

## O Lugar da Economia Social em tempo de crise sistémica

Manuela Silva

### 1. Introdução

Integra-se esta Conferência num programa mais vasto de preparação do próximo Congresso Nacional dos Economistas o qual se propõe fazer uma análise prospectiva da economia portuguesa nos próximos 10 anos.

Quero começar por saudar a Ordem dos Economistas e os seus dirigentes pelo relevo que quiseram dar ao tema da Economia Social, dedicando-lhe uma das três conferências preparatórias do Congresso. Antecipo, desde já, a minha convicção de que se trata duma opção acertada.

A organização desta conferência deixou-me plena liberdade na escolha da abordagem do tema, o que, longe de me facilitar a tarefa, vem, ao invés, torná-la mais difícil.

Com efeito, ocorreram-me múltiplos ângulos de abordagem com potencial interesse: discorrer sobre o conceito de Economia Social, diagnosticar a relevância do sector no conjunto da economia portuguesa e na construção do bem-estar colectivo, comparar a situação da economia social em Portugal com o que se passa no espaço da U.E., abordar alguns aspectos específicos, como, por exemplo, os relacionados com a criação de emprego e o mercado do trabalho, discorrer sobre o contributo da economia social para o bem-estar e a coesão social, discutir a posição da economia social face à empresa capitalista. Tudo temáticas relevantes e da maior oportunidade neste tempo de profunda crise sistémica e civilizacional.

Na minha comunicação, e considerando os limites de tempo destinado à exposição, acabei por optar por tentar responder apenas a uma pergunta: **Pode a Economia Social constituir um caminho válido para enfrentar a presente crise sistémica que atravessa o modelo capitalista?**

### 2. De que falamos quando falamos de Economia Social?

O conceito de economia social pode definir-se por um duplo critério:

- A natureza conceptual e jurídica da entidade que produz bens e serviços;
- Um conjunto de princípios que informam a organização de uma dada actividade, independentemente da sua natureza jurídico-institucional.

Segundo a primeira perspectiva, a economia social engloba as cooperativas, as mútuas, as associações sem fim lucrativo, as fundações e, por extensão, as organizações de voluntariado. É a definição mais tradicional.

De acordo com a segunda perspectiva, entram na categoria de economia social todas as entidades de produção de bens e serviços que obedeçam a um conjunto de princípios, independentemente da sua natureza jurídico-institucional, o que permite considerar como fazendo parte da economia social além das entidades acima referidas também empresas que estão no mercado e partilham das suas regras..

Face à actual crise do capitalismo baseado na empresa do tipo “eu financio eu decido”, é cada vez mais importante alargar o conceito de economia social a todo o tipo de entidades, incluindo as empresas que concorrem no mercado, mas cuja racionalidade se não baseia na maximização do lucro do capital e tem na devida conta todas as partes que integram a empresa: os seus trabalhadores, os clientes, os fornecedores, o Estado, e a própria sociedade em que a empresa está inserida.

Convém acrescentar que, à designação de Economia Social, alguns preferem o conceito de economia do terceiro sector ou o de economia solidária.

Como se vê por este enunciado, não é pacífica nem a designação nem a concomitante delimitação do conceito.

Para contornar esta dificuldade, as próprias organizações de economia social têm procurado estabelecer um consenso em torno dos princípios básicos da economia social. É o que sucede com *Carta de Princípios da Economia Social* aprovada pela Conferência Europeia Permanente das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF).

Por seu turno, também os sistemas estatísticos têm procurado consenso em torno de uma definição. As informações disponíveis no plano nacional e comunitário têm por base a seguinte definição:

*Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados, assim como a tomada de decisões, não estão directamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles. A economia social também inclui empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de "não-mercado" a agregados familiares e cujos eventuais excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criam, controlam ou financiam.*

De acordo com esta definição, distinguem-se, assim, dois subsectores na economia social: as organizações que operam no mercado e as de não-mercado, sendo *características comuns* a ambos as seguintes:

- a) - São organizações privadas, ou seja, não fazem parte do sector público nem são controladas pelo mesmo;
- b) - São organizações constituídas formalmente, o que significa que, em regra, são dotadas de personalidade jurídica;
- c) - Têm autonomia de decisão, isto é, têm plena capacidade para eleger e destituir os seus órgãos dirigentes e para controlar e organizar todas as suas actividades;
- d) - Praticam a liberdade de filiação, ou, por outras palavras, não há obrigatoriedade de adesão;
- e) - A distribuição de eventuais lucros ou excedentes entre os filiados/usuários não é feita proporcionalmente ao capital ou às cotizações dos membros, mas sim em função da sua actividade ou participação no seio da organização;
- d) - Realizam uma actividade económica com o objectivo de satisfazer as necessidades dos seus filiados, nomeadamente pessoas individuais ou famílias. Por este motivo, diz-se que as organizações de economia social são *organizações de pessoas e não de capital*. Trabalham com o capital e outros recursos não monetários, mas *não para o capital*.
- e) - São organizações democráticas.
- f) - Excepto algumas organizações de voluntários, que produzem serviços de "não-mercado", as organizações da economia social aplicam o princípio de "uma pessoa, um voto", independentemente do capital ou das cotizações dos seus membros.

Esta definição de "economia social" admite que nela sejam incluídas as organizações de voluntários sem fins lucrativos que prestam serviços de "não-mercado" a agregados familiares, mesmo que não possuam uma estrutura democrática, permitindo incluir na economia social também as organizações de acção social do terceiro sector fornecedoras de bens sociais e de mérito de inquestionável utilidade para a sociedade.

Por contraponto ao conceito de Economia Social, expandiu-se sobretudo em França e em alguns países da América Latina no último quartel do século XX, o conceito de economia solidária estreitamente associado ao grande desenvolvimento que o terceiro sector conheceu para dar resposta às novas necessidades sociais dos numerosos grupos em risco de exclusão social.

Este conceito de economia solidária articula-se em torno de três pólos: o mercado; o Estado; a reciprocidade.

