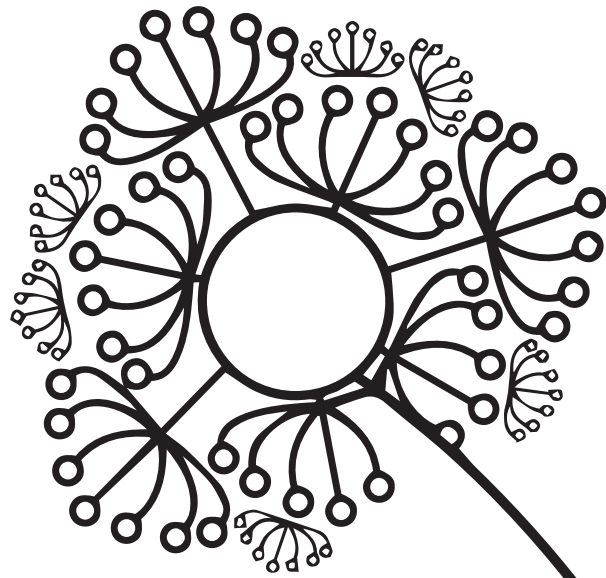


4. *Trajetoórias institucionais das empresas sociais*

Sílvia Ferreira, Joana Almeida e
Patrícia Moura e S 



ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Introdu�o _____	111
1. Do interesse comum para o interesse geral _____	112
2. Do interesse público e social para o interesse mercantil _____	118
3. Do interesse público para o interesse comum _____	122
4. O económico subordinado ao interesse comum e geral _____	124
5. Do interesse mercantil para o interesse geral e social _____	127
Discussão e conclusão _____	130
Referências bibliográficas _____	134

Introdução

Neste capítulo, adotamos uma perspectiva institucionalista histórica para evidenciar que diferentes modelos de empresa social são historicamente moldados por trajetórias institucionais específicas, influenciadas por contextos socioeconômicos e políticos, modelos de Estado de bem-estar e de *welfare mix*, e quadros legais e normativos. Assim, assume-se que a mudança institucional pode acontecer de forma incremental, em decorrência da acumulação de novas características, ou mesmo por negligência no trabalho de manutenção das instituições (Streeck e Thelen 2005).

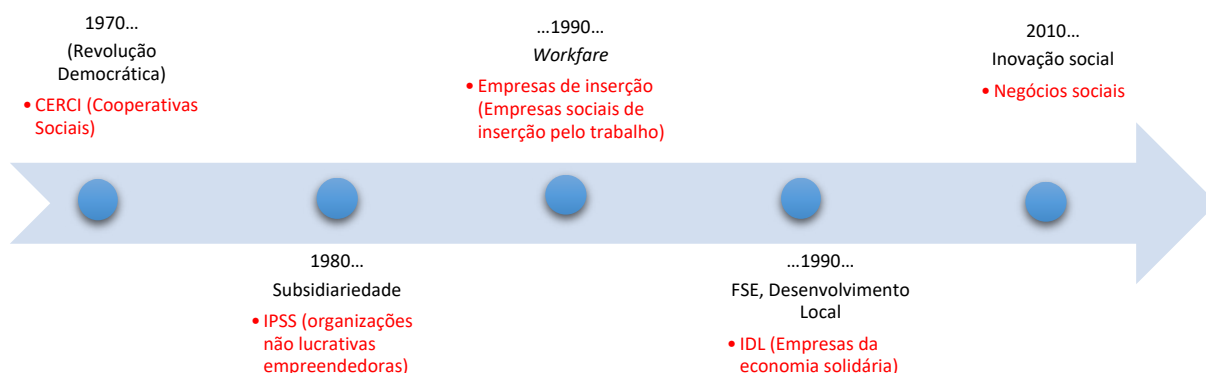
Torfinn (2001) argumenta que as instituições não apenas moldam as estratégias dos atores, mas também as regras do jogo nas quais os atores tentam mudar as instituições. Isso é feito moldando os códigos normativos com os quais os atores negociam e lutam, os efeitos dos processos de aprendizagem dessas mesmas lutas e relações, a relação de forças entre as diferentes estratégias em termos da sua inscrição, com sucesso, em velhas ou novas instituições e as percepções dos atores sobre as barreiras e oportunidades para perseguir as suas estratégias. As instituições estão repletas de tensões porque inevitavelmente levantam considerações sobre recursos e, invariavelmente, têm consequências distributivas. Qualquer conjunto de regras ou expectativas – formais ou informais – que moldam a ação terão implicações desiguais para a alocação de recursos, sendo que muitas instituições formais têm como objetivo específico distribuir recursos para tipos específicos de atores e não para outros (Mahoney e Thelen 2010).

O presente estudo baseia-se na análise combinada da literatura e das entrevistas aos informantes privilegiados, tomando como hipótese de partida o desenvolvimento de diferentes modelos de empresas sociais a partir de trajetórias específicas identificadas por Defourny e Nyssens (2017) também como hipótese de investigação no âmbito do projeto internacional ICSEM. Os autores identificam quatro trajetórias deslocando-se de três polos que dizem respeito a três tipos de interesses e de organizações: um polo do interesse mútuo, incluindo as organizações que têm em vista o interesse dos seus membros, como é o caso das cooperativas; um polo do interesse geral, do qual o Estado é o melhor exemplo, e, próximo deste, as organizações orientadas para um benefício público; e um polo do interesse capitalista onde se encontram as empresas, movidas pelo objetivo de maximizar os lucros. Os quatro tipos de empresas sociais propostos pelos autores seriam o resultado de trajetórias de um interesse em direção a outro interesse.

Deste modo, em articulação com o contexto social mais geral e em coevolução com as instituições, em particular as instituições do Estado-Providência, identificamos diferentes contextos histórico-institucionais moldando a emergência e a trajetória de diferentes modelos de empresa social.

Assim, foi identificada a Revolução Democrática como o momento que marca o surgimento das CERCI, no contexto de uma forte mobilização social para a construção do Estado-Providência, como uma inovação organizacional emergente do movimento cooperativo. Num segundo momento, identificamos, não a emergência das organizações de solidariedade mas, sim, o seu enquadramento em articulação com o Estado-Providência, expresso na criação do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e da formalização da relação entre estas instituições e o Estado. Num terceiro momento, perante os desafios no âmbito do emprego e o redireccionamento das políticas europeias e nacionais de inclusão pelo trabalho e criação de emprego (o chamado *workfare*) enquadrámos o desenvolvimento estruturado das empresas sociais e dos seus projetos orientados para a integração pelo trabalho, nomeadamente no âmbito da política do Mercado Social de Emprego. Ainda na década de 1990, sublinhamos os programas orientados para o desenvolvimento local e a luta contra a pobreza, nomeadamente os apoiados no Fundo Social Europeu e os de desenvolvimento territorial, que deram lugar, por um lado, à emergência do campo das iniciativas de desenvolvimento local e, por outro, ao desenvolvimento de formas de intervenção de luta contra a pobreza ancoradas em abordagens territoriais e comunitárias com um forte pendor participativo. Identificamos aqui os antecedentes da economia solidária, como melhor expressão no processo de estruturação ocorrido nos Açores, ponto de partida para o conceito de economia solidária em Portugal. Finalmente, mais recentemente, por influência dos movimentos internacionais em torno dos conceitos de inovação social e empreendedorismo social, do protagonismo das políticas europeias e nacionais, surgiu um novo tipo de organizações, desta vez não necessariamente ancoradas na economia social, os chamados negócios sociais.

Figura 4-1. Trajetória histórica das Empresas Sociais em Portugal



1. Do interesse comum para o interesse geral

A trajetória do interesse comum para o interesse geral ocorre no caso de organizações da economia social de carácter mutualista, de cooperativas e de associações mutualistas por via de duas tendências principais. Por um lado, uma aproximação aos objetivos sociais do Estado-Providência e o reconhecimento desta aproximação através de um conjunto de estatutos que reconhecem e regulam este enquadramento no interesse geral, que vão desde o Estatuto de Utilidade Pública ao Estatuto das IPSS. Por outro lado, uma crescente abertura dos serviços das organizações a outros beneficiários que não apenas os membros e que ocorre por várias razões: pela natureza das próprias atividades das organizações, por via das formas de colaboração e financiamento do Estado ou por via da participação no mercado como estratégia de acesso a recursos complementares.

As formas organizacionais que, na literatura internacional, dão origem a empresas sociais emergentes desta trajetória são as cooperativas sociais, descritas como inovações sociais do campo do cooperativismo ao atuarem em áreas que até então não eram características das áreas de atuação das cooperativas. Em Portugal, por razões que se prendem com tendências mais gerais da evolução das organizações da economia social, mas também por questões específicas ao caso português, encontra-se esta trajetória tanto nas cooperativas como nas associações mutualistas.

1.1. As cooperativas

Podem identificar-se, com emergência na segunda metade dos anos 1970, e fortemente influenciadas pelo contexto da Revolução Democrática e do dinamismo do movimento cooperativo, as *cooperativas sociais*, das quais as CERCIs foram precursoras, mais tarde institucionalizadas no ramo cooperativo específico das cooperativas de solidariedade social aquando da revisão do Código Cooperativo, em 1996. A emergência desta inovação organizacional do ramo cooperativo é largamente tributária do ambiente político que se vivia após a Revolução de 1974 e do regresso do cooperativismo por parte dos movimentos de esquerda, que o encararam como alternativa democrática de organização da produção. É assim que nasce a primeira CERCI, em Lisboa, em 1975. Rogério Cação refere-se a esta génese no contexto da Revolução:

Naquele momento, temos que ver que havia uma esquerda radical que tem muito protagonismo, não só o PC, mas muita gente ligada a esta área e, portanto, é natural que discursivamente o cooperativismo tenha aparecido como uma solução que era uma solução bem-vinda num ambiente que era claramente revolucionário e, a partir daí, as coisas foram acontecendo. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI¹)

As CERCIs foram criadas por pais e profissionais, com o apoio do poder local, para responder às lacunas em termos de educação, formação e inclusão laboral das crianças com deficiência mental. Foram as primeiras a ser apontadas como um exemplo de empresas sociais por Heloísa Perista (2001) no que se refere aos processos de decisão baseados numa gestão democrática, incluindo na sua gestão das diversas partes interessadas, como os pais e os profissionais na sua gestão. Relativamente à dimensão económica, foi apontado por Heloísa Perista que vendem parte dos seus serviços abaixo do preço de mercado, possuindo também unidades produtivas que vendem produtos produzidos pelos seus beneficiários.

As CERCIs nascem como estruturas muito dinâmicas, muito abertas à mudança, muito fundadas na participação das pessoas e, portanto, são estruturas muito fortes do ponto de vista da resiliência a situações mais complicadas de sustentabilidade. [...] A dimensão de pertença das cooperativas é uma coisa que transcende um bocado o resultado económico e o produto em si [...]. Nós temos uma essência que é fundada num conjunto de princípios e valores que nos comprometem mais do que outras organizações que estão na economia social. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

A evolução das CERCIs foi notável. Começaram como escolas de educação especial e englobam atualmente atividades que respondem a necessidades de todas as fases da vida do seu público alvo: atividades ocupacionais, formação profissional, “intervenção precoce”, unidades residenciais, emprego protegido, atendimento domiciliário e apoio na criação do autoemprego.

