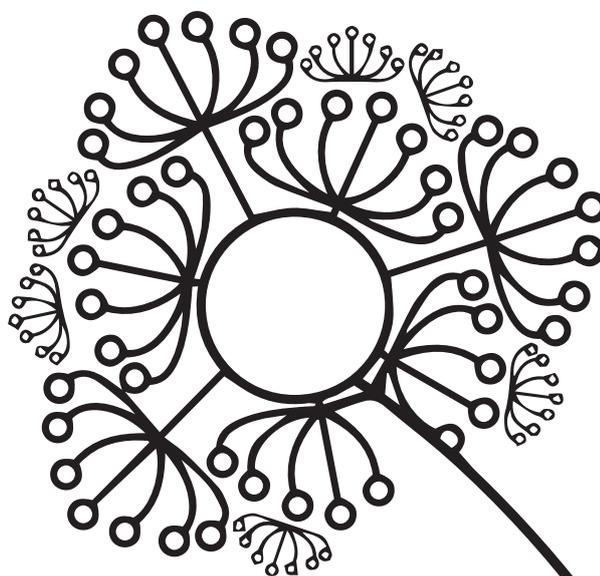


5. *Os ecossistemas das empresas sociais*

Hugo Pinto, Luara Maranhão e Sílvia Ferreira



ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Introdução _____	137
1. Ecossistema da economia social _____	139
2. O subecossistema da economia solidária _____	148
3. Ecossistema das IPSS _____	149
4. Ecossistema do empreendedorismo e inovação _____	153
5. Discussão _____	159
Conclusão _____	162
Referências bibliográficas _____	164

Introdução

O campo de ação entre o setor público e o setor privado lucrativo de onde emergem as empresas sociais é muito heterogêneo. Esta heterogeneidade resulta de fatores histórico-contextuais, quadros legais e institucionais, identidades e discursos, e relações de poder. Também as áreas de atuação são diversas, existindo uma relação forte entre este terceiro setor e as funções do Estado-Providência, com um peso grande da atuação em áreas da proteção social, como serviços sociais, saúde, educação, emprego, formação. Este terceiro setor foi incluído no modelo de Estado providência dos países da Europa do Sul, ou familistas, caracterizado por um papel insuficiente do Estado e do terceiro setor na proteção social, compensados por um papel muito importante da família. Identifica-se ainda, em comum com outros países do Sul da Europa, a marca das relações históricas de conflito entre o Estado e a Igreja Católica (Ferreira 2013).

Neste capítulo, caracterizamos o ecossistema das empresas sociais em Portugal tendo em consideração o vasto campo de onde emergem. Esta caracterização resulta da análise documental efetuada no âmbito do projeto, nomeadamente à legislação, aos *sites* de federações, confederações e redes do setor, e de entidades de apoio públicas e privadas e de programas de financiamento públicos e filantrópicos. As entrevistas aos informantes privilegiados provenientes de entidades federativas, de organizações de apoio e da academia, e a informação da análise dos estudos de caso ajudam a compor e a sinalizar os elementos mais importantes de um (potencial) ecossistema.

A noção de ecossistema surge intimamente ligada a uma visão evolucionista da biologia que confere à entidade formada por comunidades bióticas, que habitam e interagem continuamente num território delimitado, e por fatores abióticos, que estão presentes nessas comunidades, características específicas que extravasam as características das suas partes individuais. Os ecossistemas devem ser assim entendidos como sistemas adaptativos complexos, com padrões específicos de mudança, adaptação e seleção. Nesta perspetiva, o ecossistema tem características próprias que afetam a sua sobrevivência, reprodução e resiliência, que não são diretamente decifráveis da análise das suas componentes. Esta característica é designada de “emergência” e está na base de parte significativa do pensamento atual sobre complexidade (Kallemeyn, Hall e Gates 2020).

O estudo dos ecossistemas tem tido ampla expansão nas ciências sociais para analisar contextos delimitados onde os atores desenvolvem atividades específicas (Thomas e Autio 2020). A existência de um ecossistema de empresas sugere a presença de um conjunto de atributos (cf. Tabela 5-1) que definem relacionamentos, serviços e interdependências e catalisam a criação, renovação e crescimento das empresas.

