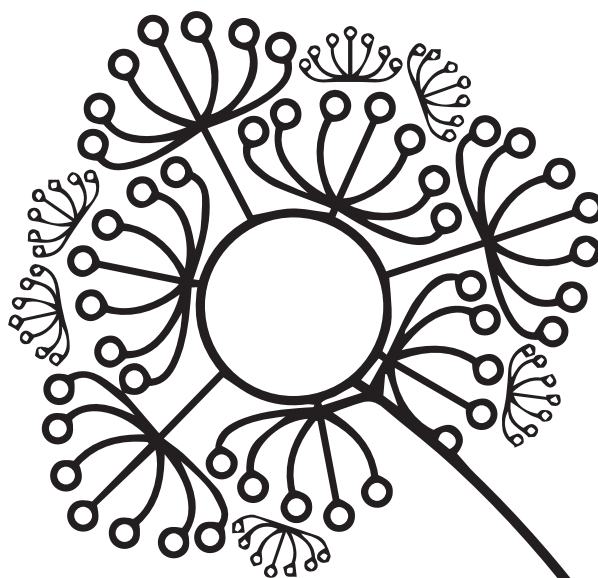


# 7. *A dimensão de governança das empresas sociais*

Sílvia Ferreira



## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Introdução _____	211
1. Estrutura de propriedade _____	213
2. Participação e governança _____	219
3. Discussão _____	229
Conclusão _____	234
Referências bibliográficas _____	237



## Introdução

Neste capítulo, analisamos a dimensão de governança das empresas sociais a partir da análise do Estudo de caso múltiplo, concebendo governação como «a relação entre vários participantes na determinação da direção e desempenho das empresas» (Monks e Minow, 1995, *apud* Low 2006, 376). A literatura do setor não lucrativo (Enjolras 2009) tem identificado diferenças entre a governação no setor público, nas organizações não lucrativas e nas empresas lucrativas. Estas diferenças ocorrem em termos de propriedade — pública, coletiva ou privada, respetivamente —, de controlo — público, dos membros de órgãos sociais, e dos proprietários e sócios —, de tomada de decisão — pelas direções de entidades públicas, direções eleitas por membros, ou direções ou assembleias de sócios — e dos mecanismos de controlo e de prestação de contas — democráticos, no caso das entidades públicas e organizações não lucrativas ou capitalistas.

Nas discussões sobre as empresas sociais, as fronteiras são mais ténues, na medida em que convergem tradições analíticas e formas organizacionais do setor não lucrativo e do setor lucrativo.

Os estudos sobre o governo das empresas sociais são influenciados por três tradições: a governança empresarial, a governança das organizações não lucrativas e a governança das cooperativas (Ridley-Duff e Bull 2011). Uma das especificidades da abordagem anglo-saxónica à governança das organizações não lucrativas é perceber, na maioria das vezes, que existe uma separação entre os órgãos diretivos (*boards*) e os órgãos executivos, sendo os anteriores frequentemente cooptados na comunidade (Spear, Cornforth, e Aiken 2007).

Na abordagem às empresas sociais, a tradição europeia, influenciada pela governança cooperativa, presta atenção à multiplicidade de *stakeholders* envolvidos no controlo e nos processos de decisão, e às formas democráticas de participação na tomada de decisão. Assim, descreve a forma de governança típica das empresas sociais como governança democrática (Pestoff e Hulgård 2016).

Em Portugal, as formas legais mais comuns das empresas sociais são as da economia social, ou seja, cooperativas, associações e mutualidades, o que difere de outras tradições legais, como a anglo-saxónica, e as aproxima do Sul da Europa (Petrella *et al.* 2021). Estas formas, tipicamente, possuem estruturas que envolvem muitos tipos de cooperadores e processos democráticos de tomada de decisão.

Mais recentemente, têm surgido empresas sociais sob a forma de sociedades, sejam elas sociedades por quotas, sociedades anónimas ou sociedades unipessoais (Huysentruyt *et al.* 2016; Ávila 2016). O enfoque na iniciativa/projeto de inovação social em alternativa à forma organizacional trouxe este alargamento em termos de formas possíveis para as empresas sociais, conforme se pode ver no Mapa de Empreendedorismo e Inovação Social (IES e IPAV 2015).

Se o surgimento das empresas sociais exprime inovações nas formas organizativas típicas da economia social, como apontavam os primeiros estudos sobre empresas sociais na Europa (Nyssens 2006), a emergência da inovação e do empreendedorismo social contribuíram para aprofundar a complexidade organizacional. Esta complexidade está bem patente nas organizações estudadas, levando a questionar, por vezes, a unidade de análise.

No projeto ICSEM, definiu-se como unidade de análise uma unidade/entidade institucional, ou seja, uma organização que é «capaz, por si só, de possuir bens e ativos, incorrer em passivos e de se envolver em atividades económicas e transações com outras unidades», independentemente de estar ou não registada legalmente. Distinguiram-se ainda as unidades subsidiárias, quando estas dependem em mais de 50% de outra organização, em capital ou propriedade.

Todas as organizações estudadas são unidades institucionais principais, sendo que algumas possuem participações em outras organizações. Assim, identificámos outras unidades institucionais ou empresas com as quais as empresas sociais se relacionam e, em casos em que tivemos acesso a dados, analisámos essas unidades.

Encontrámos ilustrações da complexidade que as empresas sociais podem assumir. Um dos casos estudados consiste numa cooperativa que é membro fundador de uma associação de promoção da inclusão social pelo desporto, ocupando estatutariamente os lugares de vice-presidente e presidente. As atividades desta associação estão integradas como valência nas atividades da cooperativa, existindo indistintamente a par com outras valências. Noutro caso, uma cooperativa participa no capital de outra cooperativa, juntamente com outras pessoas individuais e coletivas, para promover a produção e comercialização dos produtos biológicos que produz.

Em dois casos, as organizações estão envolvidas em estruturas de 2.º grau, como cooperadoras ou membros coletivos associativos, visando a capacitação e a partilha de serviços pelas organizações e os seus membros.

Estudámos também o caso de uma cooperativa que nasceu de uma sociedade por quotas na perspetiva de a primeira vir a dar lugar à segunda. No momento do estudo, a sociedade era um dos membros coletivos da cooperativa, a par com os outros cooperantes, muitos dos quais são trabalhadores na sociedade por quotas. Noutro caso, estudámos uma cooperativa nascida como projeto dentro de uma associação, que envolveu membros da associação nos órgãos sociais da cooperativa, e tem vindo a fazer um percurso de autonomização. Noutro caso, estudámos uma caixa económica que funciona, na prática e legalmente, como entidade anexa de uma mutualidade. Legislação recente obriga a que as direções das duas organizações sejam autónomas, ainda que os membros da assembleia geral sejam os mesmos nas duas organizações. Existe ainda o caso de duas organizações que funcionam na concretização de um só projeto, complementando-se, possuindo duas formas jurídicas distintas, de associação e sociedade por quotas, procurando, através das duas formas legais, ultrapassar as limitações colocadas por cada uma das formas jurídicas. Assim, o projeto possui uma dimensão mais comercial, em que a sua missão social é prosseguida através dos instrumentos do mercado, concretizada numa sociedade por quotas, a organização original, e uma dimensão social e

educativa concretizada com instrumentos não mercantis, como serviços pro bono e recursos filantrópicos e públicos, concretizada numa associação. As duas organizações que formam o projeto estão interligadas na missão social e mutuamente dependentes.

Por fim, é ainda possível distinguir entre empresa e forma jurídica, na medida em que a primeira diz respeito a uma unidade de produção em que pode ou não possuir forma jurídica. Este é o caso das empresas de inserção existentes em duas organizações. Em dois casos, foi possível autonomizar a informação social e a económica, mas a governação é dependente da organização-mãe.

## 1. Estrutura de propriedade

Segundo Ridley-Duff e Bull (2011), as empresas sociais do continente europeu e as dos EUA e do Reino Unido diferem quanto à propriedade e ao controlo. Na forma de controlo baseada no acionista (*stockholder*), este está nas mãos do indivíduo ou do grupo de investidores, de acordo com o capital investido. Na forma de controlo baseada nas partes interessadas (*stakeholder*), o controlo está naqueles que têm um interesse, que não é apenas monetário.

O que caracteriza as empresas sociais europeias é a predominância de uma governança baseada nos *stakeholders*, interiorizados na estrutura de propriedade da organização enquanto membros, associados ou cooperantes, envolvidos nos órgãos formais obrigatórios de governo como membros efetivos, de plenos direitos em termos de eleger e de serem eleitos, ou outros tipos de membros, como os honorários e beneméritos, etc., e envolvidos noutra tipo de órgãos formais ou informais.

Nas **cooperativas**, os cooperadores participam economicamente e contribuem para o capital da cooperativa, controlando-a democraticamente. Para ser membro de uma cooperativa, é necessário subscrever um número mínimo de títulos de capital, conforme fixado na legislação (Código Cooperativo e legislação dos diferentes ramos) e nos Estatutos das organizações. As cooperativas estudadas fixam estes montantes de forma variável, sendo que é comum encontrar uma subscrição mínima de três títulos de capital no valor de cinco euros cada, no caso das cooperativas de solidariedade social, na perspetiva de facilitar a adesão de públicos que, por vezes, têm baixos rendimentos. Em cooperativas de outros ramos, os montantes máximos de subscrição de capital variam até aos 100 euros, que correspondem a valores fixados pelo Código Cooperativo. Os títulos adquiridos pelos cooperadores efetivos são obrigatórios e constituem o capital social da cooperativa, podendo ser reembolsados se o cooperador decidir sair da cooperativa.

Também as **associações** têm legislação enquadradora, como o Código Civil ou estatutos específicos de determinadas áreas de intervenção, como é o caso do Estatuto das IPSS para a área da intervenção social. Nos casos em que a adesão implica o pagamento de joia e quota, isso pode servir de entrave ao envolvimento de membros, em particular beneficiários. Num dos casos, o envolvimento na organização não depende do estatuto de membro, pois considera-se que muitos dos beneficiários não estão em condições de formalizar a adesão, pagando as quotas e a joia. Noutra caso, refere-se a relutância em incentivar os beneficiários das atividades a tornarem-se associados pela mesma razão, tendo em conta os baixos recursos dos beneficiários.

Nas **sociedades**, a propriedade é definida por participações de capital por parte dos sócios, podendo variar entre os sócios.

A nossa amostra não incluiu outras formas legais, pelo que não são objeto de consideração.