O conceito de economia solidária apresenta alguns elementos importantes que são comuns ao conceito de economia social, de forma que também se fala de "economia social e solidária". De um ponto de vista prático, todas as organizações que são consideradas parte da economia solidária fazem inquestionavelmente parte da economia social.

Quanto à expressão terceiro sector, trata-se de diferenciar três distintos sectores da economia: a economia pública (estado); a economia mercantil (empresa); o terceiro sector (economia social), pondo em evidência o papel específico de cada um deles e a necessidade da respectiva articulação.

### 3. A Economia social: paliativo para a crise ou via alternativa do capitalismo?

A presente crise do sistema económico e financeiro, que tem caracterizado de modo agudo os últimos anos, trouxe consigo, para o plano académico e para o plano institucional e político, o debate em torno da questão do papel da economia social na reforma do sistema capitalista que conhecemos.

Será a economia social uma mera almofada para prevenir ou atenuar os impactos negativos da presente crise ou poderá aspirar a tornar-se numa alternativa ao próprio modelo capitalista?

Há que reconhecer que o interesse pela economia social não é de agora, podendo afirmar-se que, com diferentes variantes, a economia social tem acompanhado, desde os seus primórdios, o desenrolar do modelo capitalista e o desenvolvimento da economia de mercado e sempre tem servido para colmatar as suas brechas e disfuncionalidades, bem como tem concorrido para manter viva a ideia de que a empresa capitalista não é figurino único e inquestionável para prosseguir com eficiência fins de natureza económica. O lucro não tem de ser o seu móbil exclusivo.

Todavia, se a economia social tem raízes históricas no pensamento e na prática económica, a natureza sistémica da presente crise e o debate crítico a que ela deu origem vieram dar maior visibilidade ao papel desempenhado pelo sector de economia social na atenuação dos seus efeitos mais negativos e conferir maior actualidade a toda esta temática.

Poderia acrescentar o facto, muito positivo, do acolhimento que a economia social, enquanto conhecimento científico, tem tido recentemente na oferta de leccionação e investigação no quadro universitário, em Portugal como em outros países. O mesmo vem sucedendo a nível da União Europeia ou da OCDE, instâncias estas que têm produzido conhecimentos e directivas relevantes no plano da conceptualização, da normalização e disponibilização de dados estatísticos, da difusão das boas práticas, da organização e da

participação dos protagonistas da economia social nas decisões acerca das estratégias de desenvolvimento e da gestão económica.<sup>1</sup>

É, sobretudo, pela via da generalização da empresa de economia social que se pode admitir estarmos diante de uma alternativa ao capitalismo. Como diz Jean Jeantet, o grande defensor desta alternativa: *A economia social não resolverá o fardo da dívida dos estados, não resolverá as repetidas crises das reservas internacionais ... Seria mesmo ridículo pensar que vai ser um milagroso operador mundial. Cabe-lhe, apenas, provar que pode desempenhar um papel original.*<sup>2</sup>

Será que a originalidade reclamada se reduzirá ao bom desempenho de um papel de paliativo à crise ou estamos perante o esboço de uma nova alternativa de funcionamento do capitalismo de mercado?

A resposta a esta questão depende, em grande parte, da extensão que venha a adquirir o sector da economia social, do seu peso na economia de um dado território, da solidez dos seus recursos, da diversidade dos campos de actividade cobertos, do grau de organização e participação alcançados, do rigor e fidelidade à sua matriz de valores, mas também da visibilidade que lhe for conferida, pelo conjunto da sociedade.

Apesar da sua presença e expressão, em muitos países, Portugal incluído, o sector da economia social não mereceu, no passado recente, a correspondente visibilidade em termos do seu contributo para o produto nacional (em parte devido à deficiente cobertura estatística de todo o sector da economia social, mas sobretudo devido ao conceito subjacente aquele indicador como medida do desempenho económico), nem despertou ainda o devido interesse por parte dos poderes públicos, um interesse concretizado em incentivos e estratégias de fomento deste sector. Ao invés, são, ainda hoje, muitos os obstáculos, legais e outros, que entravam as potencialidades de afirmação da economia social no conjunto da economia nacional.

Contudo, a presente situação de crise veio pôr em evidência o alcance de um sector de economia social forte e extensivo a vários domínios da actividade humana e levou a ver no terceiro sector uma barreira de protecção para enfrentar as disfuncionalidades do sistema capitalista.

Com efeito, a economia social, pela sua natureza e pelos princípios que a informam, tende a procurar resposta para as necessidades reais de bens e serviços das populações, aproveita dos recursos disponíveis num dado território, nomeadamente criando oportunidades de emprego para os recursos humanos desempregados, pratica uma responsabilidade partilhada e inspirada por valores humanos e cívicos, adopta uma gestão tendo em vista o bem comum. Não tendo como objectivo a maximização do lucro do capital; se existirem excedentes, estes são investidos na melhoria do desempenho da própria entidade e só parcialmente repartidos de modo igualitário por todos os

<sup>1</sup> Ver, por exemplo: CIRIEC (2007) – A Economia Social na União Europeia.

<sup>2</sup> JEANTET, Jean (2009) – A Economia Social. Uma Alternativa ao capitalismo. Ed. Monde Diplomatique.

associados ou parceiros, evitando a excessiva acumulação e contendo as desigualdades na repartição da riqueza e do rendimento.

Em particular, a economia social distingue-se no que se refere ao combate á pobreza, Basta pensar, entre nós, na acção das Misericórdias, das IPSS, das Mutualidades, das Cooperativas, das Associações sem fim lucrativo que, por todo o País, fornecem bens e prestam serviços às pessoas e famílias mais carenciadas. São muitas vezes estas entidades as primeiras a reconhecerem as novas necessidades sociais e a encontrar as respostas adequadas para as satisfazer, desempenhando, assim, um papel da maior importância na coesão social.