Tabela 5-1. Atributos de um ecossistema de empresas

Atributos	Explicação
Variedade de participantes	Ecossistemas são compostos por participantes heterogêneos com diferentes funções
Interdependência	Fortes vínculos, reciprocidade, confiança e capital social, entre os participantes do ecossistema.
Governança extracontratual	Baseia-se principalmente em mecanismos e instituições não mercantis, como definição de funções, complementaridades, cocriação e coalinhamento, integrando atores da sociedade civil e do campo social, económico e académico
Capacidade de auto-organização	Envolve engajamento coletivo, redes e mecanismos de suporte
Serviços sistémicos	Os ecossistemas facilitam um output que é mais abrangente do que qualquer participante sozinho poderia oferecer.
Recursos	Capital financeiro, mas social e relacional, para atividades ecossistémicas
Conhecimento	Competências, investigação, educação e formação ligadas às necessidades do ecossistema com centros de inovação social, laboratórios e centros de transferência de conhecimento, como intermediários que aceleram as atividades de inovação social
Visibilidade e reconhecimento	Legal, política, social e principalmente autorreconhecimento, que permita definição de estratégias de inovação transformadora

Fonte: Inspirada em Thomas e Autio (2020), Terstriep *et al.* (2020), European Commission (2020).

A atenção aos ecossistemas de empresas sociais tem vindo a crescer (European Commission 2020). A ênfase na criação de valor associada a bens e serviços que respondem a necessidades existentes na sociedade em sentido mais amplo tem sido crescente — quer por constrangimentos do lado da procura, quer pela falta de recursos económicos dos utilizadores potenciais para participar em trocas nos mercados, quer por limitações do lado da oferta, como a rentabilidade económica limitada ou difícil de capturar que desinteressa as empresas “tradicionais” na resolução destas necessidades.

É reconhecido que a atividade das empresas sociais é amplamente influenciada pelas condições do ecossistema.

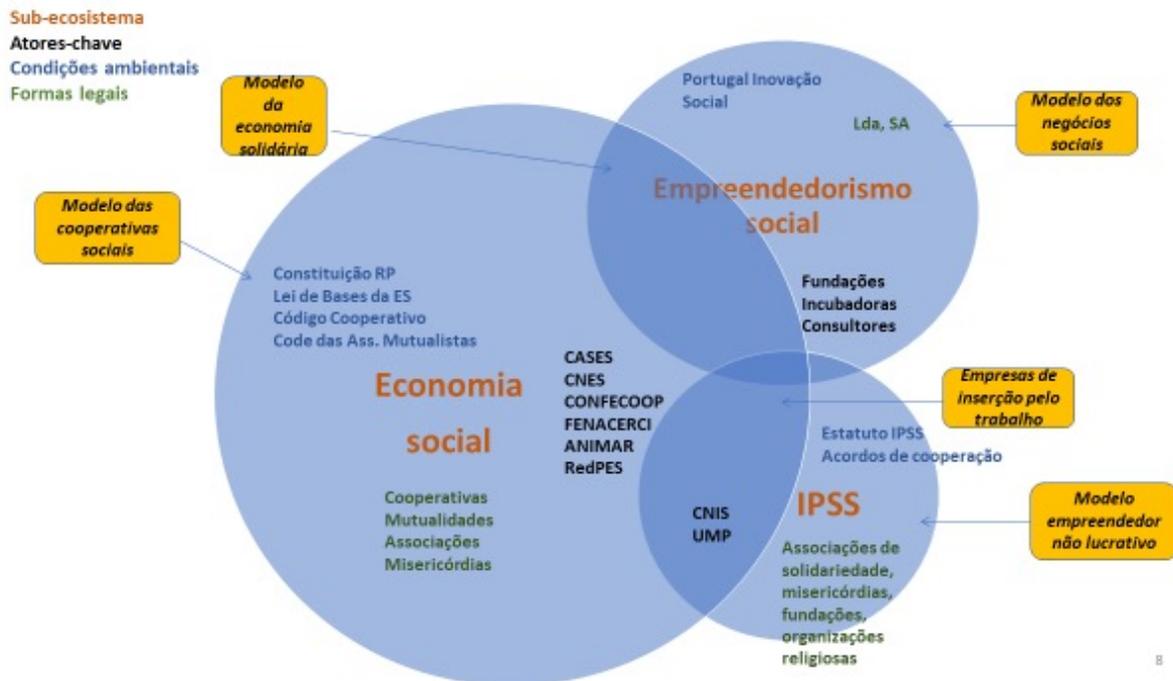
No âmbito do TIMES, definimos um ecossistema de empresas sociais como o ambiente de nível intermédio (meso) em permanente evolução, criado por interações nos mercados e fora deles, de coletivos de componentes heterogêneos, os atores e as instituições, com diferentes funções e complementaridades, que desenvolvem vínculos para gerar respostas inovadoras a necessidades sociais explícitas ou latentes, reestruturando as relações sociais e de poder e induzindo mudanças sociais.