**Tabela 7-1. Stakeholders internos e externos das empresas sociais**

	Forma legal	Membros efetivos	Outros estatutos	Assembleia geral	Stakeholders externos	Prestação de contas
ES1	Associação	Cidadãos Gestores Trabalhadores Utilizadores		Associados	Financiadores; Famílias; Poder local; Empresas; Estado; Comunidade	Alargada
ES2	Cooperativa	Trabalhadores Cidadãos		Cooperadores	Famílias; Financiadores; Fornecedores; Clientes; OES	Obrigatória
ES3	Cooperativa	Trabalhadores Utilizadores	Beneméritos Honorários	Cooperadores	Financiadores; Comunidade; Poder local; Famílias; Empresas;	Alargada
ES4	Cooperativa	Utilizadores Trabalhadores Gestores		Cooperadores	Clientes; OES	Obrigatória
ES5	Associação	Cidadãos Trabalhadores Utilizadores	Honorários	Associados Comunidade	Comunidade; Financiadores; Fornecedores; OES; Sociedade; Especialistas	Obrigatória
ES6	Associação	Trabalhadores Cidadãos Voluntários	Honorários	Associados	Utilizadores; Estado; Financiadores; OES	Alargada
ES7	Mutualidade	Utilizadores Trabalhadores Gestores	Aderentes Contribuintes Honorários	Associados	OES; Fornecedores	Alargada
ES8	Associação	Utilizadores Trabalhadores Gestores		Associados	Clientes; Estado	Alargada
ES9	Cooperativa	Utilizadores Trabalhadores Fornecedores	Fundadores Beneméritos Honorários	Cooperadores	OES; Fornecedores; Estado; Sociedade	Obrigatória
ES10	Sem	-	-		Financiadores; Clientes	Alargada
ES11	Associação	Cidadãos Trabalhadores Utilizadores Fornecedores	Honorários	Associados	Financiadores; Poder local; Comunidade; OES	Alargada
ES12	Sem	-	-		Clientes; Financiadores; Fornecedores	Obrigatória
ES13	Cooperativa	Trabalhadores Utilizadores Investidores Sociedades lucrativas	Investidores Honorários Beneméritos	Cooperadores (aberta a coprodutores)	Sociedade; Comunidade; Vizinhos; Clientes	Obrigatória
ES14	Cooperativa	Utilizadores Trabalhadores	Colaboradores	Cooperadores (aberta à comunidade)	Comunidade; Sociedade; Estado; Clientes; OES	Obrigatória
ES15	Associação	Trabalhadores Cidadãos	Honorários	Associados	Comunidade; Poder local; Empresas; OES; Financiadores	Obrigatória
ES16	Cooperativa	Utilizadores Trabalhadores Voluntários Cidadãos		Cooperadores	Poder local; Clientes; OES; Empresas	Obrigatória
ES17	Sociedade por quotas	Sócios		Sócios	Trabalhadores; Estado; Clientes; Empresas; Utilizadores; Especialistas	Obrigatória
ES18	Associação	Cidadãos Sociedades lucrativas	Fundadores Aderentes Honorários	Associados	Associados; Trabalhadores; Estado	Obrigatória
ES19	Associação	Voluntários Utilizadores Cidadãos Trabalhadores		Associados	Financiadores; Empresas; Clientes; Poder local; OES; Especialistas	Obrigatória

### 1.1. *Stakeholders* internos

As organizações possuem, em geral, vários tipos de membros. Os **membros efetivos**, que participam na tomada de decisão, nomeadamente na assembleia geral, e subscrevem títulos de capital, no caso das cooperativas, modalidades associativas, no caso das associações mutualistas, ou pagam (ou não) joia ou inscrição e quotas nas associações. Como tal, é deles a propriedade. Em dois dos casos estudados, existe a categoria de **membro fundador**, categoria que engloba os membros fundadores da organização ou outros designados por estes. Não só estes têm os mesmos direitos dos sócios efetivos no que diz respeito ao poder de decisão, como têm o papel de guardiões da missão da organização. Num dos casos, são os sócios fundadores, num Conselho de Fundadores, que, com uma maioria de dois terços, aprovam a admissão de novos associados. Noutro casos, os sócios fundadores estão em maioria num Conselho de Curadores.

Num dos casos, prevê-se a existência de **membros investidores**, que não são cooperadores. Estes subscrevem títulos de capital ou de investimento, mas cuja soma da totalidade dos investidores não pode ser superior a 30% das entradas na Cooperativa. A Assembleia Geral aprova os membros investidores, bem como o capital a investir e os seus direitos e deveres, mediante proposta do Conselho de Administração. Os membros investidores podem ser integrados nos órgãos sociais e participar na Assembleia Geral, podendo votar de acordo com a regra democrática de uma pessoa, um voto. Noutro caso, contemplam-se os **associados contribuintes**, como as pessoas individuais ou coletivas que contribuem para o financiamento de regimes profissionais complementares de segurança social em mutualidades, com direito de participar nas assembleias gerais e de examinar os livros, relatórios e contas, mas não de votar.

Os restantes tipos de membros não têm poder de votar, eleger e ser eleito, ainda que possam participar na assembleia geral. Estes sócios não participam formalmente na propriedade e na tomada de decisão.

Um tipo comum de membro é o **sócio honorário**, distinguido enquanto tal pela assembleia geral, ao qual se reconhece um contributo especialmente relevante para a realização dos fins da instituição. Pode também haver a distinção entre o sócio honorário e o sócio **benemérito**, sendo que este último contribui com bens ou valores para os fins da organização.

No Estudo de caso múltiplo, encontrámos pontualmente outros estatutos, como colaboradores, aderentes ou contribuintes, com participação em algumas atividades das organizações, mas sem direito a voto e a eleger e serem eleitos para os órgãos sociais. Trata-se de formas de alargar a participação nas atividades das organizações, como é o caso dos **sócios colaboradores**, que podem fazer doações em dinheiro, espécie ou trabalho e têm acesso aos produtos e condições reservadas aos cooperantes de uma das cooperativas estudadas. Num estatuto idêntico, encontrámos também os **associados aderentes**, membros de organizações parceiras que têm acesso aos serviços provenientes destas parcerias.

Em todos os casos estudados, existe mais do que um tipo de *stakeholder*, o que está em consonância com a caracterização das empresas sociais como *multistakeholder* (Defourny e Nyssens 2010). Um dos *stakeholders* presente em quase todos os casos, com exceção de dois, são os trabalhadores, o que sublinha a especificidade das empresas sociais face às sociedades no que se refere à democracia económica (Ridley-Duff e Bull 2011). Em sete casos, os trabalhadores constituem o número mais elevado de membros. Em três casos de cooperativas, todos os trabalhadores são também cooperantes-utilizadores.

Algumas organizações têm limites à participação de trabalhadores, para que os interesses destes não se sobreponham aos dos restantes *stakeholders*. Ainda que estas limitações ocorram sobretudo ao nível da participação e não da propriedade, identificámos um caso em que os trabalhadores só podem tornar-se membros efetivos após três anos de vínculo com a cooperativa.

Em doze casos, os **utilizadores** (ou antigos utilizadores) são também proprietários das organizações, o que inclui beneficiários ou utentes de serviços sociais em associações e mutualidades, produtores e prestadores de serviços em cooperativas, ou consumidores em cooperativas.

Os **cidadãos** são outro importante grupo de *stakeholders*, presentes em oito casos, na maioria associações filantrópicas e/ou criadas através da mobilização de cidadãos. A mobilização destes *stakeholders* resulta de uma preocupação com um problema social que afeta um grupo vulnerável ou em propostas que encerram uma determinada visão sobre o que contribui para o bem-estar da sociedade, como a cultura, o ambiente, etc.

Em dois casos, existem membros **fornecedores**, que são sobretudo empresas lucrativas que fornecem serviços à organização ou aos seus membros. Nestes casos, a categoria de membro facilita a sua condição de fornecedor, implicando uma relação de proximidade que, frequentemente, tende a privilegiar relações locais.

Em dois casos, existem **sociedades lucrativas** como membros, tendo contribuído para o processo de constituição das organizações.

Em três casos, existem **voluntários** que são sócios ou associados, sendo que num deles os voluntários incluem antigos utilizadores. Estes voluntários tendem a ter um papel relevante no funcionamento e sustentação da organização.

A prestação de contas em relação aos *stakeholders* internos dá-se, no mínimo, através dos mecanismos formais, como, por exemplo, a apresentação nas assembleias gerais dos relatórios de contas e atividades, e dos planos de atividades. A sua participação na elaboração destes documentos estratégicos ocorre, sobretudo, através de mecanismos de participação como os órgãos sociais ou outros.

## 1.2. *Stakeholders* externos

Questionámos as organizações sobre quais os *stakeholders* com influência na governação da organização e se estão envolvidos na governança. Na sua esmagadora maioria, as organizações referiram, em primeiro lugar, os seus *stakeholders* internos, como os utilizadores e os trabalhadores, que pudemos observar na propriedade e nos órgãos de governação. Reportando-nos aos *stakeholders* que não estão envolvidos formalmente nos órgãos de governação, encontramos uma grande variedade que caracterizamos de seguida.

Em primeiro lugar, encontram-se os **utilizadores**, que, ainda que em muitas organizações sejam membros, noutras, raras, não se encontram envolvidos a este título. Num dos casos, foi referido que a organização tem mantido contacto com pessoas que correspondem ao perfil dos utilizadores desde a conceção da ideia até à sua implementação, funcionando como grupo informal de consulta. As **famílias** dos utilizadores, em especial quando estes utilizadores são grupos vulneráveis, são também identificadas como *stakeholder* relevante, sendo que frequentemente também são utilizadores. A forma de participação das famílias ocorre através da auscultação individual em aspetos que dizem respeito aos seus familiares, como, por exemplo, na negociação de planos de intervenção individuais.



Em relação aos *stakeholders* externos, não é surpreendente que num número significativo de organizações os **financiadores/doadores** (públicos e filantrópicos, locais, nacionais e internacionais) ocupem um lugar relevante em termos da influência que têm na governação, mesmo não participando em nenhum órgão. Esta importância é mais comum nas associações e/ou nas organizações que intervêm no campo social.

Os financiadores têm influência porque há um conjunto de procedimentos e regras que têm de ser cumpridos pelo que isso tem impacto na governança da organização. (Estudo de caso, Entrevista)

Os financiamentos estão associados a regras que influenciam o tipo de atividades e a sua execução, quando não mesmo a própria estratégia da organização. Refira-se, a título de exemplo, o papel que o programa PARTIS, da Fundação Calouste Gulbenkian, tem tido na promoção da intervenção social pela arte, ou o papel que o financiamento da cultura tem tido no desenvolvimento de serviços educativos por parte de estruturas culturais. É também em relação aos financiadores que se dá a parte mais significativa da prestação de contas.

Para encontrarmos a melhor forma de trabalhar com cada um dos *stakeholders*, perdemos muito tempo a fazer diagnósticos, a obter *feedback* deles, a avaliar como é que as coisas estão a acontecer e, muitas vezes, em determinadas decisões mais estratégicas, consulto o investidor. Temos conversas regulares, às vezes mensais, não por ser obrigatório, mas faz parte da forma como nos relacionamos com os *stakeholders*. (Estudo de caso, Entrevista)

Se, em alguns casos, as organizações se limitam a cumprir o obrigatório em termos de prestação de contas, noutros casos, mais raros, é prática comum a prestação de contas a todos os financiadores, o que pode incluir relatórios e visitas, para demonstrar como os apoios foram utilizados. Esta prática, segundo foi referido por uma organização, tem como consequência o reforço da relação com os doadores.

Quando os financiadores são públicos, o papel de financiador e de regulador do **Estado** pode coincidir, como acontece, por exemplo, com a Segurança Social, que, por exemplo, no âmbito dos acordos de cooperação, fornece normas e diretrizes que regem os serviços prestados, e cuja falta de cumprimento pode pôr em causa o funcionamento ou financiamento dos serviços. As organizações estão também obrigadas à prestação regular de contas a entidades como a Segurança Social, no caso das IPSS, ou à CASES, no caso das cooperativas.