Não obstante estes aspectos muito positivos, o sector da economia social em Portugal, de modo geral, apresenta ainda grandes fragilidades, a nível de recursos técnicos e financeiros, e não tem contado, como seria devido, com incentivos do Estado correspondentes aos fins que prossegue e à utilidade social dos mesmos.

Apraz-me registar que, recentemente, a nível governamental, foram dados passos que poderão ser muito importantes para o desenvolvimento da economia social no nosso País. Espera-se, nomeadamente, que, com a criação da Cooperativa António Sérgio de Economia Social (a CASES, refundação do anterior INSCOOP), agora como Instituto público, com funções de apoio ao sector da economia social, se entre em nova fase da dinamização do terceiro sector.<sup>3</sup>

É, igualmente, de bom augúrio a criação, em Agosto último, de um Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), com representação das diferentes modalidades do sector de economia social e com a participação também de personalidades de reconhecida competência na matéria, a funcionar junto da Presidência do Conselho de Ministros<sup>4</sup>. Trata-se de um órgão consultivo com funções de avaliação e de acompanhamento ao nível das estratégias e das propostas políticas nas questões ligadas à dinamização e ao crescimento da economia social.<sup>5</sup> Se a medida for devidamente implementada novos dinamismos poderão surgir no âmbito das respectivas atribuições.

A elaboração, a nível governamental, de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), fixando objectivos e prevendo os correspondentes recursos a investir no fomento do terceiro sector, se for posto em prática com determinação e preocupação de eficiência, pode bem constituir também um ponto de viragem no panorama da economia social em Portugal, contribuindo para dar visibilidade ao sector, promovendo a sua devida cobertura estatística, reforçando a respectiva eficiência, redireccionando a acção para conter a pobreza e outros objectivos de utilidade social.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Ver <http://inscoop.pt>

<sup>4</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 55/2010

<sup>5</sup> Ver <http://cnes.org.pt>

<sup>6</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 16/2010.

#### 4. A economia social como uma tentativa de reconciliar a economia com a sociedade

A economia social nasce da aspiração de colocar a economia ao serviço da pessoa e da sociedade. Ora, o que a presente crise veio demonstrar foi que o capitalismo que conhecemos falhou neste objectivo, como está bem patente em algumas das suas consequências mais negativas: o desemprego massivo; a progressiva degradação do valor do trabalho humano sob a forma de baixos salários, precariedade dos vínculos laborais, crescente stress; a cada vez mais difícil conciliação do trabalho com a vida pessoal e familiar; as desigualdades crescentes e a pobreza massiva no meio da abundância de recursos; o elevado risco de insustentabilidade social e ambiental a que acresce a especulação financeira galopante e a ameaça de ruptura que continua a pesar sobre o sistema financeiro.

Na génese destas disfunções, pode encontrar-se uma matriz ideológica da qual faz parte um individualismo e hedonismo exacerbados, a ganância, a falta de responsabilidade social, a visão míope do lucro a curto prazo como móbil principal da actividade, a ausência de referentes éticos.

Neste contexto, os princípios que inspiram a economia social constituem um antídoto necessário para ultrapassar a crise e fazer evoluir o capitalismo de mercado para um novo e mais avançado patamar, onde o capital assuma a sua função primordial de meio de produção ao serviço de bem comum.<sup>7</sup>

Há exemplos que são promissores no sector dos fundos de investimento e da concessão de crédito, nos empreendimentos de desenvolvimento local e serviços de proximidade, no fornecimento de transporte partilhado, no aprovisionamento colectivo de várias entidades, assim como em empresas de produção de bens materiais ou gabinetes de gestão de novas empresas. Quem se der ao trabalho de pesquisar na net exemplos destes ficará surpreendido com a multiplicidade de iniciativas bem sucedidas. Por outro lado, verificará que são exemplos que se encontram nos mais diversos países e latitudes. Algumas destas iniciativas vêm do sector privado, outras são tomadas pelos governos. Como lembra YAN DE KERORGUEN, referindo-se às entidades de economia social: *os mesmos responsáveis políticos que durante muito tempo ignoraram e subestimaram o seu papel, relegando-as para as prateleiras dos "acidentes da história", consideram-nas agora um contraforte, em especial no domínio do desenvolvimento duradouro e da solidariedade.*<sup>8</sup>

O mesmo autor faz notar que também no plano das políticas públicas a situação está a mudar e a balança é agora mais favorável à economia social e cita, a título de exemplo, a decisão do Governo americano de afectar fundos consideráveis para favorecer a criação de empresas de economia social.

---

Também a nível da U.E. vão sendo dados passos relevantes a partir duma resolução do parlamento europeu de 19 Fevereiro 2010 que reconhece e põe

<sup>7</sup> Cf. Bartoli, Henri (1999) – A economia, serviço da vida. Instituto Piaget.

<sup>8</sup> Jacques DEFOURNY - Social Enterprise in an Enlarged Europe: Concept and Realities. EMES European Research Network

em destaque o papel da economia social e defende o estatuto das associações, fundações e mútuas, por forma a garantir a igualdade de tratamento das empresas de economia social nas regras do mercado interno.

Por seu turno, na presente conjuntura, os decisores políticos não podem, tão pouco, ignorar o papel da economia social na criação de emprego, na satisfação de necessidades básicas das populações, na salvaguarda da coesão social, objectivos estes a que o mercado não tem sabido dar resposta adequada e para os quais o Estado não dispõe de instrumentos suficientes para intervenção directa.

Termino dizendo que é minha convicção que a economia social, no sentido amplo que referi, / poderá oferecer boas perspectivas para enfrentar a actual crise sistémica, nas suas manifestações como nos seus fundamentos.



## A economia social – alternativa ao capitalismo?

Manuela Silva\*

*A economia social não resolverá o fardo da dívida dos estados, não resolverá as repetidas crises das reservas internacionais ... Seria mesmo ridículo pensar que vai ser um milagroso operador mundial . Cabe-lhe, apenas, provar que pode desempenhar um papel original.*

JEAN JANTET

### 1. A Economia social: paliativo para a crise ou via alternativa do capitalismo?

A presente crise do sistema económico e financeiro, que tem caracterizado de modo agudo os últimos anos, trouxe consigo, para o plano académico e para o plano institucional e político, o debate em torno da questão do papel da economia social no sistema capitalista de mercado que conhecemos. Será a economia social uma mera almofada para prevenir ou atenuar os impactos negativos da crise ou poderá aspirar a tornar-se numa alternativa ao próprio modelo capitalista?

