribuem recebem benefícios directos em troca, que não dependem da moralidade privada ou social, e dos quais os não-contribuintes se vêem excluídos; esta abordagem é fielmente ilustrada pelos grupos de pressão, que fornecem serviços públicos e privados como produtos conjuntos, e os bens privados



— fornecidos apenas aos membros participantes — chegam para induzir as pessoas a aderirem (Olson, 1965). Neste caso, o bem (ou serviço) em questão apenas é bem público porque existe uma partilha de interesses em jogo: na sua essência, é um problema semelhante ao da valorização do acto de dar, pois o que move o sentimento altruísta é apenas o benefício privado de natureza bastante directa. <sup>[6]</sup>

### Porquê a escolha do altruísmo?

Como já foi discutido, as oferendas podem ter valor por si mesmas, ou então poderão satisfazer o altruísta pela observação do bem-estar do receptor. Mas o que existe por detrás da interdependência das funções utilidade ou da utilidade do acto de dar? O altruísmo é mais do que uma propensão a sentir-se prazer com o benefício de outros: a motivação por detrás do altruísmo — a mecânica que preside à ligação entre utilidade (satisfação) e os seus argumentos (consumo alheio ou o acto de dar) poderão ser mais “egoístas” (pela necessidade de reduzir a incerteza, por esperar benefícios palpáveis ou do foro psicossocial, ou por temer represálias — em suma, por resultar da ponderação benefícios-custos um valor esperado positivo) ou menos egoísta (o desejo desinteressado de aliviar a miséria ou o sofrimento alheio). Nesta secção, procurar-se-á fazer uma breve descrição de algumas das motivações por detrás do altruísmo.

### A caridade como forma de seguro pessoal: Becker e Rawls

A caridade poderá revelar um comportamento cooperativo egoísta onde dois indivíduos poderão beneficiar com um mecanismo de recíproca cooperação enquanto forma de seguro mútuo. A análise de Becker merece ser aqui revisitada, agora à luz das motivações que movem o altruísmo e que levam o benévolo a procurar maximizar o bem-estar familiar porque um dos motivos que pode estar por detrás deste conceito de bem-estar familiar poderá ser a necessidade de seguro mútuo: em caso de ocorrência de uma contingência, desfavorável para um membro da família, e que tenha como consequência a redução do rendimento desse membro em determinado montante (necessariamente igual à redução do rendimento total da família), o consumo do vitimado diminuirá num montante menor. Se o vitimado for o egoísta, aumenta a transferência do altruísta para o egoísta, diminuindo o consumo do primeiro; esta diminuição no consumo do altruísta pretende contrariar a redução do rendimento do egoísta, de forma a minimizar a queda da utilidade da família. Se o vitimado for o altruísta, este diminui a sua transferência para o egoísta, reduzindo o consumo deste segundo (para não reduzir o seu próprio consumo no montante da perda do seu rendimento). Logo, o altruísta Beckeriano tem a função de seguro mútuo pois todos os membros são induzidos a suportar parte do ónus através de alterações nas contribuições do altruísta.

A abordagem de Rawls (1971) é algo semelhante à de Becker, no sentido em que justifica a interdependência das funções utilidade pela necessidade sentida de contornar a incerteza através de um esquema de seguro. Rawls afirma que, se recaísse sobre todos os seres humanos um véu de ignorância que os privasse de conhecer qual a sua “posição” no mundo (posição esta que se mede em termos de bem-estar, *status* ou outro), cada indivíduo quereria maximizar o bem estar do indivíduo de mínima condição social. Esta atitude (aparentemente) benevolente é grandemente justificada pelo auto-interesse pois, ao ser averso ao risco, a caridade permite ao ser humano reduzir a probabilidade esperada de ser ele próprio o indivíduo mais desfavorecido (de menor nível de bem estar). Esta justificação para o altruísmo é particularmente explicativa de certas manifestações altruístas: por exemplo, explica a existência de maior número de manifestações de caridade no garante de direitos básicos (através do fornecimento de comodidades primárias como a habitação, a alimentação, etc.) e liberdades básicas. A contribuição de Rawls aproxima-se pois de um conceito absoluto de justiça: patamares mínimos de justiça social que devem ser garantidos, e igualdade de oportunidades que colmatam o desigual posicionamento dos indivíduos na sociedade que resultam de causas perfeitamente estocásticas. <sup>[7]</sup>