Começaram por ser cooperativas de ensino, só que entretanto começaram a alargar os serviços, porque as crianças iam crescendo, tornavam-se jovens, depois adultos e havia necessidade de outro tipo de respostas... ocupacionais, residenciais, de formação profissional, de apoio à inserção socioprofissional e estas organizações tornaram-se em cooperativas multisserviços e, portanto, não fazia sentido que continuassem ligadas ao ramo do ensino e, então, promoveu-se um

1 FENACERCI – Federação Nacional das Cooperativas de Solidariedade Social.

conjunto de reflexões muito alargado sobre a criação de um tipo de cooperativas que fosse muito vocacionado para a prestação de serviços sociais, de cuidados sociais e é aí que nascem as cooperativas de solidariedade social, um bocadinho a beber de alguma experiência que já havia em Itália. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

Em 1996, com a criação de um ramo novo de cooperativas de solidariedade social, aquando da revisão do Código Cooperativo (Lei n.º 51/96, de 7 de setembro), e sob inspiração das cooperativas sociais italianas, alargaram-se os serviços e os públicos das cooperativas sociais. Em 1996, existiam 52 cooperativas de solidariedade social (CERCI), sendo que em 2016 eram 156 (INE e CASES 2019).

As cooperativas de solidariedade social entretanto constituídas voltaram-se para questões como o desenvolvimento local ou apoio a determinados grupos sociais como pessoas com toxicodependência, terceira idade, etc.

As CERCI e, depois, as cooperativas de solidariedade social evidenciam o movimento do interesse mútuo para o interesse geral que resulta da criação de um novo tipo de cooperativas que não servem apenas os seus membros. João Leite, em entrevista, refere-se a este novo tipo de cooperativas

É o novo tipo de cooperativas que está a surgir, de interesse geral. Esse contrato que é estabelecido entre o Estado central ou a administração pública local em que as cooperativas têm que servir determinada população para atingir um determinado fim preestabelecido. (Entrevista, João Leite)

A trajetória das cooperativas sociais do interesse mútuo para o interesse geral não se limita à abertura a novos membros e à diversidade dos mesmos, ou à sua orientação para o apoio a grupos mais vulneráveis da comunidade. Trata-se de uma trajetória que tem vindo a ser reconhecida internacionalmente, nomeadamente pela Aliança Cooperativa Internacional, de cooperativas que fornecem serviços aos seus membros e a terceiros em diversas áreas, conforme refere Rogério Cação.

Existe uma especificidade das cooperativas sociais portuguesas que aprofunda esta trajetória que é a sua equiparação ao Estatuto de IPSS. Esta equiparação significa que a relação entre o Estado e as cooperativas de solidariedade social se pauta pelos mesmos pressupostos e normativos que regem a relação entre o Estado e organizações de solidariedade social orientadas para terceiros. Rogério Cação descreve este processo de isomorfismo:

As CERCI, que num primeiro momento eram muito reivindicativas, de repente começaram a crescer e o Estado começou a financiar os serviços que as CERCI prestavam, até porque grande parte dos serviços prestados são resultantes de um compromisso constitucional de igualdade de oportunidades. Só que o Estado, muito por força daquilo que é a relação com a maioria das organizações que estão nesta área [...], aplicava também às CERCI a visão muito assistencialista que as outras organizações têm, uma vez que estavam equiparadas do ponto de vista da prestação de serviços. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

Para lá do ramo específico das cooperativas de solidariedade social, a possibilidade de enquadramento das cooperativas culturais e das cooperativas de consumo, que servem apenas os membros, no estatuto de utilidade pública permite também enquadrá-las nesta trajetória para o interesse geral.

Mais recentemente têm surgido novas cooperativas que, orientando-se para problemáticas que atingem a sociedade como um todo, como questões ambientais ou mesmo sociais, mas que não se enquadram necessariamente no ramo das cooperativas de solidariedade social — tanto mais que a proibição de distribuição de excedentes pode tornar este ramo menos

interessante para determinados objetivos, como, por exemplo, a integração de pessoas vulneráveis através de atividade económica —, mas em ramos tão diversos como os serviços ou até a agricultura.

Rogério Cação associa este novo cooperativismo a um alinhamento dos seus promotores com os princípios cooperativos mais do que a razões instrumentais.

Porque se identifica o modelo cooperativo com dinâmicas de proximidade e sobretudo dinâmicas de identidade e, quando essa identidade existe, a cooperativa é a solução natural das coisas: «vamos cooperar e criamos uma cooperativa». Não é tanto por conhecimento da eficácia da cooperativa enquanto modelo, é claramente pela identidade com alguns princípios que são cooperativos. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

A novidade destas novas formas cooperativas significa, em alguns casos, que elas não encontram enquadramento em termos do reconhecimento do seu contributo para o interesse geral. Por exemplo, cooperativas que atuam no campo da promoção e proteção ambiental que pertençam ao ramo cooperativo dos serviços não podem, por um lado, ter acesso ao Estatuto de Utilidade Pública por não ser um dos ramos contemplados e, por outro lado, também não podem ter acesso ao estatuto de Organização Não Governamental de Ambiente (ONGA) na medida em que este estatuto só pode ser atribuído a organizações com a forma legal de associação (Lei n.º 35/98, de 18 de julho, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro).

Ainda no campo cooperativo, há que referir ainda o caso das cooperativas de interesse público. Nestas, o Estado é membro maioritário em termos de capital. O artigo 8.º, n.º 1 do Regime das Cooperativas de Interesse Público² prevê que «o Estado ou outras pessoas coletivas de direito público participam nos órgãos das cooperativas de interesse público na proporção do respetivo capital». Além disso, o Estado pode «designar os seus representantes e substituí-los, sem fazer passar a decisão por uma Assembleia Geral» (artigo 10.º). Tal significa que, contrariando o princípio de governança democrática nas cooperativas, o Estado, sendo sócio maioritário, detém a maioria dos votos, logo, controla o poder de decisão relativamente às atividades a desenvolver.

1.2. As mutualidades

As mutualidades são organizações muito antigas que, ao longo da sua trajetória, foram mudando de papel na relação com o Estado. Tiveram a sua origem nos movimentos de trabalhadores, inspirados nos ecos da Revolução Francesa, atravessaram o período ditatorial de controlo e retração, e reemergiram após 1974.

As mutualidades preexistem ao Estado-Providência e nasceram como resposta às necessidades de proteção social dos trabalhadores (Rosendo 1996). O movimento mutualista português, essencialmente centrado nos centros urbanos de Lisboa e Porto, abrangia, no final do século XIX, cerca de um terço da população da capital, fosse por filiação direta ou por abrangência familiar (Garrido 2016). Com o modelo de desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal, a partir de 1974, o movimento mutualista alterou o seu papel e estratégia, de uma perspetiva de criação de programas de proteção social em parceria entre o Estado e as mutualidades — como ainda hoje ocorre em alguns países — para um papel complementar da proteção social pública.

2 Decreto-Lei n.º 31/84 de 21 de janeiro <<https://dre.pt/application/file/88276>>.

É nesta reemergência, quando se estão a lançar as bases de um Estado Providência moderno, que as mutualidades vêm a ser enquadradas também pelo Estatuto das IPSS, o que contribuirá significativamente para reforçar a trajetória destas organizações do interesse mútuo para o interesse geral.³

Esta trajetória ocorre também devido a uma tendência para uma abrangência crescente que ultrapassa o grupo dos seus associados, abrindo-se aos associados de outras mutualidades através das redes mutualistas em que se inserem, ou abrindo alguns dos seus serviços ao público em geral por força da cooperação com o Estado, caso dos serviços de saúde ou de ação social.

Em primeiro lugar, de Segurança Social, e depois de saúde, e supletivamente a ação social, e sempre viradas para dentro, para os próprios associados. Embora o conceito de associado seja um conceito alargado porque, no Código das associações mutualistas, são os associados da própria associação, os associados de outras associações com quem tenha protocolos de cooperação, os membros ou utentes de outras IPSS da economia social com quem tenha relação e eventualmente utentes dos serviços públicos com quem tenha protocolos de cooperação. Quer dizer, na prática, o universo de associados é mais diverso e que se pode alargar em termos de concentração. (Entrevista, José Pitacas, Montepio)

Jorge de Sá refere o caso das mutualidades que surgiram para responder às necessidades dos seus membros e, de forma gradual, através do enquadramento no Estatuto de IPSS, se foram movimentando para o vértice do interesse geral. A integração neste estatuto distingue as mutualidades portuguesas das mutualidades em países como a França ou a Alemanha no que se refere à limitação de atuação em algumas áreas, enquanto promove a atuação em outras áreas menos típicas das mutualidades, como é o caso dos serviços sociais.

As mutualidades em Portugal, ao não poderem exercer atividades de seguros [...], foram atiradas para ações que são ditas da ação social, mas inibem, por sua vez, a entrada das mutualidades em alguns campos que têm em outros países. Portanto, desde logo, nós temos um sistema híbrido de tal modo que as mutualidades foram definidas como Instituições Particulares de Solidariedade Social. Desde logo, é um caso específico que tem que ver com a arrumação de facto destas entidades fora de atividades que se reservaram ao setor capitalista. (Entrevista, Jorge de Sá, CIRIEC⁴)

Assim, uma das questões que se coloca no que se refere aos campos de atuação das associações mutualistas é o desenvolvimento de serviços do campo da ação social, como creches, lares de idosos, etc.

A maior parte das associações mutualistas tendem a dizer: somos IPSS. Identificam-se logo como IPSS. O conceito maioritário de IPSS são as associações de solidariedade social, que têm um caráter muito diferente, assistencialista e muito diferente. As mutualidades são muito diferentes. As mutualidades não são altruístas, são mutualistas. Não se podem identificar como IPSS. Elas têm o estatuto de IPSS, mas são em 1.º lugar mutualidades [...]. Um problema que existe na maior parte das mutualidades é aquilo que eu chamo, entre aspas, a *IPSSalização*. Isto é, na prática, transformarem-se em associações de solidariedade social. Há uma delas que tem mais utentes não associados do que associados. (Entrevista, José Pitacas, Montepio)

As mutualidades dependem sobretudo das quotizações dos seus associados, que subscrevem modalidades de seguro social ou de saúde e, ainda que algumas forneçam também serviços sociais idênticos aos das restantes IPSS, estes não podem ser, de acordo com o Código das Associações Mutualistas, dominantes nas suas atividades. O baixo peso do financiamento público é uma situação valorizada e assinalada pelos seus dirigentes, e pelo mutualismo em

³ A inclusão das mutualidades nas IPSS ocorreu na revisão do Estatuto das IPSS em 1983 (D.L. 119/83, de 25/2), contemplando-se no Estatuto que lhes seria aplicada a legislação especial que para elas fosse criada.

⁴ CIRIEC – Centre International de Recherches et Informations de l'Économie Publique, Social et Cooperative.

geral, como sinal de autonomia destas organizações em relação ao Estado. As mutualidades também desenvolveram atividades mercantis que tinham como objetivos permitir o acesso a bens e serviços em condições mais favoráveis por parte dos seus associados e gerar recursos adicionais para reinvestimento nas suas atividades principais. Estas atividades chegaram a ter uma importância significativa no setor, nomeadamente antes do Estado-Providência mas, paradoxalmente, sofrem de significativas pressões para desaparecer. A evidenciar este facto estão as tentativas de desmutualização, como, por exemplo, através de legislação que obrigava as farmácias sociais e as funerárias propriedade de mutualidades a tornar-se entidades comerciais autónomas. Nos dois casos, verificou-se um recuo nestas tentativas com base no enquadramento constitucional e legal das mutualidades.