Alguns órgãos da administração pública, como os do campo do emprego ou da segurança social, podem também ser parceiros no apoio a pessoas mais vulneráveis, por exemplo, encaminhando-as para os serviços das organizações.

Em vários casos, ficámos com a perceção de que o relacionamento com o **poder local**, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, é mais horizontal do que o que ocorre com o Estado central e com outros financiadores/doadores. O poder local pode ter um papel importante de apoio, que pode ser ao nível dos recursos, financeiros ou em espécie, ou como cliente, mas também pode constituir-se como parceiro na realização de atividades, facilitando e legitimando a relação entre a organização e os atores e públicos locais.

O Estado tem aqui um papel fundamental. Para nós, é importante esse reconhecimento [...] a autarquia é fundamental, é a quem pedimos licença do barulho e licença para tudo. (Estudo de caso, Entrevista)

Esta relação com a Cidade só se consegue construir porque, na verdade, do ponto de vista do Município, ao contrário de outros sítios que existem no País, do ponto de vista programático nunca ninguém se meteu. Nós estamos num espaço municipal, mas temos total liberdade para construir os programas e os projetos. (Estudo de caso, Entrevista)

Por outro lado, várias organizações apontam os **clientes** como um *stakeholder* relevante, do qual também dependem para a sua sustentabilidade, dado que se trata de organizações que vendem bens ou serviços, ou que apoiam as atividades económicas dos seus membros. Estes clientes podem ser diversos, incluindo empresas, entidades públicas ou indivíduos.

Os clientes das empresas [são importantes] porque, eventualmente, a preocupação é satisfazê-los de uma forma mais direta. (Estudo de caso, Entrevista)

As **empresas** foram também referidas enquanto apoiantes das organizações, através de donativos, sendo clientes dos seus bens e serviços ou envolvendo-se de outras formas. Destacamos o envolvimento em atividades de integração pelo trabalho, por exemplo, acolhendo pessoas com dificuldades de integração no mercado de trabalho no âmbito de programas de promoção do emprego, ou contribuindo para a disseminação de inovações sociais ao adotá-las internamente. As empresas podem também ser **fornecedores**, que várias organizações referiram como sendo um importante *stakeholder*. Uma organização referiu que a relação com os seus fornecedores assenta numa relação de confiança e apoio, que pode incluir o diferimento de pagamentos quando a organização não tem capacidade de pagar por atrasos nas transferências dos financiadores. Noutro caso, privilegiam-se as relações com empresas locais numa perspetiva de sustentabilidade e de confiança. Noutro caso, as empresas são importantes para o fornecimento de matéria-prima ao mesmo tempo que a organização procura que alinhem na sua missão.

Antes de comprarmos excedentes ou conseguirmos a sua doação, tentamos perceber do ponto de vista de vantagens como é que isso funciona para as empresas, em que condições é que o podem fazer, como é que registam, o que é que do ponto de vista contabilístico fazem [...] dos possíveis ganhos para ambas as partes. (Estudo de caso, Entrevista)

Foram várias as organizações que identificaram a comunidade ou a sociedade em geral como *stakeholders*. Distinguimos aqui as duas escalas. Por um lado, existem as organizações que possuem ligações fortes com a **comunidade local**, percebendo-a como um dos seus *stakeholders* relevantes. As organizações utilizam as infraestruturas locais, envolvem-se em atividades com instituições locais, realizam eventos incluindo os seus públicos e a comunidade ou possuem infraestruturas que abrem à comunidade. Em três casos, esta abertura é uma forma de combater a estigmatização dos seus públicos. Numa perspetiva de promoção do desenvolvimento comunitário, três organizações abrem as assembleias gerais ou as reuniões da direção à participação da comunidade local — permitindo, assim, a participação em decisões estratégicas e o envolvimento em atividades da organização.

Por outro lado, as organizações que concebem a **sociedade** como *stakeholder* têm, no modo como se organizam e como produzem, o objetivo de impacto social e ambiental nos ecossistemas e na sociedade. Frequentemente, estas organizações desenvolvem iniciativas de informação e sensibilização abertas, visando alterar comportamentos, ou percebem as suas atividades como fomentadoras de mudança social. Uma organização referiu a influência que a opinião pública e os média têm sobre o modo como os seus beneficiários são percebidos na sociedade, procurando ter influência nas perceções e representações sociais.

A prestação de contas à sociedade faz-se, frequentemente, através da disponibilização de relatórios e planos nas páginas das organizações na Internet. Esta disponibilização é obrigatória para o caso das IPSS, após a revisão do Estatuto («As contas do exercício são publicadas obrigatoriamente no sítio institucional eletrónico da instituição até 31 de maio do ano seguinte a que dizem respeito» — Art.º 14.º-A, n.º 2), podendo ver suspensos os apoios públicos caso não o façam. Assim, todas as organizações que são IPSS têm esta documentação na sua página, ainda que existam diferenças entre as que cumprem os mínimos obrigatórios

(dois casos) e as que disponibilizam a documentação, e eventualmente já o faziam antes, numa perspetiva de transparência, incluindo regulamentos internos, relatórios e planos de vários anos, ou documentos de auditoria interna ou externa (sete casos). Uma das organizações procura simplificar os relatórios para serem compreendidos pelo público em geral. No caso de organizações que não têm esta obrigatoriedade, a maioria não disponibiliza esta documentação *online*, limitando-se a prestar contas às entidades financiadoras ou reguladoras e aos membros, como acontece em todas as cooperativas, com uma exceção, e com a sociedade por quotas.

Várias organizações apontam também como *stakeholders* outras **organizações da economia social**, nomeadamente aquelas com as quais trabalham em parcerias de projetos e atividades, com as quais possuem protocolos para a partilha de serviços ou equipamentos, ou com as quais integram organizações de 2.º grau. Os membros dessas OES podem também constituir-se como *stakeholder*, por exemplo, ao utilizarem os serviços da organização.

Três organizações referiram o papel de **especialistas** no apoio à tomada de decisão, ao desenvolvimento de atividades ou à promoção da organização. Podem incluir indivíduos que promovem a organização ou centros de investigação, universidades e investigadores com os quais desenvolvem estudos ou atividades de investigação-ação, importantes para o desenvolvimento de abordagens e metodologias inovadoras.

Em geral, não existem órgãos ou mecanismos sistemáticos de participação dos *stakeholders* externos, mas não é por isso que a sua influência deixa de se sentir. De realçar, ainda, três casos de organizações que, no âmbito dos seus procedimentos de qualidade, referiram efetuar regularmente inquéritos de satisfação a alguns dos seus *stakeholders internos*, como os utilizadores, e externos, como fornecedores, clientes e parceiros.

## 2. Participação e governança

Depois de termos analisado a propriedade e os *stakeholders* das empresas sociais, analisamos agora a sua dimensão participativa. Como já referimos, esta está dependente das formas legais e dos quadros jurídicos que as regulam, principalmente o Código Civil e a legislação específica dos vários tipos de associações, Código das Associações Mutualistas, Código Cooperativo e legislação específica dos ramos cooperativos, Estatuto das IPSS, Lei-Quadro das Fundações, ou o Código das Sociedades Comerciais, etc. As normas desta legislação encontram-se maioritariamente expressas nos Estatutos das organizações, a par de especificidades próprias que a legislação permita.

**Tabela 7-2. Participação nas Empresas Sociais**

	Tomada de decisão	Sócios/ssociados	% de particip.	Órgãos sociais	Quem participa?	Outros órgãos	Membros
ES1	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	550	Baixa	AG, CF, Administração		Reuniões departamentais	Trabalhadores Coordenadores serviços
ES2	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	58	Média	AG, CF, C. Administração	Trabalhadores Cidadãos	Reuniões departamentais Comissão Técnico-social Assembleias de pais	Trabalhadores Coordenadores serviços Coordenadores serviços C. Administração Famílias
ES3	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	400	Muito baixa	AG, CF, C. Administração	Trabalhadores	Núcleo interserviços	Coordenadores serviços C. Administração
ES4	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	230	Baixa	AG, CF, Direção	Trabalhadores Utilizadores	-	-
ES5	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	?	Elevada	AG, CF, Direção	Cidadãos Trabalhadores Utilizadores	<i>Think Thank</i> Democracia participativa Plenários trabalhadores	Trabalhadores Direção Especialistas, Utilizadores Comunidade
ES6	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	19	Baixa	AG, CF, Direção	Trabalhadores Gestores Cidadãos	-	-
ES7	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	45 734	Muito baixa	AG, CF, Direção	Trabalhadores Utilizadores Gestores	Conselho Geral Reuniões plenárias de secção	Direção Trabalhadores Coordenadores
ES8	Efetivos Fundadores 1 pessoa, 1 voto	1 350	Muito baixa	AG, CF, Direção	Utilizadores Trabalhadores	Conselho de Curadores Grupos locais	Fundadores Beneméritos Efetivos
ES9	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	45 734	n.d.	AG, CF, Direção	Gestores Especialistas		
ES10						Reuniões departamentais	Trabalhadores Coordenadores serviços
ES11	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	75	Baixa	AG, CF, Direção	Cidadãos Utilizadores		
ES12						Reuniões departamentais	Trabalhadores Coordenadores serviços
ES13	Efetivos (delegados) Investidores 1 pessoa, 1 voto	50	Elevada	AG, CF, C. Administração	Utilizadores Trabalhadores	Assembleias setoriais  <i>Sociocracia</i> <i>Community Supported</i> <i>Agriculture</i>	Trabalhadores, Utilizadores, Gestores Sócios Utilizadores, Trabalhadores, Fornecedores, Gestores, Voluntários, Cidadãos, Especialistas
ES14	Efetivos (delegados) 1 pessoa, 1 voto	31	Elevada	AG, CF, Direção	Utilizadores Aberta à comunidade	Assembleias setoriais	Trabalhadores Utilizadores Gestores
ES15	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	15	Elevada	AG, CF, Direção	Trabalhadores Cidadãos	Fórum estratégico Grupo de trabalho	Utilizadores Cidadãos Voluntários Especialistas Parceiros
ES16	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	120	Média	AG, CF, C. Administração	Utilizadores Cidadãos Voluntários		
ES17	Sócios Capital Não é a AG	3	Elevada	AG, CF	Proprietários		
ES18	Fundadores Aderentes 1 pessoa, 1 voto	10	Média	AG, CF, Direção, Conselho de Fundadores	Trabalhadores Gestores Cidadãos		
ES19	Efetivos 1 pessoa, 1 voto	20	Elevada	AG, CF, Direção	Voluntários Utilizadores Cidadãos	Conselho Consultivo	Especialistas Voluntários Fornecedores

## 2.1. Assembleia Geral

Um dos aspetos que concretiza o carácter democrático das organizações da economia social é a existência de uma assembleia geral e de nela o poder de decisão dos membros efetivos ser regido pela regra uma pessoa, um voto. Tal ocorre em quase todos os casos, com exceção de dois. Um, de uma associação, em que existe um conselho de fundadores, e outro, de uma sociedade, em que o gerente concentra uma parte importante dos poderes.