Há que reconhecer que o interesse pela economia social não é de agora, podendo afirmar-se que, com diferentes variantes, a economia social tem acompanhado, desde os seus primórdios, o desenrolar da empresa capitalista e o desenvolvimento da economia de mercado e sempre tem servido para colmatar brechas e disfuncionalidades do sistema capitalista, bem como para manter viva a ideia de que a empresa capitalista não é o figurino único e inquestionável para prosseguir com eficiência fins de natureza económica. O lucro não tem de ser o seu móbil exclusivo.

Mas se a economia social tem raízes históricas no pensamento e na prática económica, a natureza sistémica da crise e o debate crítico a que ela deu origem veio dar maior visibilidade ao papel desempenhado pelo sector de economia social na atenuação dos seus efeitos mais negativos e conferir maior actualidade a toda esta temática. A publicação deste número de Cadernos de Economia é um bom exemplo do que acabo de referir.

Poderia acrescentar o facto, muito positivo, do acolhimento que a economia social, enquanto conhecimento científico, tem tido recentemente na oferta de leccionação e investigação no quadro universitário, em Portugal como em outros países. O mesmo vem sucedendo a nível da União Europeia ou da OCDE, instâncias estas que têm produzido conhecimentos e directivas relevantes no plano da conceptualização, da normalização e disponibilização de dados estatísticos, da difusão das boas práticas, da organização e da participação dos protagonistas da economia social nas decisões acerca das estratégias de desenvolvimento e da gestão económica.<sup>1</sup>

\* Professora ISEG/UTL. Aposentada.

<sup>1</sup> Ver, por exemplo: CIRIEC (2007) – A Economia Social na União Europeia.

A expressão “economia social” - a que alguns preferem chamar “terceiro sector” com o intuito de o colocar a par do sector estado e do sector empresarial privado; ou, ainda “economia solidária”, para acentuar a dimensão de cooperação e de prossecução do bem comum - engloba uma multiplicidade de entidades, de natureza distinta, nomeadamente as seguintes: as cooperativas, as mutualidades, as associações sem fim lucrativo, as fundações e, mais recentemente, as empresas de economia social. Estas últimas revestem natureza jurídica idêntica à de qualquer outra empresa que opera no mercado, mas distinguem-se delas pelo facto de incorporarem os princípios de concepção e gestão específicos da economia social.

Tais orientações encontram-se resumidas numa Carta de Princípios elaborada no âmbito da Conferência Europeia Permanente onde têm assento e representatividade as diferentes modalidades de economia social.<sup>2</sup>

Tais princípios são os seguintes:

- Primazia da pessoa e do objecto social sobre o capital;
- Adesão voluntária e aberta;
- Controlo democrático pelos próprios membros (excepto no caso das Fundações que, por definição, não têm sócios);
- Conjugação dos interesses dos membros com o interesse geral;
- Defesa e aplicação dos princípios de solidariedade e responsabilidade;
- Autonomia de gestão e independência em relação aos poderes públicos;
- Destino da maioria dos respectivos excedentes à prossecução de objetivos em favor do desenvolvimento sustentável, do interesse dos seus membros e do interesse geral.

É, sobretudo, pela via da generalização da empresa de economia social que se pode admitir estarmos diante de uma alternativa ao capitalismo. Como diz Jean Jeantet, o grande defensor desta alternativa: *A economia social não resolverá o fardo da dívida dos estados, não resolverá as repetidas crises das reservas internacionais ... Seria mesmo ridículo pensar que vai ser um milagroso operador mundial . Cabe-lhe, apenas, provar que pode desempenhar um papel original.*<sup>3</sup>

## 2. Extensão e visibilidade da economia social

Será que a originalidade reclamada se reduzirá ao bom desempenho de um papel de paliativo à crise ou estamos perante o esboço de uma nova alternativa de funcionamento do capitalismo de mercado ?

<sup>2</sup> Cf. Carta de Princípios da Economia Social estabelecida pela Conferência Permanente das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF) em 2007.

<sup>3</sup> JEANTET, Jean (2009) – A Economia Social. Uma Alternativa ao capitalismo. Ed. Monde Diplomatique.

A resposta à questão anterior depende, em grande parte, da extensão que venha a adquirir o sector da economia social, do seu peso na economia, da solidez dos seus recursos, da diversidade dos campos cobertos, do grau de organização e participação alcançados, do rigor e fidelidade à sua matriz de valores, mas também da visibilidade que lhe for conferida, pelo conjunto da sociedade.

Apesar da sua presença e expressão, em muitos países, Portugal incluído, o sector da economia social não mereceu, no passado recente, a correspondente visibilidade em termos de contributo para o produto nacional (em parte devido à deficiente cobertura estatística de todo o sector), nem despertou o devido interesse por parte dos poderes públicos, um interesse concretizado em incentivos e estratégias de fomento deste sector. Ao invés, são, ainda hoje, muitos os obstáculos, legais e outros, que entravam as potencialidades de afirmação da economia social no conjunto da economia nacional.

Contudo, a presente situação de crise veio pôr em evidência o alcance de um sector de economia social forte e extensivo a vários domínios da actividade humana e levou a ver no terceiro sector uma barreira de protecção para enfrentar as disfuncionalidades do sistema capitalista.