Caracterizamos o ecossistema das empresas sociais em Portugal notando que não existe apenas um, mas vários ecossistemas, na linha da pluralidade de discursos sobre empresas sociais que tínhamos já identificado (Figura 5-1). Estes ecossistemas têm espaços de sobreposição mas também espaços de isolamento. Assim, caracterizamos cada um dos ecossistemas em termos das suas condições ambientais e dos seus atores-chave, seguindo a proposta de Bloom e Dees (2008) e atendendo a aspetos como políticas e estruturas públicas de apoio, quadros legais, de financiamento e fiscais, redes e estruturas de apoio.

Identificamos três ecossistemas principais: o ecossistema da economia social, de todos o mais abrangente e de institucionalização recente, o que significa que no seu seio é possível encontrar ainda importantes identidades organizacionais parciais; o ecossistema das IPSS, que, apesar de ter sido absorvido pela economia social, mantém aspetos distintivos não enquadráveis na economia social; e o ecossistema do empreendedorismo e inovação social, também ele recente. Identificamos também um incipiente ecossistema da economia solidária. Sugerimos que as empresas sociais se enquadram dentro destes diferentes ecossistemas ou das suas regiões de sobreposição. Do ecossistema da economia social, onde residem as cooperativas,

emergem as cooperativas sociais. Do ecossistema das IPSS, emergem as IPSS. Do ecossistema do empreendedorismo social, emergem os negócios sociais. Na sobreposição entre o ecossistema da economia social e o ecossistema das IPSS emergem as empresas de inserção, pela ligação destas empresas às organizações não lucrativas (por vezes criadas ou geridas por estas) e a ênfase na inserção pela economia, e na sobreposição entre o ecossistema da economia social e o empreendedorismo social emergem as empresas da economia solidária, pela sua raiz nas formas da economia social e a ênfase na inovação e na transformação social.

Figura 5-1. O ecossistema de Empresas Sociais em Portugal



1. Ecossistema da economia social

O ecossistema da economia social incluía, em 2016, 71 885 unidades distribuídas por cooperativas e associações mutualistas, que atuam sobretudo no setor dos serviços sociais e nas atividades financeiras; misericórdias, que atuam sobretudo na saúde e serviços sociais; fundações, com uma maior pluralidade de áreas de atuação, como os serviços sociais e saúde, cultura e filantropia; organizações do setor comunitário e autogestionário, onde se inclui a área da agricultura, silvicultura e pescas; organizações empresariais, profissionais, sindicatos e atividades de proteção ambiental; e associações com fins altruísticos, que atuam sobretudo no setor da cultura, comunicação e recreio, religião e serviços sociais, representando estas a percentagem mais significativa das OES.

A Conta Satélite distingue as OES em mercantis e não mercantis, em consonância com a caracterização internacional (Barea e Monzón 2006; INE e CASES 2013). Através da caracterização da economia social por setor institucional do Sistema Europeu de Contas 2010, pode verificar-se que todas as cooperativas são enquadradas nas OES mercantis, bem como as fundações de universidades e as fundações filantrópicas. Estão também incluídas nas OES mercantis as caixas de crédito agrícola mútuo e as caixas económicas anexas das mutualidades e das misericórdias.