Legalmente, nas cooperativas, associações e mutualidades é a assembleia geral que define as linhas fundamentais de atuação da organização, frequentemente mediante proposta da direção/conselho de administração. Aprova a admissão ou exclusão dos associados ou cooperadores, elege os membros dos órgãos executivos e fiscalizadores, vota o orçamento anual, delibera sobre a aquisição ou alienação de bens imóveis, sobre a alteração dos estatutos e dos regulamentos internos, aprova a adesão a organizações de segundo nível, delibera sobre remuneração de órgãos sociais, custos administrativos e distribuição de excedentes, a existirem, bem como sobre a dissolução e liquidação da organização. Meira (2018) descreve a pluralidade de competências e refere as seguintes: eletivas, estratégicas, de gestão e de controlo.

Numa das associações, é o conselho de fundadores que elege a assembleia geral. Este conselho é composto por todos os sócios fundadores e tem como competências a eleição e destituição dos membros dos órgãos sociais, a admissão e destituição de novos associados, a definição e aprovação da política da associação, a apreciação dos atos de gestão e fiscalização dos outros órgãos sociais.

Nos casos estudados, a assembleia geral reúne duas vezes por ano, uma para aprovação do Relatório de Atividades e Contas e outra para aprovação do Plano de Atividades e do Orçamento, conforme estabelecido na lei. Esta aprovação implica uma corresponsabilização dos membros juntamente com a direção/conselho de administração e o conselho fiscal pelo funcionamento da organização. Podem ocorrer reuniões extraordinárias em circunstâncias especiais.

Em termos gerais, participam na assembleia geral todos os membros, sendo que apenas os associados/cooperadores/sócios — ou, num dos casos, também os membros fundadores, e noutro caso também os membros investidores —, podem votar e eleger e serem eleitos.

Nas associações/mutualidades e nas cooperativas estudadas, regra geral, o poder de voto é distribuído segundo a regra de “**uma pessoa, um voto**”, o que denota o facto de se tratar de organizações de pessoas e não de capital. Já nas sociedades, como ocorre num dos casos, o poder de voto varia em função do capital detido pelos sócios.

Em dois casos de cooperativas multissetoriais, existem **assembleias setoriais**, sendo que estas elegem delegados para participação nas assembleias gerais. Com vista a manter a representatividade, o número de delegados eleitos por secção depende do número de cooperadores. Por exemplo, é eleito um delegado por cada cinco cooperadores.

Na maioria dos casos, a **participação** efetiva dos cooperadores ou associados na assembleia geral é considerada aquém do desejável. As organizações admitem que a participação é maior quando estão em causa decisões importantes, como eleição de órgãos sociais, alterações com impacto direto nos membros ou mudanças com impactos financeiros ou organizacionais significativos.

Ainda assim, tendo em conta a percentagem de membros que participa nas assembleias gerais, verificámos um cenário diversificado, existindo vários casos em que esta participação é elevada, entre os 50% e os 75% dos membros, casos com uma participação média, entre os 20% e os 50%, e outros com uma participação baixa, entre 5% e 15% e significativamente

baixa, entre os 0,1% e os 5%. Existe uma relação entre o número de membros e a sua participação, sendo que esta tende a ser maior quanto menor o número de membros.

Várias organizações, considerando que a fraca participação penaliza a vida da associação, referiram ter desenvolvido estratégias para aumentar a participação nas assembleias gerais, procurando melhorar a comunicação, recorrendo a meios eletrónicos, ou realizando assembleias gerais descentralizadas. Nenhuma apontou ter sido particularmente bem-sucedida nestes esforços.

Em vários casos, a participação na assembleia geral não reflete a proporção dos diferentes tipos de membros — sócios, associados ou cooperadores na propriedade —, existindo uma tendência para que esta participação ocorra entre as pessoas mais envolvidas no dia a dia da organização, ou seja, os trabalhadores, os gestores e os membros dos órgãos sociais. Duas organizações consideram problemático este desequilíbrio entre a participação dos trabalhadores e das restantes partes interessadas, sejam eles os utilizadores ou os membros fundadores, pondo em causa o equilíbrio da representação de interesses.

Aquilo que eu costumo dizer é que há uma fronteira entre o que são os interesses legítimos dos trabalhadores e os interesses dos associados, que, muitas vezes, pela desmotivação, pela falta de hábitos de participação cívica não aparecem nas Assembleias. (Estudo de caso, Entrevista)

Existem regras, expressas estatutariamente, que limitam a participação dos trabalhadores em assuntos diretamente relacionados com retribuições de trabalho, regalias sociais ou quaisquer benefícios que lhes respeitem.

Noutros casos, percebemos que a participação na assembleia geral ocorre sobretudo com as pessoas mais identificadas com a missão das organizações, mesmo que constituam um número pouco significativo. Nestes casos, verifica-se que esta participação é ativa e com impacto na tomada de decisão da direção, indo além da aprovação de relatórios e planos. Como nos referiu uma entrevistada, as decisões que dizem respeito a aspetos económicos da cooperativa, incluindo mudanças nas taxas administrativas e implementação de novas atividades que constituam fontes de receitas, são apresentadas pela direção e decididas na assembleia geral.

Em relação a assuntos que digam respeito à vida dos cooperadores, tudo é discutido em assembleia geral. (Estudo de caso, Entrevista)

Foi-nos mencionado, em dois casos de cooperativas, que a assembleia geral tomou decisões diferentes das propostas da direção, como exemplo de que os processos de decisão democrática existem. A possibilidade de os cooperadores fazerem propostas à direção que são levadas à assembleia geral para votação foi também dada como exemplo da saúde democrática das organizações.

No caso de outras três organizações, uma associação e duas cooperativas, as assembleias gerais são abertas a outras pessoas além dos seus associados ou sócios. Num dos casos está aberta a toda a comunidade, sendo que membros da comunidade podem fazer propostas de atividades e envolver-se na concretização destas propostas.

Ser sócio é uma formalidade, tem que pagar uma quota. Mas todas as pessoas da comunidade podem participar na assembleia e podem vir dar a sua opinião. Quanto mais participação, melhor! (Estudo de caso, Entrevista)

Nos outros dois casos, existe uma abertura à participação da comunidade ou à sua rede de *stakeholders*, sendo que esta abertura está também associada à ideia de que estes participantes possam vir a querer tornar-se sócios.

## 2.2. Órgãos sociais

Os órgãos sociais mais comuns das associações e cooperativas são a assembleia geral, o conselho de administração ou a direção e o conselho fiscal. Estes são eleitos na assembleia geral. No caso das sociedades, a estrutura de governança varia de acordo com o tipo societário. A governação das sociedades depende do tipo societário. No caso das sociedades anónimas, a lei permite a escolha de entre várias alternativas de modelo de administração e de fiscalização das sociedades. Nas sociedades por quotas, pode haver conselho fiscal ou é designado um revisor oficial de contas.

A legislação pode também definir as condições em que os associados podem ser eleitos para cargos de direção. Por exemplo, no caso do Estatuto das IPSS, os titulares dos órgãos não podem ser reeleitos se tiverem sido condenados por crimes de carácter económico, incluindo administração danosa. Estas condenações e práticas dão lugar a perda de mandato nas cooperativas. No caso de uma associação da área financeira, os membros dos órgãos sociais são escrutinados pelo Banco de Portugal em termos da idoneidade, competência e profissionalismo. A duração dos mandatos está definida estatutariamente, bem como a possibilidade, ou não, de reeleição, podendo ou não existir limite ao número de mandatos consecutivos.

Nas associações e cooperativas estudadas, existe um conselho fiscal, que tem como função o controlo e a fiscalização das organizações, nomeadamente da direção, tendo em vista o cumprimento da lei, dos estatutos e dos regulamentos. Por exemplo, emite parecer sobre o relatório de gestão e as contas do exercício, o orçamento e o plano de atividades.

Analisando o tipo de *stakeholders* presentes nos órgãos sociais, podemos complementar a informação sobre o carácter *multistakeholder* das empresas sociais. Nos casos estudados, verificámos que os trabalhadores e os utilizadores tendem a ser os *stakeholders* mais presentes. Encontrámos várias tendências.

- Organizações que envolvem os **utilizadores ou ex-utilizadores** nos órgãos sociais, podendo ser os utilizadores, nas cooperativas — além dos que, sendo membros, são também trabalhadores da organização —, ou os beneficiários de serviços, nas associações. Como nos foi referido numa das associações, que envolve os beneficiários em todos os órgãos sociais, «para nós era muito importante pôr estas pessoas a pensar connosco. Quem esteve por dentro» (Estudo de caso, Entrevista);
- Organizações que envolvem sobretudo os **trabalhadores**, podendo incluir também os gestores. Por causa da tendência para um peso significativo dos trabalhadores, o Estatuto das IPSS, após a revisão de 2014, veio determinar que nas associações a administração e o conselho fiscal não podem ser maioritariamente constituídos por trabalhadores, sendo que este último não pode ser presidido por um trabalhador. Algumas organizações referem-se aos prós e contra desta participação. Por um lado, existe maior proximidade e conhecimento do funcionamento da organização ou maior facilidade de mobilizar as pessoas para participar na governação, por outro, existem constrangimentos criados pelas relações pessoais e profissionais dentro da organização que limitam a participação crítica e o debate dentro da organização ou o perigo de os interesses dos trabalhadores se sobreporem aos dos utilizadores;
- Organizações com uma pluralidade de *stakeholders*, envolvendo **cidadãos**, utilizadores, trabalhadores e voluntários. Estas organizações refletem frequentemente a sua criação por grupos de cidadãos, que permanecem envolvidos na organização. Muitas vezes, estes cidadãos são pessoas ativas na comunidade, participando também noutras organizações. Numa das organizações, referiram-nos que estes cidadãos, pelo seu envolvimento noutras organizações, contribuem para favorecer os laços da associação com o tecido local,

mas são também pessoas muito ocupadas, o que diminui a disponibilidade para participar na organização;

- Organizações em que os **sócios** ocupam os órgãos sociais, refletindo a estrutura de sociedade.

O envolvimento nos órgãos sociais por parte dos sócios/associados foi uma dificuldade identificada por algumas organizações, levantando problemas de renovação destes órgãos que, em alguns casos, como o das IPSS, é obrigatória por lei. Uma das expressões da fraca participação é a inexistência de listas concorrentes aos órgãos sociais.

Sempre houve algum tipo de pouca participação e pouca presença [...] foram poucos os momentos em que houve listas concorrentes. (Estudo de caso, Entrevista)

Uma outra expressão da fraca participação é a inexistência de membros disponíveis para assumir a renovação, o que leva à eternização das pessoas nos órgãos sociais, assumindo várias posições nestes órgãos rotativamente, quando existem limitações legais à renovação de mandatos. Se, em alguns casos, percebemos que existe uma vontade do fundador de manter o controlo sobre a organização, noutros casos, percebemos tratar-se de uma necessidade: «Houve um ano em que não nos candidatámos para ver como era... ninguém se candidatou» (Estudo de caso, Entrevista).