Com efeito, a economia social, pela sua natureza e os princípios que a informam, tende a procurar resposta para as necessidades reais de bens e serviços das populações, aproveita dos recursos disponíveis num dado território, nomeadamente criando oportunidades de emprego para os recursos humanos desempregados, pratica uma responsabilidade partilhada e inspirada por valores humanos e cívicos, pratica uma gestão tendo em vista o bem comum. Não tendo como objectivo a maximização do lucro do capital; se existirem excedentes, estes são investidos na melhoria do desempenho da própria entidade e só parcialmente repartidos de modo igualitário por todos os associados ou parceiros, evitando a excessiva acumulação e contendo as desigualdades na repartição da riqueza e do rendimento.

Em particular, a economia social distingue-se no que se refere ao combate à pobreza. Basta pensar, entre nós, na acção das Misericórdias, das IPSS, das Mutualidades, das Cooperativas, das Associações sem fim lucrativo que, por todo o País, fornecem bens e prestam serviços às pessoas e famílias mais carenciadas. São muitas vezes estas entidades as primeiras a reconhecerem as novas necessidades sociais e a encontrar as respostas adequadas para as satisfazer.

Não obstante estes aspectos muito positivos, o sector da economia social em Portugal, de modo geral, apresenta grandes fragilidades, a nível de recursos técnicos e financeiros e não conta, como seria devido, com incentivos do Estado correspondentes aos fins que prossegue e à utilidade social dos mesmos.

Recentemente, porém, a nível governamental, foram dados passos que poderão ser muito importantes. Espera-se, nomeadamente, que, com a criação da Cooperativa António Sérgio de Economia Social (a CASES, refundação do anterior INSCOOP), agora como Instituto público, com funções de apoio ao

sector da economia social, se entre em nova fase da dinamização do terceiro sector.<sup>4</sup>

É, igualmente, de bom augúrio a criação, em Agosto último, de um Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), com representação das diferentes modalidades do sector de economia social e com a participação também de personalidades de reconhecida competência na matéria, a funcionar junto da Presidência do Conselho de Ministros<sup>5</sup>. Trata-se de um órgão consultivo com funções de avaliação e de acompanhamento ao nível das estratégias e das propostas políticas nas questões ligadas à dinamização e ao crescimento da economia social.<sup>6</sup> Se a medida for devidamente implementada novos dinamismos poderão surgir no âmbito das respectivas atribuições.

A elaboração, a nível governamental, de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), fixando objectivos e prevendo os correspondentes recursos a investir no fomento do terceiro sector, se for posto em prática com determinação e eficiência, pode bem constituir também um ponto de viragem no panorama da economia social em Portugal, contribuindo para dar visibilidade ao sector, promovendo a sua devida cobertura estatística, reforçando a respectiva eficiência, redireccionando a acção para conter a pobreza e outros objectivos de utilidade social.<sup>7</sup>

### **3. A economia social como uma tentativa de reconciliar a economia com a sociedade**

A economia social nasce da aspiração de colocar a economia ao serviço da pessoa e da sociedade. Ora, o que a presente crise veio demonstrar foi que o capitalismo que conhecemos falhou neste objectivo, como está bem patente em algumas das suas consequências mais negativas: o desemprego massivo; a progressiva degradação do valor do trabalho humano sob a forma de baixos salários, precariedade dos vínculos laborais, crescente stress; a cada vez mais difícil conciliação do trabalho com a vida pessoal e familiar; as desigualdades crescentes e a pobreza massiva no meio da abundância de recursos; o elevado risco de insustentabilidade social e ambiental a que acresce a ameaça de ruptura que continua a pesar sobre o sistema financeiro.

Na génese destas disfunções pode encontrar-se uma matriz ideológica da qual faz parte um individualismo e hedonismo exacerbados, a ganância, a falta de responsabilidade social, a visão míope do lucro a curto prazo como móbil principal da actividade, a ausência de referentes éticos.

Neste contexto, os princípios que inspiram a economia social constituem um antídoto necessário para ultrapassar a crise e fazer evoluir o capitalismo de

---

<sup>4</sup> Ver <http://inscoop.pt>

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 55/2010

<sup>6</sup> Ver <http://cnes.org.pt>

<sup>7</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 16/2010.

mercado para um novo e mais avançado patamar, onde o capital assumia a sua função primordial de meio de produção ao serviço de bem comum.<sup>8</sup>

Há exemplos que são promissores no sector dos fundos de investimento e da concessão de crédito, nos empreendimentos de desenvolvimento local e serviços de proximidade, no fornecimento de transporte partilhado, no aprovisionamento colectivo de várias entidades, assim como em empresas de produção de bens materiais ou gabinetes de gestão de novas empresas. Quem se der ao trabalho de pesquisar na net exemplos destes ficará surpreendido com a multiplicidade de iniciativas bem sucedidas. Por outro lado, verificará que são exemplos que se encontram nos mais diversos países e latitudes. Algumas destas iniciativas vêm do sector privado, outras são tomadas pelos governos. Como lembra YAN DE KERORGUEN, referindo-se às entidades de economia social: *os mesmos responsáveis políticos que durante muito tempo ignoraram, subestimaram o seu papel relegando-as para as prateleiras dos "acidentes da história" consideram-nas agora um contraforte, em especial no domínio do desenvolvimento duradouro e da solidariedade.*<sup>9</sup>