### Convicção religiosa (lugar no céu e temor a Deus) e coerção social

Por vezes a lógica que rege a participação em actividades caritativas tem origem numa determinada convicção religiosa. Neste âmbito, é possível submeter a inclusão de elementos altruístas nas preferências de um crente a uma análise do tipo custo-benefício: por exemplo, poderá o altruísta “cristão” incluir o acto de dar na sua função utilidade por acreditar que, do acto de praticar o bem, resulta a promessa de uma vida para além da morte. Simultaneamente, um motivo para a caridade pode ser encontrado no receio de se ser castigado por uma conduta indigna para um verdadeiro cristão. De forma semelhante, a inclusão na função utilidade da avaliação que este faz do consumo alheio pode dever-se a um ensinamento religioso que publicita o papel cristão no alívio

da miséria humana.

Esta explicação (económica, até certo ponto) encontra-se intimamente relacionada com o carácter mais geral da obediência a normas sociais. Os motivos imediatos que levam a dar são uma resposta a várias formas de pressão social, das quais resulta uma aceitação grupal — se a acção for consumada — ou caso contrário a actuação de mecanismos de coerção.

### Do altruísmo à caridade: porque não “free-ridar”?

Estão expostas algumas motivações para que exista algo de altruísta no comportamento humano. Contudo, permanece latente um problema de fundo, fulcral para se atribuir credibilidade a formas privadas de acção social como a que é exercida pelas organizações sem fins lucrativos: tendo como dado que o ser humano é altruísta, porque decide este efectivar esses sentimentos, transformando altruísmo em caridade?

Quando a caridade é tratada como um bem privado, o problema de efectivar ou não uma contribuição existe, mas é simples de tratar: fazendo parte da função utilidade, o altruísta pode escolher entre uma atitude egoísta e uma atitude altruísta, desde que esteja a maximizar o seu bem estar. O problema reside, pois, em garantir uma provisão mínima de serviços e equipamentos sociais quando o seu financiamento ou provisão depende de contribuições voluntárias. Em suma, um potencial financiador ou fornecedor pode simplesmente escolher não contribuir.

O problema é mais subtil (e gravoso em termos conceptuais) se a abordagem escolhida for a dos bens públicos. Se mais do que um indivíduo derivar satisfação de uma avaliação positiva do bem estar alheio (independentemente das verdadeiras motivações por detrás desta propensão), o indivíduo racional esperará que outro altruísta efectue a contribuição necessária a fazer-se sentir aquela satisfação, pois é muito provável que a contribuição em si envolva alguns custos para quem contribui. Um exemplo é o do seguro mútuo: mesmo quando se torna claro para todos os membros de um grupo que um dos membros deve agir para o seu (deles) benefício mútuo, pode haver um atraso custoso ou perigoso antes de emergir o comportamento aparentemente altruísta. Num cenário Beckeriano com  $n$  benévolos, pode acontecer que  $n-1$  benévolos procurem encarregar o último benévolo a instruir os “descendentes” na tarefa de lhes garantir uma terceira idade remediada.

[8] Numa situação onde um agregado familiar tem duas cabeças, o teorema do «filho estragado» fracassaria, com cada chefe fornecendo apoio insuficiente para se atingir o ponto de

eficiência. [9] Também a análise de Rawls comporta o mesmo problema do *free-riding*: mesmo que para um indivíduo seja racional querer reduzir o risco de ocupar o lugar do indivíduo mais desprivilegiado da sociedade, porque não esperar que outro indivíduo com semelhante preocupação assuma os custos envolvidos em remediar tal situação?

Parece haver nas instituições religiosas e na coerção social motivação — um composto de regalias e pressões — que baste para se encetar uma doação caritativa, mas não podemos explicar como funciona essa pressão sem primeiro entender os princípios de comportamento, que se espera que as pessoas sigam, e como são impostas às pessoas tais princípios.

Em todos estes casos, pressupõe-se algo mais fundamental, uma regra moral ou convenção social geralmente reconhecida que leve as pessoas a contribuir para os bens públicos; então, haverá que explicar como são activados esses mecanismos sociais na conversão de intenções altruísticas em acções caritativas, e — mais do que tudo — como são criadas tais normas sociais.