### 2.3. Administração ou direção

A direção, conselho de administração ou administração é o órgão das associações ou cooperativas em que se define e prossegue a estratégia da organização aprovada pela assembleia geral. Nas sociedades, o órgão executivo é o órgão de administração e de representação da sociedade. É possível, nas cooperativas com menos de 20 membros, que a direção seja composta por apenas um administrador (art.º 45.º, n.º 2, do Código Cooperativo). A discussão sobre a governança presta uma atenção especial a este órgão, sobretudo no que se refere à distribuição de responsabilidades de supervisão, direção, representação ou apoio, as quais podem coexistir ou não na direção eleita e na direção executiva (Spear, Cornforth, e Aiken 2007).

É este órgão que procede à elaboração anual do relatório de contas e de atividades, do plano de ação e do orçamento, frequentemente em interação com os responsáveis dos serviços. É o órgão responsável — direta ou indiretamente — pela gestão social, administrativa e financeira da organização, incluindo a gestão do pessoal e elaboração de regulamentos, tendo ainda o papel de representação e outras formas de relacionamento com o exterior. É também o maior responsável pela gestão financeira da organização e, também, o que assume responsabilidades financeiras, como as que pesam sobre empréstimos. Isto significa um grau de comprometimento elevado por parte dos membros deste órgão e de confiança nele depositada por parte dos membros.

Em quase todos os casos, a direção é eleita na assembleia geral, com exceção de um caso de uma associação em que a direção é eleita pelo conselho de fundadores. Em geral, o número de membros na direção ou administração é ímpar, igual ou superior a três. Nos casos em que este número é par o/a presidente tem voto de qualidade.

Conforme identificámos nos casos estudados, a **composição** deste órgão varia, podendo incluir membros efetivos ou cooperantes que são cidadãos, trabalhadores, utilizadores e voluntários, entre outros, variando entre três e sete membros efetivos, que podem ser presidente ou coordenador, vice-presidente, secretário/a ou secretário-geral, tesoureiro/a e vogais. Em vários casos estudados, os membros da direção são sobretudo utilizadores, voluntários ou cidadãos, enquanto num grande número de outros se verifica a presença de trabalhadores.



O tipo de *stakeholders* que está presente nas direções pode significar um modo de envolvimento diferente na gestão quotidiana da organização e, portanto, diferentes papéis. Em duas organizações, verificou-se que a presença de diretores-executivos em órgãos de direção era deliberadamente evitada.

Algumas organizações evitam ou vedam a participação dos trabalhadores na direção e, no caso das IPSS, existe a obrigatoriedade, determinada pelo Estatuto das IPSS, de não constituírem a maioria.

Na maioria dos casos, as reuniões da direção incluem os membros e o/a diretor/a executivo/a, nos casos em que existe, podendo ser convidados, pontualmente, técnicos/as e responsáveis de serviços ou outras pessoas. Numa das organizações estudadas, as reuniões da direção são abertas a sócios e a não sócios. Estes podem apresentar questões ou propostas de projetos à direção. As decisões são tomadas por unanimidade, ainda que a direção mantenha o voto de qualidade.

Essas pessoas é que mandam, mas nas reuniões estão mais pessoas, quem quiser pode assistir, sócio, não sócio, qualquer pessoa. A gente toma as decisões ali. Normalmente não se vota. Normalmente é por unanimidade. Nunca aconteceu não estarem de acordo, mas, em última análise, a direção é que manda. Há decisões que só pertencem às pessoas da direção, questões que envolvem a privacidade dos associados, problemas diretos com associados ou com alguém. (Estudo de caso, Entrevista)

A regularidade das **reuniões** da direção depende do papel que este órgão desempenha na vida corrente, pois pode estar envolvido na tomada de decisão quotidiana ou ter esta responsabilidade delegada na pessoa que preside à direção ou, ainda, num/a diretor/a-executivo/a ou diretor/a-geral. Em alguns casos, as reuniões estratégicas ocorrem uma vez por trimestre, noutros casos, ocorrem uma vez por mês ou mesmo duas vezes.

Nas organizações em que os membros da direção incluem cidadãos e outras pessoas não envolvidas no quotidiano, existe uma concentração das decisões na figura do presidente ou administrador, de um gestor ou comité executivo, sendo que o papel principal do órgão é a representação de diferentes *stakeholders* ou o reforço da relação entre a organização e a comunidade.

Há pessoas que vão estando muito presentes, mas que depois têm as suas próprias vidas profissionais, a partir de determinada altura passa a ser muito difícil porque do ponto de vista de gestão e de tomada de decisão as coisas acabam por sobrar para mim. (Estudo de caso, Entrevista)

Quando tal acontece, o coordenador/diretor geral pode procurar manter o envolvimento dos membros da direção, tendo consciência de que as suas ações vinculam os membros da direção, mas também que depende das decisões tomadas neste órgão (Ferreira 2005).

A gestão quotidiana tende a envolver diretores-executivos (ou presidentes da direção) e os responsáveis técnicos dos serviços, sobretudo quando existe uma estrutura organizacional departamentalizada. Nesta gestão, as reuniões são mais regulares, por exemplo, uma vez por semana. Foram vários os casos em que nos referiram a existência de reuniões envolvendo técnicos responsáveis e membros da direção.

Algumas organizações possuem estruturas de apoio à tomada de decisão que incluem os/as responsáveis técnicos/as dos serviços. Numa das organizações estudadas, existe um **gabinete da direção**, descrito como “o corpo pensante” da organização, e que é o centro das decisões estratégicas e de gestão da organização, monitorizando centralmente todas as valências. É composto pela pessoa que assume a presidência da direção, uma pessoa que a assessora, e diretores e responsáveis por diversos setores, como a comunicação, projetos e assuntos institucionais.

Cada um dos responsáveis desses setores faz parte da direção da casa. E depois vão para os seus setores e são autónomos naquilo que fazem [...] e eu entro, e sou um bocadinho a bombeira. (Estudo de caso, Entrevista)

Noutro caso, existe um **núcleo interserviços** em que se reúnem uma vez por mês todos/as os/as coordenadores/as dos diferentes serviços, juntamente com o conselho de administração. Este núcleo tem como objetivo a partilha de informação dos diferentes serviços relativamente a problemas ou atividades, planeamento ou questões mais gerais para definição de política e estratégia.

Em geral, a tomada de decisão verifica-se por maioria, mas num dos casos verifica-se através da sociocracia. Trata-se de um sistema de governo em que todos os membros participam em pé de igualdade, apresentando os seus argumentos para as posições assumidas. As decisões são tomadas por unanimidade, sendo que vigora o princípio do consentimento, ou seja, a decisão é considerada consensual se nenhum participante tiver objeções fundamentadas em argumentos.

Tentamos utilizar a metodologia da sociocracia para a tomada de decisão da cooperativa, portanto sendo bastante horizontal. Ser vice-presidente ou ser vogal acaba por não ter muita diferença. Na prática tem conotações diferentes, mas na teoria e ideologia não. (Estudo de caso, Entrevista)

A **remuneração** de membros dos órgãos sociais não está vedada. No caso das cooperativas, desde que esta remuneração não esteja vedada nos estatutos, é da competência da assembleia geral fixar a remuneração dos órgãos sociais. No caso das sociedades, a remuneração dos titulares dos órgãos estatutários deve ser aprovada pela assembleia geral. No caso das IPSS, a alteração do Estatuto das IPSS em 2014 veio contemplar a possibilidade de remuneração destes cargos.

Quando o volume do movimento financeiro ou a complexidade da administração das instituições exigem a presença prolongada de um ou mais titulares dos órgãos de administração, podem estes ser remunerados, desde que os estatutos assim o permitam, não podendo, no entanto, a remuneração exceder 4 (quatro) vezes o valor do indexante de apoios sociais (IAS) ou, no caso das fundações de solidariedade social, pôr em causa o cumprimento do disposto na Lei-quadro das Fundações [...]. (Art.º 18, n.º 2, Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro)<sup>1</sup>

No Código Cooperativo, não existem limites estabelecidos às remunerações nem indicações relativamente a limites destas remunerações, ao contrário do que acontece no Código das Sociedades Comerciais, em que se refere que deve ser tida em conta a situação económica da sociedade (Meira 2018).

As exigências de gestão das cooperativas, sobretudo de média e grande dimensão, em termos da complexidade das funções, o regime de responsabilidades e a necessidade de garantir a competência e disponibilidade das direções justificam, no entender de Deolinda Meira (2018), a remuneração destas funções. Por outro lado, a remuneração de funções executivas de membros destes órgãos assegura que as funções executivas e diretivas estão interiorizadas na direção ou administração.

Em várias organizações, cooperativas e associações, os estatutos determinam que os cargos ocupados nos corpos sociais, onde se inclui a direção, não sejam **remunerados**, ainda que possa haver compensação pelas despesas realizadas. Em dois casos de associações, a pessoa que ocupa a presidência da direção é remunerada enquanto tal: num caso, existe um contrato de membro estatutário, vinculativo, noutro, uma compensação ao abrigo do Estatuto das IPSS.

<sup>1</sup> <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/172-a/2014/p/cons/20150728/pt/html>>.

Numa associação, os membros da direção podem ser remunerados mediante decisão do conselho de fundadores, ainda que na prática tal não se verifique. Nas cooperativas, a situação também é diversa. Enquanto nalgumas está definida estatutariamente a gratuidade das funções, noutra contempla-se a existência de remuneração nos estatutos e regulamentos. Num dos casos, o regulamento define a remuneração mensal e, ainda, a regra de que estes valores serão atualizados em função do número de cooperantes.

A preferência pela coincidência das funções diretivas e executivas contribui também para que exista uma tendência de envolver os trabalhadores da organização no órgão de administração, garantindo, assim, a disponibilidade destes para participar nestas tarefas ao mesmo tempo que desempenham as suas funções profissionais na organização.

#### 2.4. Outras estruturas de governança

A existência de outros órgãos pode complementar o caráter *multistakeholder* e participativo das organizações. Estes órgãos podem ter um caráter formal ou informal. O projeto ICSEM apresenta vários exemplos destes tipos de órgãos:

Pode referir-se a iniciativas de governança bastante diversas. Por exemplo, gestores de várias organizações que frequentemente colaboram entre si podem-se reunir formalmente ou informalmente a cada semana ou mês. Outras organizações podem fomentar a democracia económica através de reuniões frequentes de trabalhadores em cada departamento. Outras podem querer envolver os seus grupos-alvo através de reuniões regulares específicas que não têm de ter necessariamente uma estrutura formal, em que alguns tipos de informações são partilhados e, às vezes, são tomadas decisões diárias, quando relevantes a esse nível. (ICSEM)

Os casos mais comuns concretizam a democracia económica através de reuniões de **trabalhadores**, quer gerais ou plenárias, quer departamentais, envolvendo os trabalhadores, os coordenadores de serviços e membros da direção, independentemente de serem ou não membros das organizações. Em geral, as reuniões plenárias de trabalhadores têm por objetivo informar sobre o trabalho da organização, alinhar os trabalhadores com a missão e auscultar as opiniões dos trabalhadores sobre diversas matérias, as quais são levadas à direção ou à administração para informar a tomada de decisão.

As **reuniões departamentais** ocorrem em organizações departamentalizadas, e geralmente de maior dimensão, envolvendo os trabalhadores e sendo conduzidas pelos técnicos responsáveis, para definição das atividades e discussão de assuntos que precisem de decisão ou reflexão. Num dos casos, a tomada de decisão quotidiana ocorre em reuniões de trabalho horizontais antes de se aceitarem compromissos na produção e prestação de serviços, para saber se podem aceitar as encomendas e distribuírem as responsabilidades inerentes. Estas reuniões permitem conciliar a produção com as capacidades dos membros.