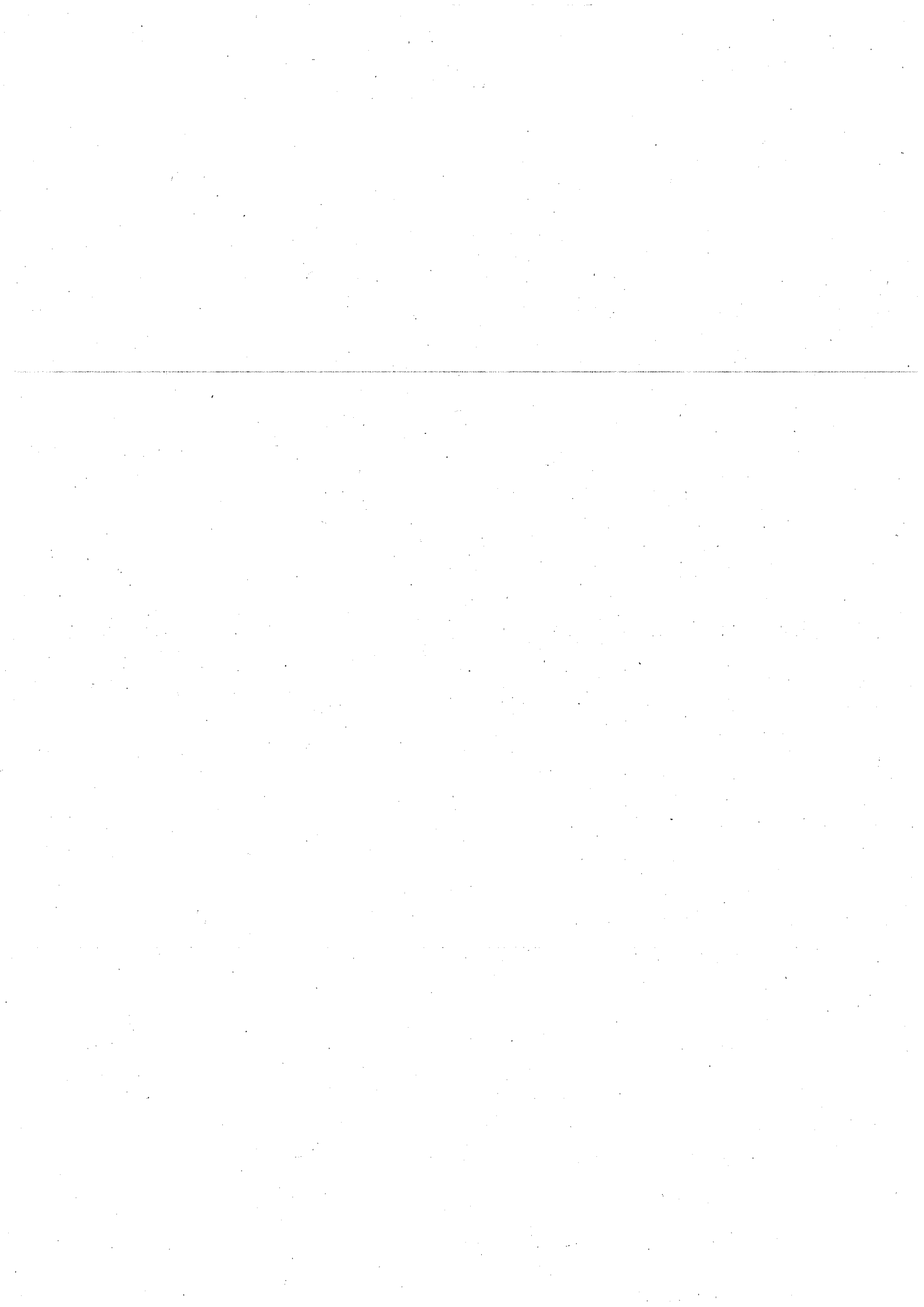
O mesmo autor faz notar que também no plano das políticas públicas a situação está a mudar e a balança é agora mais favorável à economia social e cita, a título de exemplo, a decisão do Governo americano de afectar fundos consideráveis para favorecer a criação de empresas de economia social. Também a nível da EU vão sendo dados passos relevantes a partir duma resolução do parlamento europeu de 19 Fevereiro 2010 que reconhece e põe em destaque o papel da economia social e defende o estatuto das associações, fundações e mútuas, por forma a garantir a igualdade de tratamento das empresas de economia social nas regras do mercado interno.

Por seu turno, na presente conjuntura, os decisores políticos não podem, tão pouco, ignorar o papel da economia social na criação de emprego, na satisfação de necessidades na salvaguarda da coesão social, objectivos estes a que o mercado não tem sabido dar resposta adequada e para os quais o estado não dispõe de instrumentos suficientes para intervenção directa. A economia social poderá oferecer uma alternativa não despidianda.

---

<sup>8</sup> Cf. Bartoli, Henri (1999) – A economia, serviço da vida. Instituto Piaget.

<sup>9</sup> Jacques DEFOURNY - Social Enterprise in an Enlarged Europe: Concept and Realities. EMES European Research Network





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## Projecto de Lei nº 68/XII

### Lei de Bases da Economia Social

#### Comentário – MS

Formatada: Tipo de letra: Não Negrito

1. Congratulo-me com a iniciativa da proposta de uma Lei de Bases para o sector da Economia Social que, desejavelmente:

- garanta o seu devido enquadramento jurídico e o reconhecimento público da importância do sector da economia social no conjunto da economia e da organização da sociedade;
- potencie a sua expansão e valorização nas suas diferentes modalidades;
- promova uma complementaridade saudável com o sector da economia pública e com o sector da economia privada;
- disponibilize meios para o necessário fortalecimento do sector da economia no conjunto da actividade económica, cultural e social.

2. Concordo com os considerandos constantes da Proposta de Lei, quando reconhecem as raízes profundas e seculares da economia social na sociedade portuguesa, a pluralidade das entidades que a integram, bem como a diversidade de actividades em que a economia social marca presença.

Também considero pertinente que se pretenda abrir caminho em direcção a um conceito actualizado de economia social ou, como se diz, um *moderno conceito de Economia Social*.

-Afigura-se-me, porém, que a Proposta de Lei fica aquém de um tal conceito, nomeadamente, não integrando como, a meu ver, devia, as empresas sociais de mercado, isto é, as entidades de tipo empresarial que actuam no mercado, mas obedecendo a critérios distintos da maximização do lucro do capital. Esta é uma característica inovadora do



conceito de economia social que não deveria ficar ignorada ou subestimada na presente Proposta de Lei.

Em meu entender, haveria que deixar bem claro que a ideia de Economia Social veicula uma forma específica de entender e fazer funcionar a actividade económica e que, nem a actividade económica se esgota ou se baseia apenas na concorrência/competição empresarial mercantil nem a Economia Social tem apenas por finalidade a protecção social, cabendo também nela actividades de mercado com o propósito de proporcionar produtos ou serviços que se caracterizam por uma finalidade social, um preço justo e um relacionamento solidário ético com clientes, fornecedores e a sociedade no seu todo e cujo modo de funcionamento obedecem a um conjunto de princípios.