### A oferta de esforços de cooperação voluntária

As instituições cooperativas definem-se como instituições que possibilitam àqueles que a ele estão sujeitos usufruir de um excedente por concordância numa estratégia de maximização conjunta, e que estaria indisponível pela ausência ou inadequação dos mercados; ou seja, a “procura” de instituições cooperativas emerge dos desejos dos indivíduos de consumir bens produzidos conjuntamente, inobteníveis via estratégias individuais e são formadas para tirar partido de externalidades positivas — sejam estes rendimentos crescentes à escala, partilha de riscos e/ou partilha de custos. Exemplificando, a criação de instituições de assistência a crianças deficientes tem origem na necessidade conjunta dos pais em partilhar os avultados custos com a educação dos seus filhos; outras instituições, como as associações mutualistas, servirão principalmente para a distribuição dos riscos pelos seus membros.

A criação voluntária das instituições — enquanto conjunto de indivíduos juntos num projecto comum — pode ser explicada através de um processo contratual. Por ser problemática, esta abordagem pauta-se por diversos impasses do tipo “dilema do prisioneiro”. [10]

### “Dilemas do prisioneiro” na constituição de instituições

Na constituição de instituições voluntárias, põem-se dois “dilemas do prisioneiro” elementares. O primeiro dilema coloca-se ao nível da tomada de decisão relativamente a um conjunto de desenhos organizacionais alternativos para a instituição: pelo menos um desenho organizacional ou plano tem de ser elaborado, estabelecendo regras concretas de produção de bens e serviços sociais. Estes desenhos são já um bem colectivo — demoram tempo a serem pensados, tempo esse que é em si um custo.

Em segundo lugar, põe-se o problema da implementação do desenho organizacional: todos os construtores de instituições querem consumir o bem conjunto; mas cada actor racional preferirá “free-ridar” nas contribuições dos outros. Cria-se aqui um problema de garantia — alguns membros quererão contribuir se lhes for garantido que os outros também contribuem. Se não se impedir ou desincentivar o fenómeno do *free-riding*, a produção será subóptima.

## Dilemas do prisioneiro de segunda ordem

Como constatámos, há relutância em investir esforços e tempo num esforço de cooperação na ausência de uma terceira força contra o *free-riding*. Por isso, para que o óptimo seja atingido, há que criar controlos formais, que envolvem um misto de monitoria e sanção dos comportamentos individuais desviantes. O problema é que também estes mecanismos são um bem colectivo, dificilmente explicados pela teoria, porque sujeitos a dilemas semelhantes.

Olson (1965) sugere que o problema é resolvido pela produção de instrumentos selectivos, e ilustra o seu raciocínio com a criação dos primeiros sindicatos. Para Olson, os sindicatos são criados com o objectivo de aumentar os salários dos trabalhadores (esforço esse que é um bem público, portanto), esperando-se que os trabalhadores “free-ridem” nos esforços dos sindicatos e seus seguidores crédulos. Então, como emergem tais instituições? Segundo este autor, os primeiros sindicatos só apoiavam os membros se estes os incentivassem financeiramente, adquirindo contratos de seguros — os instrumentos selectivos dos sindicatos.

Porém, tal como os controlos formais, também os incentivos selectivos são bens colectivos (também produzidos por egoístas racionais). Se para um grupo, querendo fornecer um bem público, já se torna difícil conseguir atrair quaisquer membros racionais, como chegar a produzir incentivos selectivos? Um mecanismo alternativo que pode conduzir à cooperação (a eficiência em termos sociais) em situações sociais problemáticas passa pela obediência a acordos impostos por terceiras partes, exógenas ao acordo —, por exemplo, o Estado. Porém, o resultado social assim conseguido perderia certamente o título de “voluntário”, além de que ficariam por explicar quais os incentivos à contribuição para os custos de construção do Estado.

Uma abordagem endógena, onde a iteração dá incentivo à cooperação, explicaria uma *praxis* moral que se deve à regularidade do comportamento numa situação repetida. Neste caso, a cooperação emerge se os actores estiverem dotados de preferências tais que a acção cooperativa se torna individualmente racional, ou seja, se da iteração comportamental emergir a procura por uma norma.

## Normas

A norma é propriedade do sistema social, fornecendo uma base para um princípio de acção que desempenha um papel na teoria sociológica comparável àquele da maximização da utilidade para a teoria da escolha racional (i.é, as pessoas comportam-se de acordo com as normas sociais). O interesse por uma norma emerge quando uma acção tem externalidades semelhantes para um conjunto de indivíduos, externalidades tais que não podem ser ultrapassadas por simples transacções que poriam o controlo da acção nas mãos daqueles que sofrem o impacto das externalidades. Esta premissa tem uma implicação de relevo: a norma potencial será detida por todos quantos são afectados na mesma direcção pela acção.