Em duas cooperativas, existem **assembleias setoriais** que integram todos os cooperadores inscritos nas secções das cooperativas, tendo como função: pronunciar-se sobre o plano de atividades, orçamento e contas e gestão da secção e os respetivos Planos e Relatórios. As decisões das assembleias setoriais são ratificadas pela assembleia geral. As assembleias setoriais ocorrem duas vezes por ano, podendo ainda reunir a título extraordinário.

Numa destas cooperativas, foi implementada a **sociocracia** como metodologia de tomada de decisão paralelamente aos mecanismos democráticos da cooperativa. Existem reuniões de círculo mensais por áreas de atividade, desde a produção à administração, e há representantes num círculo geral dos coordenadores. Nestes círculos, são tomadas decisões quotidianas de gestão e decisões de caráter mais estrutural. Existem círculos diários, reuniões

operacionais que não são de decisão, que servem para dar conta do que é que está a acontecer em cada secção, para a distribuição de tarefas e partilha de informações relevantes.

Por cada secção, existem círculos nos quais participam o coordenador da secção, um membro do conselho de administração, um operacional, um representante da secção, uma pessoa de outra secção com relação direta. Estes círculos não se limitam necessariamente aos cooperadores, podendo ser convidadas outras pessoas que se considere pertinente para os assuntos que estão a ser tratados. Estes círculos por área reúnem quando há necessidade. Existe um círculo geral que inclui os coordenadores das secções, que trata de assuntos gerais que afetam todos os serviços, cujas reuniões também ocorrem de acordo com a necessidade. Por fim, existe o círculo que inclui todos os trabalhadores e tem uma periodicidade trimestral.

Nós no fundo tomamos decisões todos os dias e permanentemente. As assembleias gerais da cooperativa são momentos formais que temos e que integram depois toda a gente e, obviamente, também há decisões que são tomadas. Mas estes círculos funcionam em permanência. (Estudo de caso, Entrevista)

Estes círculos contribuem para informar as decisões do conselho de administração e os planos de atividades da organização.

A mesma cooperativa gere um programa de *Community Supported Agriculture* que é o espaço de participação mais abrangente pois inclui, além dos cooperadores, outros produtores e consumidores (designados coprodutores, envolvendo 152 famílias e seis produtores). Aqui também funciona a sociocracia. As assembleias gerais são trimestrais, juntando os produtores e os coprodutores para definir a produção e os preços, todos podendo apresentar propostas ou objetar/concordar sobre as propostas.

Trabalhamos numa lógica de apresentação de propostas e de aceitação. Não é uma lógica de votação, de haver maioria, mas uma lógica de consenso e, se alguém não concorda, mostra os seus argumentos e adapta-se. Há uma nova proposta reformulada em função dos argumentos. (Estudo de caso, Entrevista)

Numa outra associação, destacamos também a existência de espaços que ampliam as estruturas democráticas habituais. Um desses espaços é um projeto de **cidadania participativa** que envolve toda a comunidade, reunindo mensalmente para planear atividades, as quais se estruturam em torno de temas relevantes para a comunidade (direitos humanos e exclusão social, imigração, envelhecimento ativo e solidariedade, violência doméstica), fazendo também um acompanhamento das situações que necessitam de ser resolvidas na comunidade, nomeadamente através do seu encaminhamento para os serviços da associação. A mesma organização possui um **think thank**, coordenado por técnicos locais e académicos, incluindo membros dos órgãos de gestão, técnicos, moradores e especialistas. Tem como objetivo refletir sobre questões relevantes da atualidade, fazer propostas sobre as atividades formativas, incluindo elaborar o plano de formação trienal, e ser consultado e refletir sobre a formação interna dos colaboradores, tendo em conta as metodologias específicas da associação, e apoiando a direção.

Noutra associação, existe um Fórum estratégico e um grupo de trabalho de acompanhamento, composto por um amplo leque de stakeholders, que reúnem periodicamente para discutir o programa e as atividades futuras da organização.

Uma outra associação possui um **Conselho Consultivo**, composto por especialistas de áreas relevantes para as atividades de conceção, produção e comercialização da organização, sendo consultado pontualmente para apoio na tomada de algumas decisões e mentoria.

Este grupo de pessoas é constituído por pessoas que estão disponíveis para *brainstorming* ou partilha, mas que do ponto de vista de gestão não estão implicadas, porque não têm disponibilidade. (Estudo de caso, Entrevista)

Por fim, referimo-nos também ao caso de uma cooperativa que descentralizou a sua atuação através da criação de **grupos locais**, constituídos pelos membros ao nível distrital, concelhio ou regional, com o papel de representar localmente a organização. Esta descentralização permite o contacto com as instituições locais e dar a conhecer a cooperativa aos cidadãos locais. Representam a cooperativa em feiras ou exposições locais para divulgar a cooperativa e a sua missão e atrair membros, podendo também propor o desenvolvimento de novos projetos.

Esta mesma cooperativa possui um **Conselho de Curadores** que procura responder a uma preocupação, que encontramos noutras organizações expressa noutros mecanismos, que é manter o controlo sobre a missão. Este conselho é composto por cinco cooperadores fundadores, dois cooperadores beneméritos ou honorários e dois cooperadores efetivos. Pode incluir voluntários, membros dos grupos locais que sejam membros há mais de 10 anos, que conhecem bem — e estão alinhados com — a visão da Cooperativa visão. Este órgão pode apreciar e propor, sem carácter vinculativo, as linhas de orientação da atividade da Cooperativa para cada ano civil.

### 3. Discussão

Low (2006) caracteriza as preocupações com a governança no setor lucrativo como dizendo respeito ao papel dos diretores e gestores de equilibrar diferentes interesses tendo em vista o fim último — a maximização do lucro — e, na sequência de vários escândalos, o controlo dos gestores pelos órgãos diretivos. Já na literatura sobre o setor não lucrativo, as direções são vistas como ferramenta para a participação democrática, sendo os *stakeholders* o foco da atenção dos órgãos de governação, pois representam a sociedade, que, no limite, é a proprietária da organização. É por isso que existem limitações à distribuição dos bens quando se dá a liquidação das organizações, retornando estes para a sociedade.

A governança empresarial acredita na qualificação dos membros do conselho somente com base na sua experiência em gestão e acumulação de ativos. Em contraste, a governança sem fins lucrativos é construída sobre a noção de que aqueles que gerem uma organização no nível mais alto devem estar no conselho por causa de quem eles representam, e não pela sua capacidade de gerir os ativos da organização. Segue-se, portanto, que o desempenho de uma organização sem fins lucrativos será julgado, em parte, com base em quem está no seu conselho, e não tanto no que eles alcançam enquanto desempenham essa função. (Abzug e Galaskiewicz 2001, *apud* Low 2006, 379)

O que subjaz a esta diferença não é um eventual conflito entre eficiência e democracia, como frequentemente se afirma. O que está em causa é que os dois tipos de organizações têm finalidades distintas, que, no caso das sociedades, é o lucro, e, no caso das organizações não lucrativas, o benefício/interesse mútuo ou público (Enjolras 2009). Podíamos ainda acrescentar que esta diferença entre o interesse mútuo ou público se exprime, respetivamente, na forma de cooperativa ou mutualidade e na forma de associação de apoio a terceiros. Assim, não sendo o lucro o fim dos *stakeholders* destas organizações, é a multiplicidade de interesses dos *stakeholders* que a governança das organizações não lucrativas tem de compatibilizar. É, assim, demasiado simples definir as empresas sociais como diluindo fronteiras entre o setor lucrativo e não lucrativo, através do uso de modelos dos negócios.

Defourny e Nyssens (2017) propõem que as empresas sociais são organizações que evoluem a partir das formas típicas das associações de apoio a terceiros, das cooperativas e das sociedades, o que significa que estamos perante uma maior pluralidade de objetivos/interesses e *stakeholders*.

A análise de vários aspetos da governança, como a propriedade, o controlo pelos *stakeholders* e a prestação de contas e a tomada de decisão, permite dar conta da variedade e das múltiplas tensões que existem atualmente nas empresas sociais à medida que procuram compatibilizar novas realidades com quadros legais e normativos ultrapassados. A análise dos casos obriga a assumir uma postura de abertura à diversidade, tanto mais quanto, mesmo dentro de uma mesma forma legal, é possível encontrar arranjos organizacionais diversos. É a partir desta perspetiva que se podem perceber tendências e modelos de governança nas organizações do Estudo de caso múltiplo, tendo identificado nestas os cinco modelos que descrevemos a seguir.

### 3.1. Governança participativa alargada

Em termos de *stakeholders* internos e externos, verifica-se uma grande variedade, em que estão envolvidos na propriedade utilizadores e trabalhadores, com um número diverso de *stakeholders* externos, com predominância da comunidade e da sociedade, além dos *stakeholders* que fornecem recursos, como os fornecedores e os clientes, entre outros. À variedade de *stakeholders* junta-se uma governança participativa, que lhes permite o efetivo envolvimento na tomada de decisão, em especial das suas comunidades.

Trata-se de organizações que, além dos órgãos democráticos característicos das associações ou das cooperativas, com elevado envolvimento dos membros (50%), possuem mecanismos de aprofundamento da participação, quer envolvendo outras pessoas além dos membros (nas reuniões dos órgãos formais como assembleias gerais ou direções), quer criando outros órgãos de caráter participativo, quer, ainda, promovendo práticas de tomada de decisão que se estendem para além da democracia representativa ou assembleária, como a sociocracia.

### 3.2. Governança democrática restrita

Nestas organizações, os membros são sobretudo trabalhadores, gestores e utilizadores, podendo incluir também fornecedores ou cidadãos, sendo mais comum que assumam a forma cooperativa. Os *stakeholders* externos são sobretudo clientes e fornecedores, importantes nas suas atividades económicas, e OES com as quais desenvolvem atividades.

Trata-se de organizações em que os órgãos formais de tomada de decisão estão ativos, quer ao nível da assembleia geral, quer ao nível da direção/conselho de administração, e podem ser reforçados com assembleias setoriais ou grupos locais de membros. Nas assembleias gerais, participa uma percentagem baixa de sócios ou associados, mas os que participam representam a variedade de *stakeholders* com envolvimento na missão. Os utilizadores fazem propostas à direção ou envolvem-se ativamente nas assembleias gerais discutindo e decidindo sobre questões de importância para a organização e para si próprios.

São os próprios membros, na direção e conselho de administração, que assumem a gestão executiva das organizações, o que pode gerar uma pressão significativa sobre os mesmos. Como nos referiu uma presidente da direção, um dos desafios à governança é o peso excessivo das atividades de gestão e contacto com os cooperadores nas tarefas dos membros da Direção, limitando o tempo disponível para as tarefas de administração e direção da Cooperativa, acabando por estar «mais mergulhados na vida dos cooperadores do que na vida da cooperativa» (Estudo de caso, Entrevista). Neste modelo os interesses dos utilizadores têm precedência sobre os dos trabalhadores.