Recordo o conceito de economia social adoptado no sistema estatístico comunitário:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados, assim como a tomada de decisões, não estão directamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles. A economia social também inclui empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de "não-mercado" a agregados familiares e cujos eventuais excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criam, controlam ou financiam.

3. Sobre os princípios unificadores do conceito de economia social, o melhor seria tomá-los tal qual vêm expressos na *Carta de Princípios da Economia Social* estabelecida pela Conferência Europeia Permanente das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF). Neste documento, expressamente se afirmam as seguintes características comuns:

- Primazia do indivíduo e do objecto social sobre o capital;
- Adesão livre e voluntária;

**Formatada:** Tipo de letra: (predefinido) Arial, 11 pt, Itálico

**Formatada:** Espaço Depois: 10 pto, Espaçamento entre linhas: Múltiplo 1,2 li





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Controlo democrático por parte dos seus filiados (excepto no caso das fundações que não possuem membros associados);
- Conjugação dos interesses dos filiados/usuários e/ou do interesse geral;
- Defesa e aplicação dos princípios de solidariedade e responsabilidade;
- Autonomia de gestão e independência em relação aos poderes públicos;
- Destino da maior parte dos excedentes à consecução de objectivos em favor do desenvolvimento sustentável e da prestação de serviços de interesse para os associados e/ou do interesse geral.

Os princípios constantes da proposta de Lei, a meu ver, enfermam de algumas imprecisões, nomeadamente, no que se refere à afectação dos excedentes. Com efeito, segundo a doutrina consensual, nada obsta a que estes sejam atribuídos aos membros de cooperativas ou mútuas, por exemplo, a par de outras finalidades de investimento na própria organização ou objectivos de interesse geral da comunidade. Na formulação da Proposta de Lei a primeira hipótese parece afastada.

4. Tem todo o meu apoio o propósito do governo em *promover o estabelecimento de um quadro legislativo aplicável às entidades da Economia Social que seja transparente, coerente e adequado à realidade e exigências da sociedade portuguesa*. E, admito que este venha permitir agilizar procedimentos com vista a melhor aproveitamento de Fundos Comunitários bem como viabilizar sinergias decorrentes da cooperação entre entidades do sector de economia social bem como destas com o sector público e o sector privado. Tal, porém, não ocorrerá se não existir uma estratégia concertada a nível governamental (e autárquico) que o incentive, acompanhe e valorize.

A existência da CASES bem como do Conselho Nacional para a Economia Social são recursos a ter presente e a potencializar com vista á elaboração



da referida estratégia de desenvolvimento de um avançado sector de economia social.

## 5. Comentários sobre o articulado da Proposta de Lei

### **Artigo 2º (Definição)**

#### **Proposta alternativa**

Entende-se por Economia Social o conjunto das actividades ~~económicas e empresariais,~~ livremente levadas a cabo por entidades que actuam de acordo com os princípios referidos no artigo 5.º ~~e,~~ cuja missão vise o interesse geral no âmbito económico, cultural ou social ~~da Comunidade~~ ou o interesse dos seus membros, utilizadores e beneficiários, com respeito pelo bem comum interesse geral da Comunidade ~~sociedade~~ e a sustentabilidade ambiental.

### **Artigo 4º (Entidades da Economia Social)**

~~6. Sobre o art.º 4 há que ver o que é usualmente ser citado nos textos comunitários~~

O relevo ~~da~~ dado pela proposta de Lei às ONG parece é discutível

Falta explicitar as mutualidades mútuas

A ordem é arbitrária e repetitiva (ver fundações)

Fica a faltar referência específica à empresa social de mercado e às, empresas de economia solidária.

Formatada: Tipo de letra: Calibri

Formatada: Espaço Depois: 0 pto

Formatada: Centrado

Formatada: Tipo de letra: Negrito

Formatada: Esquerda

Formatada: Tipo de letra: (predefinido) Arial, 12 pt

Formatada: Parágrafo da Lista, Com números + Nível: 1 + Estilo de numeração: a, b, c, ... + Iniciar em: 1 + Alinhamento: À esquerda + Alinhado a: 0,63 cm + Avanço: 1,27 cm

Formatadas: Marcas e numeração



#### **Artigo 4º**

##### **(Entidades da Economia Social)**

~~Integram a Economia Social, nomeadamente, as seguintes entidades, desde que constituídas em território nacional:~~

- ~~a) Instituições Particulares de Solidariedade Social de natureza associativa, fundacional ou equiparadas;~~
- ~~b) Organizações não Governamentais;~~
- ~~c) Fundações;~~
- ~~d) Associações com fins altruísticos que desenvolvam a sua actividade no âmbito científico, cultural e da defesa do meio ambiente;~~
- ~~e) Cooperativas;~~
- ~~f) Outras formas associativas ou empresariais constituídas de acordo com os princípios orientadores referidos no artigo seguinte.~~

7. Cf carta

#### **Artigo 5º**

##### **(Princípios orientadores)**

~~As entidades da Economia Social são autónomas, emanam da Sociedade Civil e distinguem-se do sector público e do sector privado, actuando com base nos seguintes princípios orientadores:~~

- ~~a) O primado do indivíduo e dos objectivos sociais;~~
- ~~b) O livre acesso e a participação voluntária;~~
- ~~c) O controlo democrático pelos seus membros;~~
- ~~d) A conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral;~~

Formatada: Justificado, Avanço:  
Esquerda: 0 cm

Formatadas: Marcas e numeração

Formatadas: Marcas e numeração



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- ~~e) A defesa e o compromisso com os princípios da solidariedade, igualdade e não discriminação, coesão social, equidade, responsabilidade partilhada e subsidiariedade;~~
- ~~f) A gestão autónoma e independente das autoridades públicas;~~
- ~~g) O reinvestimento final dos excedentes obtidos na prossecução das suas actividades, sem prejuízo da garantia da auto-sustentabilidade necessária à prestação de serviços de qualidade, cada vez mais eficazes e eficientes, numa lógica de desenvolvimento e crescimento sustentável.~~

Por que não citar os princípios da *Carta de Princípios da Economia Social* estabelecida pela Conferência Europeia Permanente das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF)?