As OES não mercantis incluem as Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias, as Instituições sem fins lucrativos classificadas no setor Famílias, como associações de pais e de encarregados de educação, associações de moradores e condomínios e de proprietários e baldios, e as *régies* cooperativas, ou cooperativas de interesse público, classificadas enquanto Administrações públicas, dado que são cooperativas cujos membros incluem o Estado como membro maioritário (como a CASES). A Tabela 5-2 mostra também a significativa diversidade da economia social.

Tabela 5-2. A diversidade interna no ecossistema de economia social

Setor Institucional	Cooperativas	Mutualidades	Misericórdias	Fundações	Associações
Sociedades não financeiras	Cooperativas			Fundações de Universidades Privadas, Fundações de Empresas Privadas	Ass. comerciais, industriais, empresariais, profissionais, Centros de investigação, Associações de desenvolvimento económico e social
Sociedades financeiras	Caixas de crédito agrícola mútuo	Caixas económicas anexas Mútuas de seguros e mútuas financeiras	Caixas económicas anexas		
Administ. públicas	Régies cooperativas				
Famílias					Ass. de condomínios, de moradores, de proprietários Associações de pais e encarregados de educação Baldios
Instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias		Associações de socorros mútuos	Irmandades, Santas Casas da Misericórdia	Fundações Culturais, de Solidariedade Social, Fundações para o Desenvolvimento, etc.	Centros paroquiais, dioceses, casas do povo, Assoc. solidariedade, associações e clubes culturais, desportivos, recreativos, Associações de desenvolvimento local, partidos políticos, sindicatos, ONGA, congregações, seminários, etc.

Fonte: INE (2013), INE e CASES (2016).

1.1. Condições ambientais

1.1.1. Os quadros legais e as políticas

O ecossistema da economia social é o maior em dimensão e, desde 2010, tem sido objeto de uma atenção política inédita e de uma convergência de atores sociais que tem vindo a institucionalizar um campo no que era anteriormente uma paisagem fragmentada. Os informantes privilegiados reconhecem o papel central do Estado neste processo de estruturação.

Se não fosse o Estado, a própria Confederação não existia, a CASES e a Lei de Bases. O PADES foi aquele programa que criou linhas de crédito, previu o CNES. São políticas institucionais que geram visibilidade e obrigam, entre outras, à coordenação, obrigam a sentar-se à mesa, fomentam a parceria. (Entrevista, José Pitacas, Montepio)

A atenção política à economia social começou por estar manifesta no **PADES – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social** (RCM, 16/2010, de 4 de março¹), o primeiro programa governamental dedicado à economia social. Enquadrou-se numa primeira reação à crise de 2008, que contemplava medidas expansionistas como forma de promover o emprego e relançar a economia, reconhecendo à economia social um papel na luta contra a exclusão e a desigualdade e o contributo para o desenvolvimento local.

Posteriormente, foi aprovada a **Lei de Bases da Economia Social** (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio), por unanimidade dos partidos políticos na Assembleia da República, delimitando a economia social, incluindo cooperativas, associações mutualistas, misericórdias, fundações, outras instituições particulares de solidariedade social, associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local, e entidades

¹ <<https://files.dre.pt/gratuitos/1s/2010/03/04400.pdf>>; <<https://files.dre.pt/gratuitos/1s/2012/12/23700.pdf>>.

abrangidas pelos subsetores comunitário e autogestionário.² A Lei inclui um conjunto de princípios da economia social (art.º 5.º), com ressonância no conceito europeu (Monzón e Chaves 2017) e inspiração nos princípios cooperativos e mutualistas, incluindo dimensões sociais, económicas e de governança das OES.