### 3.3. Governança profissional alargada

Nestas organizações, existe uma significativa variedade de membros, sendo comum que estes incluam cidadãos, voluntários, trabalhadores e utilizadores. Os *stakeholders* externos mais importantes são financiadores, famílias, poder local, empresas e OES, cujo apoio em recursos e atividades é importante para a organização.

A diversidade de *stakeholders* encontra-se representada na direção/administração, que geralmente envolve trabalhadores e cidadãos, ou voluntários ou utilizadores. Podem ainda existir conselhos consultivos integrando *stakeholders* externos, que informam a tomada de decisão. Em várias organizações, existem limitações à participação dos trabalhadores nos órgãos, que podem estar expressas nos estatutos ou serem resultado de decisão não formalizada, como percebemos num dos casos. Recorde-se que a legislação das IPSS também limita esta participação. Dada a envolvimento de pessoas que não estão presentes quotidianamente na organização, as funções executivas passam pelo/a presidente da direção ou por um órgão executivo. Foi referida a complexidade de gerir as responsabilidades assumidas pela direção e o seu acompanhamento da organização.

### 3.4. Governança profissional restrita

Em termos da propriedade e dos *stakeholders*, estas organizações não se distinguem do grupo anterior, sendo comum a sua diversidade, incluindo cidadãos, voluntários, utilizadores, trabalhadores, clientes, etc. Todavia, e é aqui que se verifica a maior diferença, o contributo destes *stakeholders* para a governança é limitado, o que se exprime na sua baixa presença nas assembleias gerais e na sua baixa representação nos órgãos sociais — sendo que, para alguns casos, existe a imposição legal de uma representação dos trabalhadores inferior a 50% na direção. Nalguns casos, mesmo que os órgãos sociais sejam multistakeholder, estes têm pouca importância para o quotidiano da organização. Como nos referiu uma entrevistada a propósito da governança da organização: «Ela está pensada, no dia a dia. [...] Agora, não é, sem dúvida, aquilo a que dou mais valor» (Estudo de caso, Entrevista).

Os órgãos sociais tendem a ser dominados pelos trabalhadores — existindo uma organização em que os órgãos sociais são integralmente preenchidos pelos trabalhadores. Os órgãos e mecanismos de participação estão centralizados nos trabalhadores e nos gestores, não existindo outros órgãos de participação para lá dos que possam existir ao nível da organização dos serviços. Além dos órgãos formais, existem órgãos de tomada de decisão que envolvem os trabalhadores, particularmente na gestão corrente, através de reuniões de equipa ou departamento, mas não se percebe que os utilizadores tenham aqui algum papel. Nestas organizações, encontram-se elementos de democracia económica ao nível dos seus departamentos, em que se verifica também a participação dos trabalhadores na gestão quotidiana.

### 3.5. Governança capitalista alargada

Neste tipo de organizações, a estrutura de propriedade tende a estar limitada a um número mais restrito de *stakeholders*, ainda que os *stakeholders* externos possam ser muito diversos. A forma de sociedade determina as limitações a esta participação, determinando também a diferença de poder relativamente à capacidade de decisão, pois esta depende do capital detido pelos proprietários. A gestão encontra-se, assim, centrada na figura do sócio-gerente ou do diretor-geral, sendo a preocupação da sua governação orientada para a eficiência. Mecanismos que visam assegurar o controlo de um stakeholder específico, como os fundadores, limitam também o carácter participativo.

### 3.6. Desafios à governança

A **fraqueza dos mecanismos de participação** é reconhecida e está associada a vários fatores, um dos quais a fraca tradição participativa da população portuguesa, com indicadores que demonstram o baixo envolvimento em organizações cívicas (Ferreira 2013).

Foram várias as organizações estudadas que lamentaram o fraco envolvimento dos membros na tomada de decisão nas assembleias gerais e em outros momentos da vida associativa e, muito em particular, a pouca disponibilidade para assumir cargos nos órgãos sociais, em particular na direção.

Ainda que o modelo cooperativo se afigure como o mais aberto à participação democrática e possa compatibilizar melhor o interesse dos trabalhadores e dos utilizadores, é comum, em Portugal, que se ignore o modelo cooperativo como uma possível forma de empresa social, por desconhecimento, associações históricas negativas ou até a inexistência de tradição democrática dentro de algumas cooperativas, como nos referiu um entrevistado:

Não, não houve aqui uma gestão coletiva. [...] de integração das pessoas, zero, havia um comité que mandava, absolutamente piramidal. No fundo, a figura do latifundiário e do patrão foi substituída por um comité com uma cadeia de comando absolutamente clara. O envolvimento era muito reduzido, havia quem mandasse e quem obedecesse. (Estudo de caso, Entrevista)

Uma questão que surgiu em alguns casos, especialmente nas cooperativas, mas também em alguns casos de associações, foi a qualidade dos membros no que diz respeito à sua identificação com a missão e envolvimento. Identificámos três categorias de membros, no que se refere às motivações:

- Os que estão sobretudo alinhados com a forma cooperativa e aderem a este tipo de organizações por partilharem os seus princípios, demonstrando um compromisso com a missão da organização;
- Os que aderem pela missão da organização, como, por exemplo, por ativismo ambiental ou social, igualmente comprometidos com a organização;
- Os que aderem por razões instrumentais, interessados nos serviços prestados, mas dispostos a abandonar as organizações no caso de os seus interesses deixarem de ser servidos. Estes são também os mais ausentes da vida da organização.

As organizações referem a necessidade de conseguir um equilíbrio entre estas categorias de membros, ao mesmo tempo que procuram desenvolver uma atividade pedagógica sobre a organização e a sua missão, procurando mobilizar os membros da terceira categoria para um maior alinhamento com a missão ou a organização.

Várias organizações referem que o número dos membros é inferior ao desejado e descrevem esforços que têm vindo a desenvolver no sentido de ampliar este número, como atividades de informação, campanhas de angariação de sócios com publicitação nos seus eventos, equipamentos, jornais locais e redes sociais, ou sensibilização dos trabalhadores para a adesão, por exemplo, através de documentação de boas-vindas (caso de duas organizações). Conforme nos foi referido numa das organizações em relação a esta dificuldade:

Os nossos associados são pessoas que acreditam nas pessoas que estão cá. Redes primárias e secundárias, infelizmente. Não conseguimos ir buscar pessoas da comunidade de livre vontade para se associarem. (Estudo de caso, Entrevista)

Algumas organizações têm protocolos com empresas locais para incluir descontos para sócios em produtos e serviços ou oferecem descontos ou prioridade aos membros no acesso aos seus serviços, o que tem como desvantagem o facto de cativar o terceiro tipo de membros.



As razões apontadas para estes esforços de angariação de membros incluem:

- O contributo financeiro que podem trazer à organização, quer em termos de participações de capital, no caso de cooperativas, quer em termos de joias e quotizações, no caso de associações;
- A possibilidade de tornar a organização cada vez mais autónoma de recursos provenientes do mercado, na medida em que os sócios passam a ser o consumidor principal dos bens e serviços produzidos, no caso das cooperativas;
- A necessidade de dinamizar a vida associativa implicando mais as pessoas para que estas tenham interesse em participar mais ativamente nas assembleias gerais e na vida das organizações, o que inclui pertencerem aos órgãos sociais.

Como nos foi referido numa das organizações, pretende-se o «envolvimento efetivo e com mais consciência em relação ao projeto, dando contributos no dia a dia e criando mais sinergias entre todos» (Estudo de caso, Entrevista).

Outro desafio à governança das organizações prende-se com a fidelidade à **missão** e à multiplicidade de *stakeholders*.

A pressão para a profissionalização da gestão advém sobretudo do peso que os financiadores, clientes e reguladores têm nas organizações, sejam elas as exigências das políticas e financiamentos públicos, como nos foi referido por muitas organizações a propósito das regras da contratação pública, ou da participação das organizações no mercado e a incorporação de modelos de gestão das empresas lucrativas.

Enquanto executoras de políticas, muitas organizações têm de gerir o conflito de interesses e visões entre os utilizadores e famílias e os profissionais e financiadores, o que pode esvaziar a dimensão democrática das organizações. É, pois, paradoxal que, ao mesmo tempo que as políticas pressionam as organizações para responderem sobretudo aos interesses do Estado, enquanto financiador, regulador, e produtor de políticas, lhes seja imposta uma lógica de governança que acolha os interesses dos diferentes *stakeholders*, por exemplo, ao limitar a presença dos trabalhadores nos órgãos de direção e fiscalização, quando são essas mesmas políticas que estimulam a profissionalização das organizações.

A mesma questão se poderá colocar relativamente à sua participação no mercado, à medida que as organizações procuram sustentabilidade neste. Por vezes, como aconteceu num dos casos, as exigências de qualidade e as representações dos consumidores sobre os produtos produzem uma tensão com a missão social, particularmente em setores em que não se desenvolveu ainda uma perspetiva de consumo ético ou consciente, ainda limitado em Portugal. Para várias organizações que dependem do mercado para a sua sustentabilidade, é importante um alinhamento dos consumidores com a missão da organização, o que, aliás, pode contribuir para os objetivos transformadores das organizações.

O controlo da missão por parte dos fundadores foi uma preocupação que encontramos expressa de várias formas. Uma delas, eventualmente a mais comum, prende-se com a presença forte que o/a fundador/a possa assumir na organização, quer integrando os órgãos diretivos, quer mantendo uma vigilância sobre todas as instâncias de tomada de decisão. Outra expressão foi a criação de órgãos específicos com o papel de monitorizar a prossecução da missão. As sociedades oferecem também uma maior possibilidade de os fundadores controlarem a missão da organização ao deter a maioria do capital.

Por outro lado, muitas organizações mais recentes, em especial associações, têm de gerir a tensão entre as exigências da gestão e as limitações relativamente à remuneração dos órgãos sociais, impostas nalguma legislação ou pelos financiadores. Se, para as grandes

organizações, a solução pode passar pela contratação de gestores executivos, ainda que aqui também se coloque a relação entre estes e as direções eleitas (Ferreira 2005), em organizações mais pequenas, que vivem com uma significativa oscilação de recursos, não é possível, e eventualmente desejável, introduzir uma gestão profissionalizada. Num dos casos analisados, foi-nos referido que as limitações à remuneração de membros de órgãos sociais em associações novas criam um paradoxo, que é o facto de os fundadores, com mais envolvimento na missão, não se puderem dedicar a tempo inteiro à organização.

As necessidades não são as mesmas de há dois anos e as entidades que trabalham nesta área da inovação social têm necessidades diferentes das organizações tradicionais... será necessário encontrar qualquer coisa que faça mais sentido, que não seja inibidor, mas também não promova coisas que andam para aí disfarçadas. (Estudo de caso, Entrevista)

## Conclusão

Neste capítulo, caracterizaram-se as empresas sociais estudadas em termos da sua governança, relacionando esta com o enquadramento europeu sobre a governança democrática das empresas sociais. Esta foi caracterizada a partir da tradição analítica que tem em conta a pluralidade de interesses dos *stakeholders* típica do setor não lucrativo e do setor cooperativo, *vis-à-vis* a tradição que foca os interesses capitalistas dos shareholders, típicos das sociedades. As empresas sociais trazem uma hibridização de lógicas e interesses para o campo analítico. Procurando acomodar as transformações materiais e discursivas do seu ambiente e a visão dos seus empreendedores sociais, muitas organizações procuram novas combinações organizacionais tendo em conta a margem de manobra permitida pelos quadros legais.