A existência de uma norma ajuda a chegar ao óptimo social por fazer uso das relações existentes num sistema social para ultrapassar o problema do *free-riding* de segunda ordem; implica também que cada indivíduo tem o direito de sancionar aqueles que não estão a sancionar quem violou a norma. Deste modo, permite-se a introdução de outros recursos a serem utilizados no sancionamento, para que o óptimo social possa ser atingido mesmo quando não existem condições para uma ameaça sancionadora credível no âmbito dos recursos de uma actividade como aquele projecto. As normas não oferecem, no entanto, uma explicação total (e final) para a supremacia da racionalidade grupal sobre a racionalidade estritamente individual. Em primeiro lugar, pode o indivíduo deparar com normas conflituantes que orientam acções de sentido contrário — projectando de novo o problema para a esfera das escolhas. Depois, mesmo que indivíduos racionais optem por escolher uma norma, o accionamento das sanções envolvidas para a fazer cumprir acarreta elevados custos quando estes não se encontram distribuídos pelo grupo.

Um requisito fundamental para se conseguir uma solução satisfatória para o problema da criação

de instituições é o reconhecimento de que a obediência a determinadas regras morais é uma condição necessária para a emergência da cooperação. Actores racionais e orientados pelos seus objectivos deverão reconhecer os efeitos positivos — em termos de ganhos de eficiência — da aceitação de regras morais.

## A escolha entre normas e preferências alternativas:

### *a moralidade*

Para Parsons, a cooperação funda-se num comprometimento internalizado a valores e normas morais, “aprendidos” num processo de socialização. Na perspectiva da acção racional, isto implica que as regras morais de alguma forma guiam o comportamento via preferências com uma componente moral. Porém, parece emergir uma nova dificuldade que consiste na especificação correcta do mecanismo que motiva os indivíduos racionais a adoptar tais preferências morais.

## Moral egoísta

Neste quadro, assume-se que as preferências são, de alguma forma, objectos de escolha — com o actor a ter de escolher entre, por exemplo, preferências de curto prazo e preferências de longo prazo; aqui, consegue-se resolver o conflito ao transformar as preferências de curto prazo de forma a se encaixarem num padrão coerente de preferências de longo prazo. Logo, pode valer a pena o sacrifício de benefícios de curto prazo (actuando talvez de acordo com uma norma moral) para recolher maiores benefícios líquidos ao longo de um período de tempo mais largo. Deste modo, ser-se altruísta prefigura-se enquanto forma inteligente de se ser egoísta.

A contribuição de Sen (1995) sugere que uma visão moral pode ser expressa não enquanto um ordenamento de resultados mas através de uma seriação dos possíveis ordenamentos de resultados, de produtos sociais; assim, o indivíduo selecciona ordenamentos que são moralmente mais desejáveis do que aqueles ditados pelas preferências naturais do actor. Sen baseia-se no princípio de que as pessoas podem ser motivadas a agir como se as suas acções fossem guiadas por um ponto de vista moral, porque assim evitam resultados que sejam individualmente e socialmente indesejáveis. Desta forma, os actores poderão melhor servir as suas preferências — primariamente egoístas — se aderirem ao comando das suas meta-preferências em vez de se comportarem enquanto egoístas puros.

### *Moral cooperativa (altruísta)*

Hart, Rawls e Arneson recriaram outro princípio de justiça, menos discutível. Sugere-se que, se outras pessoas contribuírem para os custos de provisão de um bem público que determinado indivíduo quer ver fornecido, essas pessoas têm o direito de exigir que esse indivíduo também contribua. Por isso, esse indivíduo não deve ser um *free-rider* dos esforços dos outros, mas também não se deve sentir forçado a aceitar o *free-riding* alheio. Para Sugden, este princípio está mais próximo da moralidade com sentido prático que está na origem da criação de instituições sociais.

O melhor exemplo de uma regra moral absoluta é a máxima de comportamento Kantiana que induz cada indivíduo a comportar-se da forma que gostaria que todos se comportassem. Porém, esta regra é demasiadamente exigente para ser aceite enquanto convenção social, pois levaria as pessoas a contribuir mesmo que tivessem boas razões para não o fazer: não só se exigiria às pessoas que cooperassem em acordos que beneficiam a todos, como se exigiria que se pagasse pelo *free-riding* das outras pessoas. Assim, a maior parte das pessoas recusaria participar. Residirá a solução em admitir, como Kant o fez, que o ser humano é intrinsecamente bondoso?