Um outro exemplo recente é o caso das caixas económicas das mutualidades.⁵ O novo regime jurídico das Caixas Económicas (RJCE), de 2015, veio impor a separação formal entre as mutualidades e as suas caixas económicas, implicando a existência de corpos sociais distintos, ainda que se mantenha a titularidade por parte da associação mutualista e, ainda, uma limitação de ativos de 50 milhões de euros, a partir dos quais perdem o estatuto de Caixa Económica Anexa para se transformarem em Caixa Económica Bancária. Estas últimas têm obrigatoriamente de se constituir como sociedades anónimas, com abertura do seu capital a entidades externas, o que é contrário à natureza mutualista. Por sua vez, as caixas económicas anexas veem limitadas as suas áreas de atuação.

Em resumo, por efeito de vários fatores, verifica-se, quer no seio das cooperativas, quer no das mutualidades, um movimento em direção ao interesse geral. Neste movimento há um papel importante dos quadros jurídicos que reconhecem a proximidade de objetivos das organizações da economia social com os do Estado-Providência, particularmente expressivo no caso do Estatuto das IPSS. Para o caso das cooperativas de solidariedade social e das mutualidades, este Estatuto, e a relação de cooperação com o Estado, tem efeitos isomórficos com as associações e fundações de solidariedade. Por outro lado, permanecem conceções limitadas do que é a atividade económica destas organizações, que resultam de quadros institucionais moldados por uma dicotomia estrita entre o interesse geral e as atividades mercantis, implicando que a aproximação ao interesse geral lhes limita a prossecução destas últimas atividades, como acontece no caso das associações mutualistas.

Por outro lado, para alguns informantes privilegiados, o enquadramento na Lei de Bases da Economia Social implica um reconhecimento de que todas as cooperativas contribuem para o interesse geral. Além disso, no âmbito do Código Cooperativo e do conjunto de princípios presentes neste Código, as cooperativas contribuem também para o interesse comum. Os entrevistados João Leite e Rogério Cação destacam, por exemplo, o princípio cooperativo do interesse pela comunidade: «7.º Princípio — As cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades, através de políticas aprovadas pelos membros».⁶

Outro aspeto relevante é a diferença entre o que são os lucros das empresas lucrativas e o retorno das cooperativas. No caso das cooperativas, como explica Rui Namorado, o excedente gerado corresponde a expectativas iniciais excessivas sobre as necessidades de recursos — por exemplo, através de preços numa relação de compra e venda entre a cooperativa e o cooperador — ou de trabalho — no caso das cooperativas de trabalho. Assim, chegando ao fim do ano, será possível perceber que os recursos iniciais foram superiores ao necessário e, assim, distribuí-los entre as reservas obrigatórias e os membros, nos casos em que tal seja possível.

5 Os serviços bancários disponibilizados na economia social incluem as caixas de crédito agrícola mútuo e as caixas económicas bancárias Montepio, de uma mutualidade, a Caixa Económica de Angra do Heroísmo, de uma Misericórdia, e as caixas económicas anexas da Caixa Económica do Porto.

6 <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/107981176/202105210935/73458759/diploma/indice>>.

Os excedentes não são remuneração de capital. Os excedentes são uma correção de um cálculo excessivamente otimista [...]. Portanto, a primeira coisa é que o retorno nas cooperativas varia conforme o tipo de cooperativa e com o tipo de relação entre o cooperador e a cooperativa. Em alguns casos é a relação de trabalho, em outros casos é uma relação idêntica à compra e venda. Mas em nenhum caso se vai ver ao cooperador A ou B quantos títulos de capital é que tem. (Entrevista, Rui Namorado, CECES⁷)

2. Do interesse público e social para o interesse mercantil

O movimento do interesse público para o interesse mercantil no campo das organizações da economia social ocorre sobretudo com as organizações que têm estado envolvidas na parceria público-social e por efeitos da própria natureza e transformação do Estado-Providência. Este movimento, identificado como comum nos países europeus (Defourny e Nyssens 2017), está associado às políticas de retração do Estado-Providência e às reformas neoliberais que preferem soluções de proteção social encontradas no mercado e na sociedade. A nova gestão pública que trouxe para a administração pública práticas importadas do setor mercantil, percebido como mais eficiente e eficaz, tendeu também a extravasar para a relação entre o Estado e as organizações da economia social, contribuindo para esta trajetória de aproximação à economia mercantil.

No caso português, encontra-se igualmente esta trajetória, com especificidades que resultam do facto de o Estado-Providência em Portugal ter sido construído em período de crise internacional e, portanto, num contexto de retração que foi evidente a partir dos anos 1980.

O grupo mais significativo de empresas sociais que se enquadram nesta trajetória são as IPSS. A coevolução do Estado e das IPSS no campo dos serviços sociais mostra uma trajetória de notável paralelismo, pois frequentemente estas organizações iniciaram serviços que foram depois estandardizados (ou tipificados) pelo Estado e evoluíram a par das políticas públicas. As IPSS são organizações sem fins lucrativos que prestam serviços sociais sob um estatuto especial concedido pela administração da Segurança Social, após a verificação das suas atividades e da sua capacidade em persegui-las. O primeiro Estatuto das IPSS data de 1979, tendo sido criado após a Revolução Democrática de 1974, quando a relação entre as organizações existentes sem fins lucrativos e o Estado foi renegociada sob o novo contexto democrático e a estruturação de um Estado-Providência moderno. Este Estatuto foi revisto em 1983 (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro), já enquadrado numa perspetiva de subsidiariedade e supletividade da ação estatal no campo dos serviços sociais.

A definição do atual Estatuto das IPSS revela a sua proximidade ao interesse geral, pois define-as como:

Pessoas coletivas, sem finalidade lucrativa, constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público. (Art.º 1.º, Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro⁸)

Os órgãos formais das associações — ainda que não das fundações e das organizações religiosas equiparadas — asseguram, no mínimo, uma tomada de decisão baseada em princípios democráticos, dependendo de uma assembleia geral e do princípio de uma pessoa, um voto. Além disso, o novo Estatuto das IPSS reforçou a sua dimensão de governança democrática

7 CECES – Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

8 <<https://dre.pt/application/file/58894031>>.

ao estabelecer limitação nos mandatos dos presidentes das instituições, maior controle por parte dos titulares dos órgãos de administração e fiscalização e a obrigatoriedade da publicação das contas no *site* da organização.

O Estatuto das IPSS permite às organizações que o obtêm uma relação privilegiada com o Estado, por vezes designada de “parceria público-social”, a qual evoluiu, à medida que o princípio da subsidiariedade se foi tornando cada vez mais importante, para um papel muito significativo no campo da provisão de serviços sociais.

Na sua maioria, estes serviços são prestados através de acordos de cooperação, em que se contratualiza o número de utentes apoiados pelo Estado, sendo que uma parte dos utentes não são abrangidos pelos acordos. No caso dos utentes abrangidos pelos acordos, estes assumem uma parte dos custos dos serviços através de pagamentos que não correspondem ao valor do mercado, variando de acordo com os rendimentos. No caso de utentes não abrangidos por acordo, o valor da comparticipação não pode ser superior ao custo médio real do utente.⁹ Estas comparticipações não chegam a ter um carácter mercantil, pois não correspondem ao pagamento integral do custo dos serviços. Também os acordos de cooperação não têm a natureza de subsídios, possuindo um carácter mais contratual para o fornecimento de serviços com uma duração que não está preestabelecida. Todavia, também não são contratos comerciais, na medida em que o pagamento do serviço não cobre a totalidade do seu custo.

Num estudo mais recente, relativo a dados de 2016, numa amostra de 565 IPSS do Continente e Regiões Autónomas (Mendes e Pinto 2018) apurou-se que 46,1% dos seus recursos proviham de financiamento de entidades públicas e 31,7% de pagamentos dos utentes. Segundo referem os autores do estudo, a crise iniciada em 2008 teve um efeito significativo nos rendimentos dos utentes, o que se refletiu nas suas comparticipações para estes serviços e, portanto, na sustentabilidade das organizações. Segundo este estudo, 42,12% das IPSS tiveram um resultado líquido negativo. Esta pressão financeira ajuda a explicar a preocupação destas organizações com a identificação de novas fontes de financiamento e a sua orientação para o modelo de empreendedorismo social de geração de rendimento (Parente, Lopes, e Marcos 2012), na esperança de que possam encontrar sustentabilidade com uma gestão mais eficiente e com recursos mercantis.

Em suma, a orientação das IPSS para o mercado não resulta apenas das crises dos últimos anos, sendo, antes, um elemento da fraqueza estrutural do Estado-Providência em Portugal. Perante a insuficiência das transferências públicas, as IPSS fazem uma redistribuição interna de modo que os utentes que pagam nos escalões mais altos possam compensar as comparticipações dos utentes dos escalões de rendimentos mais baixos, o que é possível nos serviços de apoio às famílias (crianças e idosos), sendo menos exequível nos serviços orientados para grupos e comunidades mais vulneráveis (Ferreira 2015).

A descrição de Manuel de Lemos, responsável da União das Misericórdias Portuguesas, é expressiva relativamente ao modo como a insuficiência de recursos pressiona as organizações para práticas mercantis. Segundo refere, as transferências públicas cobrem cerca de 30% a 40% das despesas dos serviços, deixando às organizações a responsabilidade de procurar os restantes 65% nas comparticipações dos utentes ou em atividades mercantis.

Para fazer uma ideia, em média, andamos nos 30% a 40%. [...]. Portanto, nós tivemos de nos transformar em empresas para ir buscar os outros 65% [...]. Vamos pegar no caso de um idoso: o idoso custa mil e duzentos, mil e trezentos euros, em média. O Estado paga trezentos e setenta e cinco, portanto estamos nos 30%. Se fosse por mil euros era por 37%, mas depois pegue numa zona do interior, as pessoas, as reformas médias andam nos duzentos e cinquenta euros. Como nós não podemos ficar com o dinheiro todo a não ser que ele seja grande dependente, ficamos com 90% desse

9 Estes acordos foram destacados por Heckl *et al.* (2007) como as melhores práticas de apoio às empresas sociais em Portugal.

dinheiro, portanto paga duzentos e trinta. Duzentos e trinta com trezentos e setenta e cinco estamos em seiscentos e cinco euros, e a diferença para os mil e trezentos? A resposta mais simples é: vamos às famílias, mas as famílias estão esticadíssimas. (Entrevista, Manuel de Lemos, UMisP)

Na medida em que, pela sua história, as Misericórdias acumularam um importante património imobiliário, uma maneira de se financiarem é rentabilizá-lo. Outra, mais recente, é criar respostas sociais orientadas para públicos afluentes, visando gerar receitas.