Formatada: Justificado

8. É da maior importância dotar o País de um sistema de conta satélite das Contas Nacionais e demais elementos do SEN

**Artigo 6º**  
**(Base de dados)**

~~Compete à Presidência do Conselho de Ministros elaborar, divulgar e manter actualizada a base de dados permanente das entidades que integram o sector da Economia Social, a qual deve ser tida em conta para efeitos de reconhecimento da utilidade pública e administrativa.~~

Valeria a pena deixar orientação quanto à inclusão do sector da economia social no sistema estatístico nacional com a sua devida especificidade. Em particular, é da maior importância dotar o País de uma conta satélite das Contas Nacionais.

9. Sobre a representação. Que participação na discussão do plano e orçamento

Formatada: Centrado



## Artigo 7º (Organização e representação)

1. Sobre a representação deveria ficar consignada a participação do sector de economia social na discussão do plano e orçamento. As entidades da Economia Social poderão organizar-se e constituir-se em associações, uniões, federações ou confederações que as representem e defendam os seus interesses.

2. As entidades da Economia Social estão representadas no Conselho Económico e Social e nos demais órgãos com competências no domínio da definição de estratégias e de políticas públicas de desenvolvimento da economia social.

**Formatada:** Tipo de letra: (predefinido) Arial, 12 pt

**Formatada:** Normal, Sem marcas nem numeração

**Formatadas:** Marcas e numeração

**Formatada:** Tipo de letra: (predefinido) Arial, 12 pt

**Formatada:** Normal, Esquerda, Sem marcas nem numeração

**Comentário [ms1]:**

**Formatada:** Esquerda, Espaço Depois: 10 pto

## Artigo 8º

### (Relação das Entidades da Economia Social com os seus Membros, Utilizadores e Beneficiários)

No desenvolvimento das suas actividades, as entidades da Economia Social deverão assegurar os necessários níveis de qualidade, segurança e transparência.

## Artigo 9º

### (Relação das Entidades da Economia Social com o Estado)

No seu relacionamento com as entidades da Economia Social, o Estado deverá:

- a) Assegurar o princípio da subsidiariedade da Economia Social face ao Estado, considerando, no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, a capacidade instalada, material, humana e económica das entidades da Economia Social, bem como a seus

**Formatadas:** Marcas e numeração



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

níveis de competência técnica e de inserção no tecido social e económico do país;

- b) ~~Desenvolver, em articulação com as organizações representativas das entidades da Economia Social, os mecanismos de supervisão que permitam assegurar uma relação transparente entre essas entidades e os seus membros, procurando otimizar os recursos nomeadamente através da utilização das estruturas de supervisão já existentes.~~
- c) ~~Garantir a necessária estabilidade das relações de cooperação estabelecidas com as entidades da Economia Social.~~

**Artigo 10º**

**(Fomento da Economia Social)**

1. ~~Considera-se de interesse geral o estímulo, a valorização e o desenvolvimento da Economia Social bem como das organizações que a representam.~~
2. ~~Nos termos do disposto no número anterior, os poderes públicos, no âmbito das suas competências em matéria de políticas de incentivo à Economia Social, devem:~~
  - a) ~~Promover os princípios e os valores da Economia Social;~~
  - b) ~~Fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a auto-sustentabilidade económico-financeira das entidades da Economia Social;~~
  - c) ~~Facilitar a criação de novas entidades da Economia Social e apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste sector, potenciando-se como instrumento de respostas inovadoras aos desafios que se colocam às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer~~

Formatadas: Marcas e numeração



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

~~outro âmbito, removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das actividades económicas das entidades da Economia Social;~~

~~d) Incentivar a formação profissional no âmbito das entidades da Economia Social, bem como apoiar o seu acesso aos processos de inovação tecnológica e de gestão organizacional;~~

~~e) Aprofundar o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da Economia Social a nível nacional e comunitário promovendo, assim, o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas.~~

#### **Artigo 11º**

##### **(Estatuto Fiscal)**

~~As entidades da Economia Social beneficiarão de um estatuto fiscal específico definido por lei em função dos respectivos substrato e natureza.~~

#### **Artigo 12º**

##### **(Concorrência)**

~~As entidades que constarem da base de dados prevista no artigo 6º estão sujeitas às normas nacionais e comunitárias de concorrência no que respeita ao desenvolvimento das actividades enquadráveis nos requisitos nelas estabelecidos.~~

#### **Artigo 13º**

##### **(Desenvolvimento Legislativo)**

~~1. No prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor da presente lei serão aprovados os diplomas legislativos que concretizam a reforma~~

Formatadas: Marcas e numeração



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

~~do sector da economia social, à luz do disposto na presente lei e, em especial, dos princípios estabelecidos no artigo 5º.~~

~~2.A reforma legislativa a que se refere o número anterior envolverá nomeadamente:~~

- ~~a)A revisão dos regimes jurídicos aplicáveis às entidades referidas no artigo 4º;~~
- ~~b)A revisão do Estatuto do Mecenato e do Estatuto de Utilidade Pública;~~
- ~~c)A criação do regime jurídico das empresas sociais, enquanto entidades que desenvolvem uma actividade comercial com fins primordialmente sociais, e cujos excedentes são, no essencial, mobilizados para o desenvolvimento daqueles fins ou reinvestidos na Comunidade.~~

#### **Artigo 14º**

#### **(Entrada em Vigor)**

~~A presente lei entrará em vigor 30 dias após a sua publicação.~~

Lisboa, 4 de Fevereiro de 2011

Os Deputados do PSD

29 Maio 2012

MS