## Referências Bibliográficas

- BECKER, G. (1981), — Altruism in the family and selfishness in the market place. *Economica* 48, 1-16.
- COLEMAN, J. (1992) — “The Emergence of Norms”. in *Social Institutions — Their Emergence, Maintenance and Effects*, Hechter, M. (ed.). Berlin: W de G.
- DÍ GIACOMOET, J. (1988), — “Le Volontariat Social”. Brusseles: ISSHA.
- EVERS, A. (1990) — “Shifts in the Welfare Mix — Introducing a new approach for the study of transformations in Welfare and Social Policy”. New York: Campus/Westview.
- JOHNSON, N. (1987) — “The Welfare State in Transition”. Harvester, Wheatsheaf.



RAWLS, J. (1971) — “A Theory of Justice”, Cambridge, Mass: Harvard University Press; and Oxford: Clarendon Press.

ROSANVALLON, P. (1985) — “A crise do Estado-Providência”, Lisboa: Inquérito.

SANTOS, B. (1994) — “Pela Mão de Alice — o social e o político na pós-modernidade”. Lisboa: Afrontamento

SEN, A. (1995) — “The large welfare State as a system”, *American Economic Review*, 85, pp. 16-21.

SUGDEN, R. (1984) — “Voluntary Organizations and welfare”, in LeGrand, Julian (ed.), *Privatisation and the Welfare State*, London: Allen & Unwin.

\*  
- O presente estudo foi elaborado fora da actividade desenvolvida pelo autor no Banco de Portugal e não transmite as opiniões do Banco de Portugal. Quaisquer erros ou omissões são da inteira responsabilidade do autor.

[1] É duplo o interesse da Sociologia pelo estudo das organizações não-lucrativas: enquanto instituições sociais, constituem-se como padrões de normas que definem comportamentos em relações sociais — são, enfim, subsistemas do sistema social que, por persistirem para além da longevidade de qualquer indivíduo, merecem o estudo por parte da Sociologia; como elemento da estrutura social, as organizações não-lucrativas são uma forma de integração e de estabilização de interações sociais através de uma organização de papéis e status. O processo de institucionalização (e legitimação) das atitudes de benevolência e ajuda mútua suscita, pois, o interesse em conhecer as propriedades analíticas das unidades sociais criadas.

[2] Se o sinal desta condição fosse o inverso, o comportamento de *i* não seria movido por sentimentos altruístas, mas por sentimento de inveja.

[3] Compreende-se desde logo que estamos perante uma categoria especial de bens: de facto, ao conjunto de bens que são privados tanto para o produtor como para o consumidor e ao grupo de bens que são públicos simultaneamente para aqueles dois, juntamos agora uma categoria de bens que se prefiguram privados para o consumidor mas públicos para o fornecedor. Segundo Sugden (1984), o conjunto de bens considerados distingue-se segundo a forma de financiamento da sua produção: por um lado existem bens que, quando se quiser consumir, obrigam ao seu pagamento (bens privados); outros haverá que, quer se consumam ou não, deverão ser pagos (através da cobrança fiscal) — são os bens públicos; numa terceira categoria, existem os bens que, quer se consumam ou não, o consumidor escolhe por si próprio se quer ou não pagá-los: são os bens e serviços voluntários.

[4] Note-se que o bem, serviço ou transferência poderá ser passível de exclusão para o conjunto dos beneficiários: o recebimento da transferência por parte de um indivíduo provavelmente — ainda que não necessariamente — concorrerá com o recebimento de outro beneficiário (afinal, esses recursos transferidos são escassos!). Apesar disto, tal fornecimento acresce em simultâneo à utilidade de *todos* os altruístas que inferem utilidade do consumo daquele bem em particular por parte do(s) beneficiário(s).

[5] Repare-se que é com a caridade que entra em cena a teoria dos bens públicos; sendo que os sentimentos altruístas não são em si bens públicos, antecipa-se a consideração da efectivação desses sentimentos para que se possam caracterizar desde já as preferências do altruísta e avaliar as consequências possíveis daqueles sentimentos.