Temos feito muitas coisas, as Misericórdias que têm herdades exploram as herdades, exploram o gado, exploração agrícola; as que têm património urbano exploram o património urbano. Sim, casas e edifícios. Há muita coisa alugada, até na universidade. Tudo isso contribui para a nossa renda. Algumas das misericórdias desenvolveram, a par dos lares da cooperação, alguns lares privados onde podem cobrar mais dinheiro, que serve para compensar o das pessoas que não têm dinheiro, portanto, digamos, tudo isso é gestão. (Entrevista, Manuel de Lemos, UMisP)

Algumas alterações recentes, nomeadamente no Estatuto das IPSS, vieram reforçar esta trajetória em direção ao interesse mercantil. Por um lado, numa perspetiva de motivar uma gestão mais eficiente, foi criada a possibilidade de remuneração dos titulares dos órgãos de administração, mediante determinadas condições — de dimensão e sustentabilidade — e limites. Por outro lado, foi também facilitada a prossecução de atividades comerciais secundárias, nomeadamente através da criação de sociedades comerciais detidas por IPSS.

O entrevistado do Montepio reforça que face à crescente retração do Estado, as organizações são cada vez mais empurradas para o mercado para cobrir a diferença entre o custo do serviço prestado e aquilo que é subsidiado pelo Estado.

Daí também o conceito da autossustentabilidade para o qual o próprio Estatuto das IPSS aponta. Ao apontar para a autossustentabilidade das organizações, já está a dizer assim: «vocês, ainda que possam receber participações, têm de aumentar cada vez mais o peso das vossas receitas próprias». Na prática, está a dizer que caminha para uma ideia de produção mercantil. Isto é, caminha para uma ideia de aproximação dos preços aos custos. Entrevista, (José Pitacas, Montepio)

Abrangidas pela mesma natureza da relação entre Estado e organizações sociais, as CERCIs sofrem idêntica pressão para a busca de recursos alternativos no mercado, tanto mais que os seus públicos têm menos capacidade de participar os custos dos serviços. Assim, verifica-se também nas CERCIs uma trajetória do interesse geral para o interesse comercial. A título de exemplo, Rogério Cação refere que algumas CERCIs têm vindo a desenvolver meios de financiamento mercantis, recorrendo a vendas dos seus serviços especializados ao público em geral, como, por exemplo, aluguer de viaturas de transporte especializado para pessoas com deficiência.

Hoje em dia as CERCIs já aprenderam que há uma dimensão do seu funcionamento que só poderá ser consolidada com mecanismos de sustentabilidade que é preciso construir e salvaguardar. (Rogério Cação, FENACERCI)

Em suma, a trajetória das organizações não lucrativas para modelos e recursos mais típicos do setor mercantil resulta de duas dinâmicas. Por um lado, a necessidade das organizações em encontrar outras fontes de recursos perante as limitações e a retração do Estado-Providência e, por outro, perante uma transformação na própria natureza do Estado e da sua relação com este terceiro setor, no sentido de uma aproximação crescente à introdução de

lógicas mercantis nestas relações. Um exemplo desta trajetória está na revisão do Código dos Contratos Públicos de 2017, que criou um potencial de concorrência entre as organizações do setor para a provisão de serviços contratualizados pelo Estado.¹⁰

Tal como se referiu relativamente às associações mutualistas, as misericórdias são outro tipo de organizações da economia social (OES) que têm uma tradição de atuação no mercado muito anterior à existência do Estado-Providência e tinham um papel assistencial proeminente. De facto, fundadas pela Rainha D. Leonor em acordo com a Igreja Católica, em 1498, e difundidas por D. Manuel I, as misericórdias foram, durante muito tempo, as principais instituições assistenciais.

No caso português, as Misericórdias sempre tiveram na sua história uma atividade ligeiramente diferente porque elas emprestavam dinheiro, até emprestaram dinheiro ao Estado. Muitas vezes, tinham instituições bancárias, as caixas económicas, de que agora se fala muito. Ainda há uma que é o maior banco dos Açores, a Caixa Económica da Santa Casa da Misericórdia [...]. A Misericórdia da Póvoa do Varzim financiava os pescadores que compravam os barcos e, portanto, havia ali uma espécie de banco de investimento que funcionava para isso. Sempre tiveram uma postura ligeiramente diferente, sempre perceberam que não podiam viver só com o que lhes davam [...]. Depois, à medida que se entra nos tempos da modernidade, os Estados começam eles próprios também a ter preocupações sociais e assumem essas preocupações sociais, que se foram definindo naquilo que hoje se chama políticas sociais dos Estados modernos. (Entrevista, Manuel de Lemos, UMisP)

Saindo do campo da proteção social e reportando-nos a outras áreas que o Estado-Providência assumiu como responsabilidade, como é o caso da cultura, verifica-se também que a pressão dos recursos — dado o fraco apoio estatal e as escassas práticas culturais da população portuguesa, a par de outras transformações do campo — tem contribuído para o desenvolvimento de outras atividades, como formação artística e intervenção social, que permitem aceder a novas linhas de financiamento e a recursos mercantis. No âmbito do discurso da economia criativa, a arte e a cultura têm sido também vistas como contribuindo para o crescimento económico e a revitalização de territórios.

O que está a acontecer com as fundações com a questão dos prémios, a própria arte, que é uma coisa inacreditável, que já quase só se financiam programas artísticos com objetivos sociais e, portanto, está tudo a ficar dependente dos resultados a nível social para se poder fazer qualquer coisa, p. ex., toda a área do mecenato artístico privado está agora completamente orientada para a área social. (Carlota Quintão, RESIT¹¹)

Em suma, destacou-se aqui uma trajetória do interesse geral em direção ao interesse mercantil resultante da necessidade das OES procurarem recursos no mercado para a sua sustentabilidade financeira. Como refere um dos informantes-chave, João Dias, da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), em momentos de dificuldades financeiras as organizações procuram recursos em atividades pontuais de angariação de recursos na comunidade, mas esta é apenas uma solução temporária para os seus problemas mais profundos.

Como se argumenta nesta secção, a orientação das organizações para encontrar recursos adicionais — em especial as que desenvolvem atividades na área dos serviços sociais em acordos de cooperação com o Estado — remonta ao início desta relação. O financiamento público

10 O PROCOOP «É um programa que regula as regras para o alargamento da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas, através da celebração de novos acordos de cooperação ou do alargamento dos acordos vigentes, conforme estabelecido na Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na redação vigente». O PROCOOP irá permitir «a celebração ou revisão dos respetivos acordos de cooperação, mediante a definição clara de prioridades, critérios e regras de priorização de respostas sociais, a concretizar através de candidaturas, as quais serão aprovadas até ao limite da dotação orçamental neles divulgados». Os primeiros concursos no âmbito do PROCOOP foram abertos para as seguintes respostas sociais típicas: Creche; Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI); Centro de Dia; Centro de Atividades Ocupacionais (CAO); Lar Residencial.

11 RESIT – Rede de Empresas Sociais de Inserção pelo Trabalho.

nunca cobriu a totalidade do custo dos serviços, cabendo às OES encontrar recursos adicionais nas participações dos utentes e noutras receitas, pelo que esta trajetória do interesse geral para o interesse mercantil não é recente. Para algumas organizações anteriores ao Estado-Providência moderno, estas práticas não são novidade.

Assim, ao considerar um espaço temporal mais longo, encontram-se trajetórias que, num primeiro momento, se orientaram para o interesse geral aquando da construção do Estado-Providência e, num segundo momento, do interesse geral para o interesse do capital, na sequência da retração deste tipo de Estado.

3. Do interesse público para o interesse comum

Defourny e Nyssens (2017) referem-se a uma trajetória do interesse público para o interesse mercantil através de formas de privatização de serviços públicos. No caso português e tendo sobretudo em conta o campo do bem-estar social, este não é um fenómeno significativo, ocorrendo antes um outro fenómeno que é a transferência de serviços sociais públicos para as IPSS. A última manifestação desta tendência ocorreu na sequência da crise iniciada em 2010 e do Plano de Emergência Social implantado pelo governo para mitigar a crise e transformar o Estado-Providência através da transferência de 40 equipamentos sociais públicos para IPSS, enquadrados pelo então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, Pedro Mota Soares, da seguinte forma:

Nos Estados socialmente avançados, a confiança do Estado nas IPSS certificadas e credíveis é elevada, havendo menos confusão entre as funções de prestador, financiador e regulador. O Estado não tem vocação para dirigir. Desta forma, salvaguarda-se a equidade, o rigor e a qualidade das respostas sociais. Trata-se de assumir a gestão social de alguns equipamentos sociais. Queremos implementar o que se pode chamar uma parceria público-social que proceda à transferência de equipamentos sociais que estão sob gestão direta do Estado Central para as entidades do setor solidário que integrem a rede social local, desempenhando o Estado um efetivo papel financiador e regulador.¹²

Poderíamos então argumentar que as trajetórias que têm marcado a relação entre o Estado e as IPSS se têm pautado por essa oscilação, quer em direção ao interesse geral, quer em direção ao interesse comum.

Pelo papel que estas instituições e suas equiparadas também têm vindo a desempenhar na promoção das empresas sociais de integração pelo trabalho é sobre elas que agora nos debruçamos. Consideramos, sobretudo, o facto de que muitas destas empresas de inserção são unidades produtivas dentro de OES, ainda que existam algumas, poucas, que se autonomizaram. A dependência destas empresas da política pública evidencia esta trajetória.

As empresas de inserção pelo trabalho incluem um grupo diverso de organizações ou empresas cuja característica principal é terem como fim a integração social através do trabalho produtivo de pessoas em situação de vulnerabilidade, quer por se encontrarem excluídas do mercado de trabalho, quer por terem uma deficiência que dificulta a sua integração. Podem distinguir-se os seguintes modelos: i) modelo de transição para o mercado regular; ii) modelo de emprego permanente; iii) modelo cooperativo de autoemprego (Quintão, Martinho, e Gomes 2018) com missão social e propósito de inserção profissional de públicos em situação de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social. No contexto nacional português, marcado pela extinção da legislação da medida de política ativa de emprego e por ausência de política

¹² <<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/msss/documentos-oficiais/20110805-programa-emergencia-social.aspx>>.

eficaz de integração destes públicos, a análise de modelos europeus, distintos e complementares, é essencial para equacionar a intervenção e impacte das WISES para o emprego e inclusão social. Com base em 10 estudos de casos de cinco países europeus (Áustria, Bélgica, Itália, Portugal e Reino Unido).

As empresas sociais de integração pelo trabalho foram analisadas enquanto tal por Perista e Nogueira (2002), que mostraram que estas unidades produtivas combinam atividades de integração pelo trabalho com atividades de produção e venda de bens ou serviços. As autoras identificaram como empresas sociais de integração pelo trabalho as Empresas de Inserção, os Centros de Emprego Protegido (CEP) e os Enclaves. Os CEP são unidades de produção adaptadas, criadas por organizações públicas, privadas ou cooperativas, com o objetivo de fornecer acesso a trabalho remunerado a pessoas com deficiência em regime de emprego protegido do mercado aberto, subsidiados pelo Estado. Inicialmente, foram criados como estruturas de emprego permanente, mas atualmente a legislação enquadra-as como estruturas de transição para o mercado de trabalho aberto — caso tal seja possível. Os Enclaves são grupos de produção constituídos por pessoas com deficiência num ambiente de trabalho regular. Segundo informações no terreno (Entrevista, Helena Santos, CASCI), existem neste momento cinco CEP em Portugal, sedeados em organizações de apoio a pessoas com deficiência. Organizações que tinham CEP passaram as pessoas para emprego apoiado em mercado aberto, outras constituíram entidades jurídicas autónomas (3) e outras, ainda, empregam pessoas com deficiência, em enclave ou não (2). Os CEP e os Enclaves foram criados em 1983.