Neste capítulo, começámos por mostrar que, em muitos casos, a definição da unidade de análise não é linear. Ainda que se tenha optado por focar a atenção em unidades institucionais principais, até por facilidade de acesso à informação, percebemos realidades muito diversas: a existência de uma valência numa organização que possui forma jurídica autónoma, a existências de duas organizações com forma jurídica autónoma que sustentam um projeto único, uma organização que é subsidiária de outra, em que os proprietários são os membros e não a organização-mãe, uma sociedade por quotas em transição para dar lugar a uma cooperativa, várias unidades produtivas, ou seja, empresas, sem autonomia jurídica ou a criação de estruturas de segundo grau por algumas organizações com vista a partilhar serviços.

Analisámos nove associações, sete cooperativas, duas organizações sem personalidade jurídica e uma sociedade por quotas.

Caracterizámos os proprietários das organizações, identificando os sócios efetivos e a existência de outros estatutos de sócios com diferentes direitos de propriedade. Evidenciando o seu carácter multistakeholder, identificámos cidadãos, trabalhadores, utilizadores, voluntários, fornecedores, investidores e sociedades lucrativas entre os proprietários das organizações. O peso dos diferentes tipos de *stakeholders* dá origem a configurações diferentes de organizações, o que não é suficiente para caracterizar a sua governança. Por isso, identificámos também os *stakeholders* externos que, de diferentes formas, têm influência nas organizações. Entre estes, contam-se as famílias dos beneficiários, os financiadores e doadores, o Estado, enquanto regulador ou parceiro, o poder local, os clientes (públicos, empresas ou indivíduos), as empresas enquanto doadoras ou parceiras, os especialistas, e outras organizações da economia social. Várias organizações identificaram a comunidade como stakeholder importante e outras reportaram a sociedade em geral como um dos seus *stakeholders*.

Todavia, a tendência geral das organizações relativamente às lógicas de prestação de contas é de o fazer perante os financiadores ou perante os membros, no âmbito dos mecanismos obrigatórios de prestação de contas.

Num segundo momento deste trabalho, analisámos a governança na dimensão da participação, tendo em conta os mecanismos democráticos legais das diferentes formas jurídicas, mas também aspetos de funcionamento das mesmas. Assim, identificámos o órgão máximo de governança, que, na maior parte dos casos, é a assembleia geral, com exceção de um caso. Identificámos também a lógica de decisão, baseada no princípio democrático de “uma pessoa, um voto”, com exceção do caso de uma sociedade por quotas, em que o poder de decisão depende do capital. Em quase todas as organizações existe uma perceção de baixa participação dos membros nas assembleias gerais, ainda que, na realidade, existam diferenças significativas entre as organizações que conseguem ter percentagens elevadas de membros (sendo a máxima 75% dos sócios/associados), e outras que têm percentagens muito reduzidas (sendo a mínima 0,1% dos sócios/associados). A dimensão das organizações influencia muito esta participação. Existe uma forte tendência para a participação ocorrer por parte de pessoas envolvidas no quotidiano das organizações, o que, em alguns casos, pode enviesar a representação dos diferentes interesses, com uma sobrerrepresentação dos trabalhadores. Percebemos também que a baixa representatividade pode não significar uma falta de envolvimento, sobretudo por parte de membros que se identificam mais com a missão da organização ou procuram coletivamente prosseguir os seus interesses.

Os outros órgãos sociais são outro nível da governação das organizações com maior proximidade à tomada de decisão, particularmente no caso da direção ou conselho de administração. Analisámos também os *stakeholders* presentes nestes órgãos, identificando algumas tendências entre as organizações estudadas: as que envolvem os utilizadores ou ex-utilizadores, as que envolvem sobretudo os trabalhadores, as que envolvem cidadãos e as que envolvem apenas os proprietários. O papel da direção ou conselho de administração é primeiramente estratégico, mas existe também variação relativamente ao seu envolvimento na vida quotidiana das organizações, indo daqueles que se encontram mais afastados (por exemplo, com reuniões bimensais ou mensais, mais típicos de órgãos que envolvem cidadãos) aos que se encontram envolvidos na vida quotidiana (mais típicos de órgãos que envolvem trabalhadores). Muito depende, pois, de quem são os membros deste órgão e, também, da existência ou relação com papéis executivos ou órgãos/pessoas executivos/as. Em algumas organizações há ainda um outro nível de tomada de decisão, envolvendo aspetos de democracia económica, através de reuniões departamentais envolvendo todos os trabalhadores. Identificámos, ainda, vários casos de democracia económica, com formas de envolvimento de trabalhadores em reuniões plenárias ou departamentais, descentralização da tomada de decisão em assembleias setoriais de cooperativas multissetoriais. Em alguns casos, também identificámos estruturas informais de democracia participativa envolvendo toda a comunidade local, conselhos consultivos envolvendo trabalhadores, gestores e especialistas, órgãos informais descentralizados com capacidade representativa e propositiva e, ainda, um conselho de curadores com o objetivo de assegurar a fidelidade da missão da organização.

A partir desta caracterização, identificámos diferentes tipos de organizações no que diz respeito à governança democrática. Organizações com uma governança participativa alargada, que possuem e envolvem numerosos e diversos *stakeholders* na tomada de decisão, como a comunidade, os utilizadores, os trabalhadores, os cidadãos, etc., e têm mecanismos democráticos alargados de tomada de decisão. Organizações com uma governança democrática restrita, que envolvem um número mais restrito de *stakeholders* na tomada de decisão, sobretudo trabalhadores e utilizadores, através dos mecanismos democráticos típicos das associações e das cooperativas, que funcionam com importante grau de adesão. Governança profissional

alargada, que envolve uma grande diversidade de *stakeholders*, em que se incluem os cidadãos, os utilizadores e os trabalhadores, com fraco envolvimento destes *stakeholders* na tomada de decisão, verificando-se um peso forte dos profissionais. Organizações com uma governança profissional restrita, em que existe uma variedade limitada de *stakeholders* e um forte peso dos profissionais e gestores na tomada de decisão. Por fim, a governança capitalista alargada, em que existe um elevado número de *stakeholders* externos, mas a tomada de decisão está concentrada num grupo restrito, que detém o capital ou o poder de decisão.

Finalmente, identificámos dois desafios à governança, um relativo à participação e outro relativo ao equilíbrio entre diferentes tipos de *stakeholders*. A fraca tradição de participação da sociedade portuguesa reflete-se em muitas organizações em termos de pertença à organização, presença na assembleia geral, pertença aos órgãos sociais e envolvimento na vida da organização, constituindo um desafio à governança, como nos foi referido por muitas organizações e, em alguns casos, um problema para a renovação dos órgãos sociais e das organizações ou para a sobrecarga da direção. Em três casos, porém, identificámos elementos de uma democracia participativa que vai além dos órgãos e regras legalmente obrigatórios, com a abertura da tomada de decisão à comunidade e o envolvimento desta através de novos métodos democráticos, como a sociocracia.

A presença de diferentes *stakeholders* implica a variedade de interesses e a necessidade de compatibilizar esses interesses, o que se pode revelar um desafio para as organizações. Um peso importante dos financiadores ou dos clientes tende a criar uma pressão para a profissionalização das organizações, quer em termos técnicos (tradicionalmente, quando a pressão era dos financiadores públicos), quer em termos da sua gestão (atualmente com os financiamentos públicos, mas também com as necessidades de competir no mercado por clientes). Percebemos que, em alguns casos, paradoxalmente, ao mesmo tempo que os financiadores pressionam para a profissionalização com as crescentes exigências associadas aos financiamentos, também criam limitações à presença de trabalhadores na governança e à remuneração dos órgãos sociais. Um stakeholder que emerge como importante são os fundadores. Verificámos casos em que as organizações, de uma ou de outra forma, procuram assegurar que os fundadores mantenham controlo sobre a evolução da missão da organização, seja através da criação de órgãos como o conselho de fundadores ou o conselho de curadores, a existência de uma presença forte do/a fundador/a em diversas instâncias de decisão das organizações, ou a atribuição de maior poder de decisão ao/à fundador/a, em função do capital detido. A presença de novos referenciais sobre o empreendedorismo, individual ou coletivo, atribui importância ao controlo da missão por parte dos/as empreendedores sociais o que, num dos casos, entra em tensão com as limitações impostas a determinadas formas jurídicas relativamente à possibilidade dos/as empreendedores sociais assumirem funções executivas remuneradas.

## Referências bibliográficas

- Ávila, Liliana. 2016. *SEFORIS: Country Report – Portugal*. Brussels: SEFORIS. [https://issuu.com/kwinbxl/docs/country-report-pt\\_en-final](https://issuu.com/kwinbxl/docs/country-report-pt_en-final).
- Defourny, Jacques, e Marthe Nyssens. 2010. «Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences». *Journal of Social Entrepreneurship* 1(1): 32–53. <https://doi.org/10.1080/19420670903442053>.
- 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>.
- Enjolras, Bernard. 2009. «A governance-structure approach to voluntary organizations». *Nonprofit and voluntary setor quarterly* 38(5): 761–783. <https://doi.org/10.1177/0899764008320030>.
- Ferreira, Sílvia. 2005. «O que tem de especial o empreendedor social? O perfil de emprego do empresário social em Portugal». *Oficina do CES* 223. <http://hdl.handle.net/10316/11131>.
- Ferreira, Sílvia. 2013. «Terceiro Setor e Estado-Providência em Portugal». Em *Os Portugueses e o Estado-Providência*, editado por Filipe Carreira da Silva, 161–196. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Huysentruyt, Marieke, Chloé Le Coq, Johanna Mair, Tomislav Rimac, e Ute Stephan. 2016. *Social Enterprise as Force for more Inclusive and Innovative Societies (SEFORIS) – Cross-country Report*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- IES, e IPAV – Instituto de Empreendedorismo Social e Instituto Padre António Vieira. 2015. *Mapa de Empreendedorismo e Inovação Social em Portugal – 1.a fase*. Lisboa: IES e IPAV.
- Low, Chris. 2006. «A framework for the governance of social enterprise». *International journal of social economics* 33(5–6): 376–385. <https://doi.org/10.1108/03068290610660652>.
- Meira, Deolinda Aparício. 2018. «A societarização do órgão de administração das cooperativas e a necessária profissionalização da gestão». *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa* 25: 159–194.
- Nyssens, Marthe. 2006. *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. London: Routledge.
- Pestoff, Victor, e Lars Hulgård. 2016. «Participatory governance in social enterprise». *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 27(4): 1742–1759. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9662-3>
- 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.
- Ridley-Duff, Rory, e Mike Bull. 2011. *Understanding social enterprise: Theory and practice*. London: Sage.
- Spear, Roger, Chris Cornforth, e Mike Aiken. 2007. *For love and money: Governance and social enterprise*. National Council for Voluntary Organisations, UK. [https://www.academia.edu/3681282/Governance\\_of\\_Social\\_Enterprise\\_For\\_Love\\_and\\_Money\\_Full\\_Report\\_Final](https://www.academia.edu/3681282/Governance_of_Social_Enterprise_For_Love_and_Money_Full_Report_Final).