[6] No extremo, um indivíduo pode actuar de forma altruísta na participação para o fornecimento de um bem público mesmo que os outros indivíduos não contribuam, porque o benefício é tão grande que mais vale fornecer o bem e suportar o *free-riding* dos não-contribuintes. Esta caridade heróica (porque externa à racionalidade económica, que levaria um indivíduo a não contribuir) “privatiza” todo o problema, originalmente integrado na teoria dos bens públicos.

[7] Aquela igualdade de oportunidades converte-se numa máxima de racionamento que se quer mais justa, e que muitas organizações escolhem adoptar, porque ela implica igualdade de acesso para iguais necessidades, fazendo independe a prestação do serviço da capacidade de pagamento do utente. Rawls fornece-nos assim um fundamento teórico para uma das mais cruciais características do funcionamento das organizações sem fins lucrativos de vocação social.

[8] Se se tomar o caso de um único benévolo, o problema do bem público não existe.

[9] Na verdade, segundo Becker o problema vê-se resolvido se um dos chefes de família for suficientemente remediado para querer controlar a distribuição intrafamiliar do rendimento. Aqui, as actividades do filho egoísta são perfeitamente anuladas pelas transferências do chefe, desde que este último seja capaz de manter o controle das transferências mesmo que faleça primeiro (Hirshleifer, 1977). Mas neste caso o esquema já engendra em si a sua própria solução, residindo esta na existência de um interveniente com um poder superior ao de cada um dos restantes actores.

[10] O interesse da aplicação da teoria dos jogos no estudo da criação de instituições reside no conceito de externalidade — quando a acção de um indivíduo afecta a satisfação de outro, numa situação onde uma intervenção acarreta perdas, e uma intervenção conjunta só

traz benefícios para todos os indivíduos se todos partilharem os custos da intervenção. Tais externalidades estão no cerne da constituição problemática de esforços de acção colectiva.

Exemplificando, considere-se a situação em que dois indivíduos negociam a hipótese de vir a criar uma instituição informal; o custo total do projecto é de 6 u.m., e cada indivíduo pode retirar do projecto um benefício de 4 u.m.. São então quatro os pares de atitudes possíveis:

— ambos repartem equitativamente os custos do projecto (pagando 3 u.m. cada), retirando um benefício de 4 u.m.. Feito o saldo, a vantagem de cada participante é de 1 u.m.

— o indivíduo A não participa nos custos do projecto, e no entanto retira o benefício de 4 u.m.; o indivíduo B dispende 6 u.m., retirando 4 u.m. de benefício. Por isso, encontra-se em pior situação comparativamente à sua situação de partida.

— o indivíduo A suporta a totalidade dos custos do projecto.

— o projecto não é implementado.

O quadro seguinte sintetiza a vantagem de cada indivíduo (benefício — custo):

		indivíduo B	
		participa nos custos	não participa
indivíduo A	participa nos custos	( 1,1 )	( -2;4 )
	não participa	( 4;-2 )	( 0;0 )

O exemplo ilustra o desincentivo à criação voluntária de instituições sociais: para cada um dos indivíduos, a vantagem é superior quando este não incorre na participação das despesas, deixando que o outro indivíduo suporte a totalidade destas. Porém, como esta situação implica que o outro indivíduo evolua para uma situação pior que a inicial, este não implementará o projecto. Logo, há incentivo à não criação da instituição (0,0). Se ambos contribuíssem, ambos beneficiariam, isto é, o óptimo global (1,1) não corresponde à tomada de decisões que permitem alcançar os óptimos individuais (4,-2) e (-2,4).

A situação cria um par de acções, cada um dos quais tem externalidades para o outro actor. Em ambos os casos, as externalidades movem-se na mesma direcção que contraria os próprios interesses do actor. Esta situação tem como resultado que os efeitos externos da acção do outro serão sempre superiores para cada um do que os efeitos directos da sua própria acção. Consequentemente, cada um vai ter o incentivo a não contribuir. A acção óptima para cada indivíduo gera pois um resultado que não é um óptimo social: ambos estariam melhor se ambos tomassem acções que não são óptimos individuais —, isto é, se cada um resolvesse contribuir.

Tal estrutura de resultados cria um incentivo — da parte de todos os partidos — a possuir uma norma que irá restringir o comportamento de cada um, de forma a encaminhá-lo para a tomada da acção que é melhor para os outros —, i.e., a contribuição para um projecto conjunto. Segundo a terminologia anterior, «tal estrutura de interdependência de acções cria externalidades para cada actor, e logo um interesse individual na criação de uma norma» (Coleman, 1992).