As Empresas de Inserção foram criadas no âmbito de um programa governamental denominado Mercado de Emprego Social, lançado em 1996, e tinham como objetivo a integração laboral de grupos vulneráveis através da criação de empregos e o desenvolvimento de atividades económicas socialmente úteis em áreas como serviços de proximidade às comunidades locais, serviços de jardinagem, e reabilitação de património público. Estas áreas de atuação estavam limitadas para que as empresas de inserção não concorressem com as empresas lucrativas. O Estado apoiava-as com 80% do salário dos trabalhadores e com o equipamento produtivo e tinham uma perspetiva de transição. Chegaram a ser contabilizadas 512 empresas de inserção em 2004, 78% das quais unidades produtivas de organizações não lucrativas (Quintão 2008), sendo que o número se reduziu drasticamente após o fim da política pública em 2015. Atualmente o apoio ao emprego de pessoas com dificuldades de integração ocorre sobretudo através de programas de apoio à integração em mercado de trabalho aberto, designados Emprego Apoiado, sendo aqui que várias OES desenvolvem atividades de formação, intermediação e acompanhamento. Júlio Paiva descreve o desinvestimento em soluções coletivas para o problema do desemprego como reflexo de uma mudança de paradigma que assenta numa ideologia neoliberal individualizadora.

As avaliações que foram efetuadas às empresas de inserção identificaram problemas relativos às suas dificuldades de atuar no mercado, como a falta de competências de gestão comercial, já que muitas vezes os gestores eram os técnicos de intervenção social, as baixas qualificações dos trabalhadores e as limitações legais à sua atuação no mercado e mesmo a resistência das empresas.

Há algumas que ainda sobrevivem, poucas que são valências, transformadas em empresas de limpezas, lavandarias, etc. Nunca houve essa aposta numa vertente mais comercial, mais de exploração do mercado, em termos de livre concorrência [...], em grande parte porque acho que não havia profissionais qualificados nessa área, porque muitos dos profissionais que geriam as empresas também eram ao mesmo tempo técnicos de intervenção social e, portanto, faziam várias coisas ao mesmo tempo, não tinham preparação ao nível da gestão. Alguns até tinham capacidade empreendedora e gostavam dessa área e tentaram, mas esbarraram com uma data de situações,

nomeadamente da concorrência, porque as empresas privadas, se lhes tiram o nicho de mercado, são complicadas. (Júlio Paiva, EAPN¹³)

As empresas sociais de integração pelo trabalho que têm conseguido sobreviver têm-se adaptado às oportunidades existentes, nomeadamente recorrendo a uma multiplicidade de financiamentos de apoio ao emprego, públicos ou privados, e a políticas de integração em mercado aberto. O Código da Contratação Pública de 2017, que inclui cláusulas sociais para organizações que empreguem mais de 30% de públicos em situação de desvantagem, configura-se como uma oportunidade para a atuação nesta área. Todavia, no caso de OES que incorporaram os trabalhadores das unidades produtivas nos seus quadros de pessoal (empresas de inserção ou centros de emprego protegido), pode acontecer que não cheguem a atingir os 30% requeridos para serem abrangidos pela cláusula social.

Destaque-se, todavia, a exceção dos Açores, onde persiste o Mercado Social de Emprego e as empresas de inserção são enquadradas na economia solidária (ACEESA 2010). Nesta região, existem 17 empresas de inserção em diversas áreas de atividade e com diversos públicos-alvo (ACEESA 2010). O dinamismo dos Açores é suportado por uma rede de organizações e uma política pública promotora de um Mercado Social de Emprego descrito como a rede de atores públicos e das OES que suportam as empresas de inserção.

Em suma, as políticas ativas de emprego experienciaram, através das empresas de inserção, uma trajetória em direção ao interesse comum, ao conceber uma intervenção estruturada da economia social na integração laboral de públicos desfavorecidos.

Nyssens e Defourny (2017) tendem a enquadrar estas organizações no modelo da organização não lucrativa empreendedora, como uma via específica em que as soluções do mercado não pretendem tanto angariar recursos como resolver os problemas sociais por via destas soluções. Consideramos que em Portugal existe uma trajetória específica que distingue estas empresas sociais por via da própria relação do Estado com uma parte da economia social. Estas empresas resultam sobretudo de políticas públicas num determinado momento e pelo seu encastramento em organizações não lucrativas, pois a maioria destas empresas sociais são unidades produtivas dependentes juridicamente de organizações como as IPSS ou as CERCI, ou criadas por estas.

Por fim, refira-se que as empresas de inserção e os centros de emprego protegido colocam a questão da distinção entre empresa como forma jurídica e empresa como unidade produtiva. Esta clarificação é apresentada por Rui Namorado, em entrevista, através da distinção entre empresa como sujeito (o que remete para pessoas coletivas como as cooperativas, fundações, sociedades comerciais ou associações) ou como objeto, o que remete para as atividades desenvolvidas.

4. O económico subordinado ao interesse comum e geral

Identificamos numa trajetória do interesse comum para o polo do económico e mercantil, mas não capitalista, a ação de organizações que intervêm na economia sob uma perspetiva de colocar o económico ao serviço das comunidades e das pessoas. Esta trajetória não é identificada na discussão de Defourny e Nyssens (2017). A nossa interpretação implica uma conceção substantiva de economia, na linha de Polanyi (2012) e da sua teorização sobre a existência de quatro princípios económicos, que são evocados por Rogério Roque Amaro.

13 EAPN – European Anti Poverty Network (Rede Europeia Anti-Pobreza).

Estávamos a falar também de uma possibilidade de discutirmos um conceito de economia solidária ligado a uma alternativa económica balizada por três coisas fundamentais: o princípio da reciprocidade e não o princípio do mercado, da redistribuição ou da economia doméstica, a ideia de que se tratava de um conceito substantivo e não formal; e, terceiro, a ideia de que era muito mais importante o valor de uso do que o valor de troca. (Rogério Roque Amaro, RedPES¹⁴)

Identificamos uma trajetória com duas origens inter-relacionadas no início nos anos 1990. Uma refere-se às iniciativas, organizações e redes de desenvolvimento local (Moreno 2003) e outra relaciona-se com o uso do conceito de economia solidária nos Açores, em iniciativas de promoção de emprego alternativas a intervenções assistencialistas (Amaro 2009) surgindo como um conceito próprio e não correspondendo a práticas novas ou renovadas, nas “vizinhanças” ou mesmo no terreno da chamada Economia Social. Preliminarmente, pode-se definir a Economia Solidária como as atividades económicas que se referenciam pela procura nuclear de práticas de solidariedade (em vários sentidos, como se verá, o que implica uma perspectiva sistémica, e não meramente social. Em ambos os casos, foram importantes os programas de financiamento europeus que apoiaram projetos que tinham por objetivo evitar a decadência social e económica dos territórios e seus habitantes, através da promoção de atividades económicas. No primeiro caso, destacamos o papel do programa LEADER¹⁵ (Neto, Santos, e Serrano 2014) na emergência deste campo de organizações e de intervenção e, no segundo caso, destacamos os programas de luta contra a pobreza e os programas regionais, no desenvolvimento da economia social da Macaronésia. Verifica-se, pois, que, tal como Estivill (2009) refere, em Portugal a economia solidária está fortemente ligada ao desenvolvimento local.

As organizações que se enquadram nesta trajetória têm grande diversidade de formas legais, incluindo as tradicionais da economia social e as formas comerciais. Moreno (2003) identificou 300 iniciativas de desenvolvimento local incluindo associações (70%), cooperativas (10%), fundações (6%), misericórdias (6%), organizações públicas (5%) e sociedades comerciais (menos de 3%).

A relevância dada à dimensão económica resulta da ideia de que a mudança social se opera pela criação de iniciativas que tentam mudar o paradigma económico dominante. No âmbito da economia solidária da Macaronésia, Rogério Roque Amaro destaca que as OES mais tradicionais que operavam na área da saúde mental, no apoio a idosos e crianças, que tinham esta dimensão menos enraizada na sua atividade, começaram a desenvolver experiências mais “ousadas” a nível económico, muito enraizadas no desenvolvimento económico local, através da dinamização de atividades culturais e dinamização de produtos locais. Desta forma, estas organizações, que se situavam entre o vértice social e o vértice do interesse geral, de origem religiosa e assistencialista, começaram a fazer um movimento no sentido da adoção de estratégias empresariais para uma lógica que encara a economia como inerentemente social e plural.

Esta génese e o desenvolvimento posterior estiveram fortemente ligados a um processo de reflexão e maturação envolvendo atores e organizações locais e investigadores que procuraram dar forma e consistência à inovação que surgiu neste contexto. Este processo foi significativamente facilitado pelo acesso a quadros financeiros de apoio ao desenvolvimento regional, nomeadamente o Projeto de Iniciativa Comunitária INTERREG III B “CORES”, desenvolvido entre os anos 2003–2005 envolvendo as Ilhas da Macaronésia (em particular, das Regiões Autónomas dos Açores, Canárias e Madeira) e o Projeto de Iniciativa Comunitária INTERREG III B “ESCALA” – Estratégia de Desenvolvimento para a Sustentabilidade das Empresas de Economia Solidária.

14 RedPES – Rede Portuguesa de Economia Solidária.

15 LEADER – Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural.

Portanto, há um efeito de replicação, de imitação, por parte de outras organizações sobretudo nos Açores. Depois há um efeito de relação, de diálogo com Cabo Verde que é muito forte e muito interessante e a plataforma de Cabo Verde das ONG entra neste processo e acaba por fazer nascer no seu seio várias organizações que se assumem de economia solidária [...] e o mesmo na Madeira. Aliás, tive a alegria de verificar agora, que estive lá em 2018, que há sementes que foram lançadas nesta altura, e estamos a falar de final dos anos 90, princípios do século xxi. [...] Fizeram nascer agora recentemente, em 2018, a Rede da Madeira de Economia Social e Solidária. O que significa que ficaram sementes que foram lançadas nessa altura através do programa INTERREG. (Entrevista, Rogério Roque Amaro, RedPES)

A conceptualização de economia social para estes territórios envolveu uma relação com os conceitos de economia solidária latino-americano e francófono. A versão da economia solidária da Macaronésia enfatiza o conceito de solidariedade, numa perspetiva multidimensional (económica, social, cultural, ambiental, territorial, gestonária, científica e política), dando também ênfase ao seu enraizamento nas atividades económicas das populações mais desfavorecidas.¹⁶

Foi também no âmbito de um Projeto de Luta Contra a Pobreza — o Projeto IDEIA, iniciado em 1999 — que nasceu a Cooperativa Regional de Economia Solidária (CRESAÇOR), uma rede de organizações de economia solidária dos Açores, ao prestar apoio na promoção, valorização, comercialização e distribuição dos seus produtos.

A CRESAÇOR é inicialmente constituída com essa missão de promover as iniciativas de economia solidária, de promover a economia solidária, aliando-a ao desenvolvimento local e comunitário destes territórios que têm focos de pobreza, e ganhar mercado para estes produtos e serviços, e para estas empresas de inserção que estão aqui a ser incubadas e que estão aqui a ganhar fôlego. Neste sentido, é criada a marca Cores, com toda uma equipa que trabalha nestas frentes, em que é feita uma seleção dos melhores produtos, nomeadamente na área das compotas, dos biscoitos, dos licores que os cooperadores fornecem para esta marca. (Célia Pereira, CRESAÇOR)

Os produtos que estão certificados pela marca Cores têm duas características. Por um lado, são produzidos em organizações ou unidades produtivas de centros sociais paroquiais, misericórdias ou cooperativas — os associados da CRESAÇOR — que trabalham com públicos em situação de desvantagem com vista à sua inclusão económica, daí que possuam uma vertente de empresas de integração pelo trabalho. Por outro lado, estes produtos seguem um conjunto de critérios que os articulam com os princípios da economia solidária definidos na região.

A organização tem que cumprir com aqueles produtos e valores da economia solidária e depois o produto ou serviço também tem que ter estes princípios e valores incorporados. [...] Ou seja, não pode ter uma produção que seja poluente, que não seja amiga do ambiente, tem que usar matérias-primas locais, tem que preservar a tradição, a identidade. Pode ter inovação, naturalmente, mas há aqui um conjunto de princípios e valores que são os nossos da economia solidária, até porque o conceito da economia solidária foi trabalhado e, portanto, temos referências conceptuais nesse sentido. (Célia Pereira, CRESAÇOR)

Num estudo da ACEESA (2010) sobre as iniciativas de economia solidária dos Açores, em que se estudaram empresas de inserção em 17 organizações da economia solidária, verificou-se que 82% atuavam no mercado em concorrência com o setor mercantil, 76% tinham um local próprio para venda dos produtos, 36% das suas receitas eram provenientes de vendas, enquanto 46% eram provenientes da ação social, 76% visavam a criação de emprego para pessoas em situação de exclusão social, 88% contratavam trabalhadores locais, 76% tinham preocupações ambientais, 71% mobilizavam recursos da comunidade local e 88% procuravam satisfazer necessidades locais.

16 <http://base.socioeco.org/docs/revista_economia_solidaria1.pdf>.

Mais recentemente, juntaram-se novos tipos de organizações, sobretudo cooperativas, orientadas para o desenvolvimento local sustentável e a proteção ambiental, que se reconhecem como economia solidária a partir do movimento internacional que se vem afirmando sob influência francófona e da América Latina, com o objetivo explícito de serem uma alternativa à economia mercantil dominante, explicitamente formulada no âmbito da RedPES – Rede Portuguesa de Economia Solidária. Rogério Roque Amaro identifica atualmente diversas correntes dentro do movimento da economia solidária em Portugal, uma corrente anarquista, baseada na ideia de autonomia e auto-organização das pessoas em comunidade, de que são exemplo as cooperativas integrais ou alguns coletivos urbanos, uma corrente a que Roque Amaro chama de neocooperativismo rural, associado à emergência de cooperativas de desenvolvimento local cuja filosofia e atuação se autoidentifica com o conceito de economia solidária, uma corrente associada ao ecologismo e aos movimentos de transição e uma outra corrente ligada aos movimentos católicos de ação rural ou à liga operária católica, com paralelismo com os movimentos de economia solidária no Brasil. Em suma, segundo refere Rogério Roque Amaro em entrevista, a economia solidária em Portugal é hoje um misto de influências internacionais, como as da conceção francófona ou da América Latina, mas também possui elementos de especificidade nacional.

Em suma, o conceito da economia solidária em Portugal começou por emergir nos anos 1990, numa versão específica do caso português, associada a inovações organizacionais provenientes de movimentos cívicos e religiosos que perceberam a atividade económica como estratégia de integração de populações em situação de desvantagem e dinamização dos territórios e das comunidades locais. À medida que o conceito se foi tornando mais popular internacionalmente, assumindo sentidos diferenciados consoante a sua origem geográfica, também em Portugal foram proliferando as organizações que se autodescrevem com o conceito de economia solidária. O discurso comum nestas iniciativas é de que estão a construir uma economia alternativa à economia mercantil, que já demonstrou os seus efeitos negativos nas pessoas e no ambiente. Neste sentido, e acompanhando a perspetiva Polanyiana que subjaz a muita teorização em torno do conceito de economia solidária, pode afirmar-se que se trata de operar o reencastamento do social no económico em alternativa à societalização mercantil.

5. Do interesse mercantil para o interesse geral e social

A trajetória do interesse mercantil para o interesse geral enquadra-se num discurso recente que percebe o interesse do setor lucrativo pelos problemas sociais para lá da responsabilidade social empresarial, considerando que o setor pode intervir diretamente na resolução de problemas sociais. Este contributo ocorre, muitas vezes, sob a forma de investimento social em projetos, organizações e indivíduos empreendedores e inovadores e na criação de organizações de intervenção social. Com um pendor individualista, centrado no empreendedor social, concebem-se frequentemente as empresas sociais como as empresas criadas por empreendedores sociais. Este modelo de empresa social comporta uma perspetiva organizacional, proposta por Mohamad Yunus (2011), que consiste numa empresa com objetivos sociais e que não gera nem lucros nem prejuízos.

A conceção do empreendedorismo social assenta num paradigma que valoriza o empreendedor com conhecimentos na área da gestão empresarial e que resolve problemas sociais através da atuação no mercado, com uma dupla motivação, ter sucesso nos negócios e contribuir para melhorar a sociedade. As suas iniciativas são criadas com vista a resolver um problema social, ou preencher uma lacuna de mercado. As suas preocupações giram em torno do plano de negócios, da sustentabilidade financeira, do crescimento (*scaling*) e do

impacto social. As empresas sociais assumem nomes como negócios sociais, organizações de impacto, *start-ups* sociais, projetos de inovação social, etc.

Com base na ideia de empreendedorismo e inovação social a forma legal é irrelevante, podendo ser qualquer das formas da economia social ou das sociedades comerciais, desde que exista uma missão social que se sobreponha à missão comercial. Para estas organizações, privilegiam-se os modelos de gestão das sociedades comerciais e a sustentação através de recursos mercantis. A forma legal é escolhida de acordo com a conveniência, na perspectiva de ter acesso a financiamento público e filantrópico — caso em que a forma associativa é privilegiada — ou o investimento social e recursos mercantis — caso em que a forma de sociedade comercial é mais adequada. Por isso é possível encontrar, por exemplo, duas formas legais no mesmo projeto ou a evolução da forma legal associativa — ou projetos dentro de associações — para a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada ou sociedade anónima.

Todos eles passam pela mesma questão, ou no início, ou um bocadinho mais à frente, porque sabem que a determinada altura o definirão-se só como empresa, ou definirão-se só como IPSS, ou como cooperativa, vai limitá-los em alguma coisa. Ou vai limitá-los nas linhas a que vão concorrer, ou vai limitá-los fiscalmente de alguma maneira e é muito difícil para estes empreendedores tomar decisões esclarecidas de qual de facto é o melhor caminho para eles. (Entrevista, Inês Sequeira, Casa do Impacto)

Uma das razões da evolução para a forma comercial ocorre quando o projeto quer ganhar dimensão e necessita de recorrer a investidores mercantis. A forma de sociedade comercial é então mais inteligível para os investidores, ao contrário das OES, que muitas vezes têm representações negativas associadas.

Nós temos aqui pessoas com MBA, não é? E esses que vêm do mundo da gestão, querem ser uma empresa e querem ser uma empresa porque para eles é uma questão de se quererem afirmar. Eles acham, e eu percebo o ponto, que se querem convencer investidores a olhar para eles e a pôr dinheiro lá dentro, se se apresentam apenas como IPSS ou uma associação, que estão de alguma forma a demonstrar que não têm muita ambição de crescimento e de escalar. (Entrevista, Inês Sequeira, Casa do Impacto)

Incubadoras como a Casa do Impacto promovem a disseminação de práticas empresariais no seio destas iniciativas para que estas consigam ir ao encontro das exigências das candidaturas das linhas de financiamento que têm animado este setor. O Instituto de Empreendedorismo Social (IES), enquanto consultor para o empreendedorismo e a inovação social, tem tido também um papel importante na disseminação deste modelo. Como refere Carlos Azevedo, descrevendo o papel pioneiro desta consultora e a evolução do significado do conceito de empresa social:

Para mim, a discussão evoluiu, mas fruto do ecossistema, o ecossistema evoluiu. Quando o IES nasceu, em 2008, nem sequer se discutia a questão da inovação social, hoje já há investidores sociais, há empresas que estão cada vez mais preocupadas com o impacto, até não só pelo desenvolvimento do ecossistema mas pelas próprias pressões da sociedade... 92% dos colaboradores sobretudo os *millennials* querem ter impacto através do seu trabalho, querem ter propósito, isso vai influenciar a vida das organizações, obrigatoriamente. Portanto, a haver uma evolução, acho que há uma tendência da sociedade e o próprio ecossistema nacional evoluiu imenso. O IES acho que teve um papel importante, mas a iniciativa Portugal Inovação Social teve um papel fundamental na criação do mercado de investimento social. Isso tudo ajudou a que a discussão evoluísse para outro nível e ficasse mais presente e que mudasse completamente o significado, desde o da Carlota Quintão até ao significado atual. (Entrevista, Carlos Azevedo, IES)

Várias linhas de financiamento da iniciativa Portugal Inovação Social (PIS) impulsionam o envolvimento do setor lucrativo em projetos sociais, seja através das parcerias para o impacto, dos títulos de impacto social, ou do Fundo para a Inovação Social – Capital. Esta última linha de financiamento requer que os projetos tenham a forma de sociedade comercial em que o capital social é divisível e pode ser adquirido.

Assim, a motivação para atrair investidores numa perspetiva de crescer e encontrar sustentabilidade por via desse crescimento, a ideia de que as formas típicas da economia social não permitem esse crescimento, associada à disponibilização de novas ferramentas, são razões para a preferência pela forma comercial.

As perspetivas dentro desta trajetória apontam para a possibilidade de que as inovações sociais experimentadas e desenvolvidas possam vir a trazer mudanças nas políticas públicas em termos da incorporação das inovações experimentadas nos projetos:

Estou confiante de que alguns dos projetos financiados no âmbito da iniciativa Portugal Inovação Social inspirarão a evolução de políticas públicas, sendo aliás essa também, na minha visão, uma das mais ambiciosas finalidades desta iniciativa pública: prototipar políticas públicas em parceria com a sociedade civil e com o setor privado. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

Ou em termos das próprias formas de atuação da política pública em direção a uma lógica de pagamento por resultados e impacto:

Eu vejo mais a lógica de «qual é o problema da sociedade que querem resolver?» e construir um modelo de negócios à volta disso, que muitas vezes pode ser em áreas onde o mercado funciona naturalmente ou outras vezes onde o mercado não funciona pura e simplesmente e aí é possível internalizar o impacto e daí temos coisas como os *impact bonds* ou temos modelos de negócios baseados em *outcomes* em vez de ser só em outputs muito concretos. Isso pode definir políticas neste domínio, em vez do Estado estar a contratualizar por vagas ou pelo serviço prestado propriamente dito pode-se começar a contratualizar em função do impacto. Isso já modeliza com quem é que se vai contratualizar. Em vez de contratualizar só com associações, que, às vezes, até são bastante ineficientes, pode contratualizar com qualquer tipo de organizações, contratualiza é à cabeça *outcomes*, é a transformação que gera. Por exemplo, garante o aumento de bem-estar das pessoas idosas nos serviços que presta em vez de ser quantos idosos é que integram. (Entrevista, Carlos Azevedo, IES)

Em suma, esta trajetória, que é a mais recente das apontadas, traz vários elementos de novidade ao que até agora era o campo de intervenção privilegiado da economia social e das agências públicas. O papel do setor privado lucrativo e o espaço mercantil não é apenas o de gerar modelos de gestão para as organizações, ou de se constituir como um espaço onde as organizações podem atuar através da venda dos seus bens e serviços. O tema do investimento social significa que o setor mercantil tem um interesse nos projetos de inovação social que é simultaneamente de uma nova sensibilidade sobre o social e interesse mercantil, no sentido em que os projetos podem ser também fonte geradora de receitas.

Resumindo, nesta trajetória, os empreendedores visam conciliar objetivos sociais e mercantis, retirando a sua sustentabilidade financeira de recursos mercantis e inspirando-se em modelos de gestão das empresas lucrativas. Estes empreendedores são, muitas vezes, jovens provenientes de escolas de gestão ou que participaram em formação pós-graduada sobre empreendedorismo e inovação, possuindo uma nova atitude em relação ao empreendedorismo.

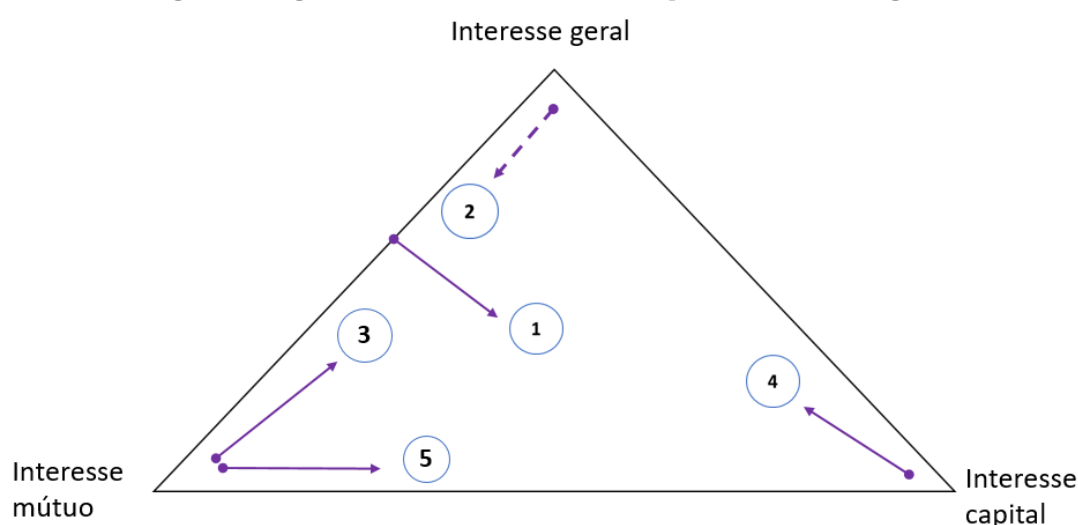
Em Portugal, este modelo não põe em discussão a questão de existirem limites à distribuição de lucros ou a obrigatoriedade de reinvestimento, o que cria dificuldades na distinção entre empresa social e empresa lucrativa. Como se viu, aliás, alguns dos instrumentos de financiamento presumem a possibilidade de distribuição de dividendos para atrair investidores.

Discussão e conclusão

A partir da revisão da literatura, análise documental e entrevistas a informantes privilegiados foi possível ir desenhando os contornos de diferentes modelos de empresa social em Portugal, alguns dos quais relacionados com os modelos identificados internacionalmente (Defourny e Nyssens 2017), sendo que outros se distinguem em termos das suas trajetórias organizacionais e institucionais específicas. A análise focou, numa perspetiva histórico-institucional, as tendências que moldaram estas trajetórias em termos de contexto nacional.

Estas trajetórias são esquematizadas na Figura 4-2, adaptada para Portugal a partir de Defourny e Nyssens (2017) que revela ser possível encontrar paralelismo com o modelo das cooperativas sociais, das organizações não lucrativas empreendedoras e dos negócios sociais da tipologia proposta por Defourny e Nyssens (2017). Estes paralelismos resultam, em grande medida, de dinâmicas históricas socioeconómicas e políticas idênticas na Europa ocidental, como é o caso da retração do Estado-Providência e os seus efeitos na sustentabilidade económica de parceiros tradicionais do Estado no campo da proteção social (caso do modelo das organizações não lucrativas empreendedoras na trajetória entre o interesse geral e o interesse do capital) e os efeitos da integração europeia e das políticas europeias de incentivo ao empreendedorismo e inovação social (caso do modelo dos negócios sociais na trajetória entre o interesse do capital e o interesse geral). De realçar também o paralelismo entre a emergência das CERIC e a emergência das cooperativas sociais na Europa como inovações organizacionais no seio da economia social.

Figura 4-2. Lógicas institucionais e modelos de Empresa Social em Portugal



Legenda: 1 – Organização não lucrativa empreendedora; 2 – Empresas sociais de integração pelo trabalho; 3 – Cooperativas sociais; 4 – Negócios sociais; 5 – Empresas da economia solidária.

Todavia, também como se viu, ainda que existam paralelismos nestes três modelos de empresa social em relação ao panorama internacional, existem também especificidades do contexto nacional a marcar estas trajetórias. Entre estas, assinalamos sobretudo o subdesenvolvimento do Estado-Providência, que se procurou implantar já em tempo de crise internacional e, portanto, com deficiências que se refletiram no financiamento dos serviços sociais e, ainda, a importância de uma parceria público-social que produziu efeitos de isomorfismo institucional das cooperativas sociais e das associações mutualistas com organizações de apoio a terceiros, sob o efeito do Estatuto das IPSS e do modelo de cooperação com o Estado. Assim, a trajetória destas organizações demonstra uma dupla tendência onde o

Estado atua como um campo magnético que atrai pelo estatuto e financiamento que concede às OES para prestar serviços sociais que isoladamente não consegue fornecer, e que repele porque, ao não pagar a totalidade dos custos associados aos serviços, empurra as organizações para o vértice do mercado.

Destacamos, também, duas trajetórias e os correspondentes modelos de empresa social que na literatura internacional tendem a aparecer integrados numa das três trajetórias, nomeadamente a trajetória que dá origem às empresas sociais de integração pelo trabalho, fortemente marcada pelo protagonismo das OES e, portanto, numa trajetória do interesse geral para o interesse comum (na literatura internacional, inseridas nas organizações não lucrativas empreendedoras) e a trajetória do interesse comum em direção ao polo do interesse económico, que descrevemos como as empresas sociais da economia solidária (inseridas, em termos de literatura internacional, nas cooperativas sociais), sublinhando o facto de que estas iniciativas propõem uma visão alternativa da economia encastrada na sociedade.

A especificidade das empresas sociais de integração pelo trabalho, e também a sua fraqueza em Portugal, são grandemente o resultado de uma perspetiva *top-down* da política pública, que levou ao desaparecimento da maioria destas organizações ou unidades produtivas quando cessou a política pública. Como exceção, evidenciamos o caso dos Açores, sustentado por uma rede que envolve organizações da economia solidária e entidades públicas na manutenção de uma perspetiva de integração de populações vulneráveis através de empresas de inserção. Quanto às empresas sociais da economia solidária, é a sua proposta de economia — distinta da economia mercantil — que as identifica com uma trajetória específica das empresas sociais. Esta trajetória, que dá origem ao movimento da economia solidária, tem paralelo em países como a Espanha e a França (Petrella *et al.* 2021).

Percebemos também que cada uma destas trajetórias tem a sua temporalidade específica, emergindo em contextos específicos, em que produzem efeitos o contexto da Revolução Democrática e a reemergência do movimento cooperativo, após 1974, a definição do arranjo específico da parceria público-social, nos anos 1980, em contexto de coevolução entre o Estado e as organizações do campo da ação social, as medidas de promoção do emprego e da empregabilidade na viragem do *welfare* para o *workfare* nos anos 1990 e o significado dos fundos e programas europeus no que se refere ao desenho de formas de intervenção territoriais, voltadas para a luta contra a pobreza e o desenvolvimento local e, mais recentemente, a emergência do empreendedorismo e da inovação social no contexto do programa Europa da Inovação.

Os dois primeiros momentos são de rutura institucional, dando origem a trajetórias histórico-institucionais novas de construção do Estado-Providência, implicando o protagonismo de novas organizações associadas a novas conceções sobre a produção e a proteção social. Todavia, também existem efeitos de dependência de trajetória a moldar as possibilidades da parceria público-social que se procura construir em contexto de democracia, com os efeitos dos arranjos anteriores — nos quais o Estado havia delegado em organizações da sociedade, em particular religiosas, a responsabilidade pela coordenação, financiamento e provisão da assistência e da saúde — e a fraqueza estrutural de um Estado-Providência que se procura construir já depois de a Europa ter atravessado os anos dourados, aliados a uma crise económica internacional e nacional. O terceiro momento é moldado pelas transformações do Estado-Providência em crise, associadas também aos efeitos dessa crise no emprego, implicando uma viragem do *welfare* para o *workfare*, associado a algum abandono da ideia de políticas sociais compensadoras para uma ideia de políticas sociais ativas. A partir deste momento, todos os Estados-Providência vão dando prioridade ao emprego e à empregabilidade, e as políticas sociais passam a ser concebidas como devendo contribuir para o emprego

e o crescimento. É a partir desta mudança que as organizações da economia social crescem, às suas valências do campo da ação social, o envolvimento em programas de formação profissional e de integração no mercado de trabalho. Por efeitos de dependência de trajetória, estas novas atividades foram desenvolvidas dentro das organizações que já tinham institucionalizada uma relação com o Estado, nunca se tendo desenvolvido um campo específico de organizações vocacionadas para esta área (Paiva *et al.* 2015).

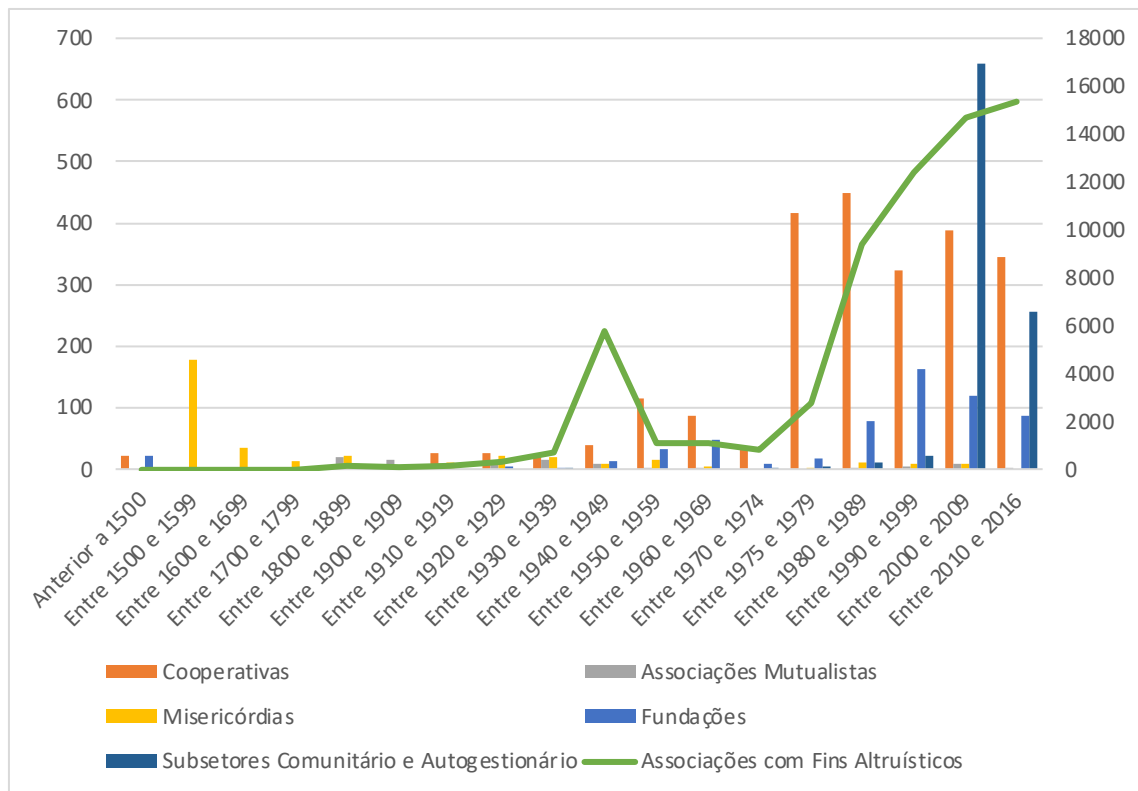
No quarto e quinto momento, os efeitos da integração europeia fazem-se sentir no papel de programas europeus que trazem novas abordagens, metodologias e recursos financeiros. O quarto momento é marcado pelo efeito de programas de luta contra a pobreza, programas regionais e programas de desenvolvimento local que dão um impulso a um novo tipo de organizações. É a partir de muita desta infraestrutura que se vão desenvolvendo novas perspectivas sobre a intervenção social e económica, a que o conceito de economia solidária, mais recente, veio a dar consistência e inspiração (Baumgarten 2017), amplificado pelos efeitos da crise na deslegitimação da economia capitalista financeirizada. O quinto momento é também marcado pela crise global iniciada em 2008 e pela viragem para as políticas de austeridade a partir de 2010, ainda que a popularidade de conceitos como inovação social e empreendedorismo social tenham surgido antes sob o impulso da Comissão Europeia, ecoando o programa europeu de uma Europa da Inovação — Europa 2020.

A crise é uma oportunidade para trazer novos conceitos e metodologias que pretendem transformar a intervenção social e as políticas públicas sob a égide da inovação, do impacto e do empreendedorismo. Por outro lado, o questionamento do papel que a lógica de crescimento capitalista financeirizado teve no desencadear da crise fez emergir uma ideia de capitalismo ético e de “mercados com coração”, que sustenta o interesse pelo investimento social. A promoção de empresas sociais é explicitamente referida numa das prioridades de investimento “Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego” (POISE¹⁷). Esta prioridade concretiza-se sobretudo através da iniciativa Portugal Inovação Social, que visa criar um ecossistema de inovação e empreendedorismo social, e na melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES).

A identificação destes momentos históricos significa que, se é possível identificar elementos de rutura que criam a oportunidade de mudança, as instituições geram efeitos de *path dependency* nas empresas sociais, moldando as suas próprias trajetórias e as suas possibilidades de mudança. É esta combinação de contingência histórica, quadros normativos, formas organizacionais e agência individual que permite identificar cinco modelos diferentes de empresas sociais (Petrella *et al.* 2021). O Gráfico 4-1, relativo ao ano de constituição das OES existentes em 2016, de acordo com a Conta Satélite da Economia Social, mostra também a ancoragem histórica de alguns dos tipos de organizações. As misericórdias, as OES mais antigas, fundadas sobretudo no século xvi, as associações mutualistas, fundadas sobretudo entre 1800 e 1949, as cooperativas, criadas na sua maioria a partir de 1975, as fundações, principalmente a partir da década 1980, e o subsector comunitário e autogestionário, de evolução recente, relacionado com a alteração do enquadramento de organizações como os baldios, que passaram do setor público, onde tinham sido colocados após a Revolução de 1974, para a economia social. Porque as associações representam um número esmagador das OES, elas são vistas com outros números, percebendo-se que a maioria das associações atualmente existentes foram criadas após 1975. Também estas origens moldam os discursos e as práticas das OES.

17 POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego. <https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/114862/Aviso_TO+3.33_POISE-39-2021-07_v1.pdf/838e0f7d-6b02-4f58-a358-a76324e85ffd>.

Gráfico 4-1. OES por ano de constituição (2016)



Fonte: INE e CASES (2019)

Com caráter de *path dependency* identificamos a relevância da economia social, de onde emergem quatro das trajetórias e dos modelos de empresa social como inovações dentro deste campo organizacional. Esta ancoragem é um aspeto partilhado com outros países europeus, como é o caso da França e da Espanha, países que, como Portugal, atravessaram recentemente um processo de institucionalização que culminou em leis de bases da economia social. Na Lei de Bases da Economia Social (LBES), fixa-se um conjunto de princípios que facilmente estabelecem paralelismos com a versão europeia da empresa social, nomeadamente, no que se refere à dimensão económica, o princípio da gestão autónoma e independente; à dimensão social, a primazia das pessoas e dos objetivos, a conciliação entre o interesse dos membros ou beneficiários e o interesse geral, e o respeito por um conjunto de valores; e à dimensão da governança, a participação voluntária, o controlo democrático, a alocação do excedente para os fins das entidades da economia social (European Commission 2019). Neste sentido, a LBES pode funcionar como um reforço dos quatro modelos de empresa social na linha da tradição europeia, enquanto o quinto modelo, mais tributário da tradição anglo-saxónica, poderá encontrar dificuldades de institucionalização, como se tem demonstrado na dificuldade de fixar quadros jurídicos para este tipo de organizações.

Referências bibliográficas

- ACEESA – Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico. 2010. *Funcionamento das Empresas de Inserção de Economia Solidária dos Açores*. Ponta Delgada: Observatório Regional de Economia Solidária/ACEESA.
- Amaro, Rogério Roque. 2009. «A Economia Solidária da Macaronésia — Um Novo Conceito». *Revista de economia solidária* 1: 11–28.
- Baumgarten, Britta. 2017. «Back to Solidarity-Based Living? The Economic Crisis and the Development of Alternative Projects in Portugal». *Partecipazione e Conflitto* 10(1): 169–192. <https://doi.org/10.1285/i20356609v10i1p169>.
- Defourny, Jacques, e Marthe Nyssens. 2017. «Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models». *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 28(6): 2469–2497. <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9884-7>.
- Estivill, Jordi. 2009. «Espacios públicos y privados. Construyendo diálogos en torno a la Economía solidaria». *Revista Crítica de Ciências Sociais* 84: 101–113.
- European Commission. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. 2019. *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe: Country Report: Portugal*. Luxemburg: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/73650>.
- Ferreira, Sílvia. 2015. «New Paths for Third-Setor Institutions in a Welfare State in Crisis: The Case of Portugal». *Nonprofit Policy Forum* 6(2): 213–241. <https://doi.org/10.1515/npf-2014-0025>.
- Garrido, Álvaro. 2016. *Cooperação e solidariedade: uma história da economia social*. Lisboa: Tinta da China.
- Heckl, Eva, Ingrid Pecher, Satu Aaltonen, e Pekka Stenholm. 2007. «Study on practices and policies in the social enterprise setor in Europe». Vienna: Austrian Institute for SME Research (Study on behalf of the European Commission, DG Enterprise & Industry).
- INE, e CASES. 2016. *Conta Satélite da Economia Social 2013*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.; CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social. <https://www.cases.pt/contasatelitedaes>.
- INE, e CASES. 2019. *Conta Satélite da Economia Social 2016*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.; CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social. <https://www.cases.pt/contasatelitedaes>.
- Mahoney, James, e Kathleen Thelen. 2010. «A theory of gradual institutional change». Em *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, editado por James Mahoney e Kathleen Thelen, 1–37. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>.
- Mendes, Américo M. S. Carvalho, e Filipe B. Pinto (coords.). 2018. *Importância económica e social das IPSS em Portugal*. Porto: CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. <http://rotass.cnis.pt/wp-content/uploads/2019/01/Livro-Importancia-Economica-e-Social-das-IPSS-em-Portugal-PDF.pdf>.
- Moreno, L. 2003. *Guia das organizações e iniciativas de desenvolvimento local*. Lisboa: Animar – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local.
- Neto, Paulo, Anabela Santos, e Maria Manuel Serrano. 2014. «Public policies supporting local networks for entrepreneurship and innovation: effectiveness and added value analysis of LEADER program in the Alentejo region of Portugal». *International Journal of Entrepreneurship and Small Business* 21(3): 406–435.
- Paiva, Júlio, Líliliana Pinto, Alcides Almeida Monteiro, e Nuno Miguel Cavaca Augusto. 2015. *Empregabilidade na Economia Social: o papel das políticas ativas de emprego*. Porto: EAPN.
- Parente, Cristina, Alexandra Lopes, e Vanessa Marcos. 2012. «Defining Social Entrepreneurship: Lessons from Portuguese Organizational Dynamics». Em *Conference Working Papers Series, Volume VIII*. Tenth International Conference of the International Society for Third Setor Research (ISTR), Siena, Italy, July 10–13, 2012. https://www.istr.org/?WP_Siena.
- Perista, Heloísa, e Susana Nogueira. 2002. «National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Portugal». *EMES WP no. 02/09*: 20.
- Petrella, Francesca, Nadine Richez-Battesti, Marta Solórzano-García, e Sílvia Ferreira. 2021. «Social Enterprises in France, Portugal and Spain». Em *Social Enterprise in Western Europe: Theory, Models and Practice*, editado por Jacques Defourny e Marthe Nyssens, 271–287. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429055140-16-19>.
- Polanyi, Karl. 2012. *A grande transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70.
- Quintão, Carlota. 2008. «Dez anos de empresas de inserção em Portugal—revisão dos dados oficiais e de estudos recentes». Em *VI Congresso Português de Sociologia*.
- Quintão, Carlota, Ana Luísa Martinho, e Mafalda Gomes. 2018. «As empresas sociais de inserção na promoção do emprego e inclusão social a partir de estudos de caso europeus». *Gestão e Sociedade* 12(32): 2374–2391. <https://doi.org/10.21171/ges.v12i32.2438>.
- Rosendo, Vasco. 1996. *O mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*. Lisboa: Multinova.
- Streeck, Wolfgang, e Kathleen Thelen. 2005. «Introduction: Institutional change in advanced political economies». Em *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, editado por Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen, 1–39. Oxford: Oxford University Press. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194981>.
- Torfinn, Jacob. 2001. «Path-dependent Danish welfare reforms: the contribution of the new institutionalisms to understanding evolutionary change». *Scandinavian political studies* 24(4): 277–309.
- Yunus, Muhammad. 2011. *A Empresa Social — A nova dimensão do capitalismo para fazer face às necessidades mais prementes da Humanidade*. Lisboa: Editorial Presença.