A Lei de Bases remete para a **Constituição da República Portuguesa**, justificando a ideia de um setor específico lado a lado com o setor público e o setor privado lucrativo e o apoio do Estado a este setor. Segundo o Art.º 82.º da Constituição, o setor cooperativo e social é um dos três setores de propriedade dos meios de produção, descrito no seu n.º 4 como incluindo:

- a) Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza;
- b) Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais;
- c) Os meios de produção objeto de exploração coletiva por trabalhadores;
- d) Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas coletivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.³

A Lei de Bases da Economia Social, além de delimitar a economia social, enquadra esta no contributo para o interesse geral, considerando de interesse geral a valorização e o desenvolvimento da economia social. Contém orientações sobre a relação entre a economia social e o Estado, incluindo a participação na definição de políticas para o setor, o dever do Estado de apoiar as atividades das OES e de desenvolver mecanismos de supervisão e o seu papel de promover a autossustentabilidade financeira e económica das OES e remover obstáculos ao desenvolvimento de atividades económicas.

A Lei de Bases inclui um artigo em que se refere que poderão ser incluídas outras organizações desde que respeitem os princípios da economia social e estejam incluídas numa base de dados, que, até agora, ainda não foi criada. Este artigo poderá permitir a inclusão do que ficou excluído na negociação da Lei de Bases, a saber, as empresas sociais e as iniciativas e organizações da economia solidária.

As políticas para a economia social existem sobretudo ao nível nacional, apesar da intervenção destas organizações ter, sobretudo, um carácter local. Alguns informantes privilegiados notam a importância dos níveis subnacionais e do potencial de intervenção através do desenvolvimento de parcerias intra e intersectoriais, sobretudo quando a intervenção se enquadra numa perspetiva territorializada. Este tipo de intervenção, estando presente, por exemplo, nas organizações de desenvolvimento local, é visto como podendo ser alargado a todas as OES e ter sustentação num maior ativismo por parte de municípios ou outras entidades subnacionais.

A Lei de Bases veio abranger as diferentes “famílias” da economia social, cada uma com os seus enquadramentos legais que definem as suas regras de governança, as suas regras económicas, nomeadamente as que se referem à distribuição ou não de excedentes, e as suas atividades, alguns alterados após a publicação da Lei de Bases, em parte para ajustar estes quadros à Lei de Bases, em parte para realizar outros ajustamentos. Dentro destas “famílias” existe também diversidade, como, por exemplo, no caso das cooperativas, que, além do Código Cooperativo que as enquadra (Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto de 2015, e Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto de 2017), possui ainda diferentes ramos cooperativos com legislação específica. Por exemplo,

² Além disso, contempla a possibilidade de inclusão de outras entidades que respeitem os princípios orientadores da economia social e constem da base de dados da economia social, a criar.

³ Constituição da República Portuguesa (CRP). <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

o regime jurídico das cooperativas de solidariedade social (DL 7/98, de 15 de janeiro) distingue-as pela proibição da distribuição de dividendos e as áreas de atuação: apoio a grupos vulneráveis, melhoria da qualidade de vida e inserção socioeconómica de famílias e comunidades desfavorecidas, apoio a imigrantes portugueses em situação de carência económica, apoio a grupos-alvo em situação de doença, velhice, deficiência e carências económicas e promoção do acesso à educação, formação e integração profissional de grupos desfavorecidos.

A CASES certifica se as cooperativas estão a respeitar o Código Cooperativo, incluindo o respeito pelos princípios cooperativos. A CASES emite anualmente uma credencial atestando a legalidade e funcionamento adequado das cooperativas, mediante prestação de contas por parte destas.

Há um conjunto de **estatutos** que posicionam as organizações da economia social em relação ao interesse geral, dando lugar a situações fiscais específicas. Um enquadramento mais geral é o Estatuto de Pessoa Coletiva de Utilidade Pública,⁴ atribuído pela Presidência do Conselho de Ministros a associações, fundações e algumas cooperativas que desenvolvem atividades de interesse geral ou de interesse da comunidade nacional, regional e local (atividades de proteção social, saúde, cidadania, advocacia, cultura, educação, etc.) em cooperação com a administração pública central e local, e não estando em concorrência com entidades que não podem adquirir o estatuto, nem desenvolvendo atividades que só beneficiam os seus membros.

Outros estatutos especiais são as IPSS, as organizações não governamentais de ambiente (ONGA), as organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD), as organizações não governamentais das pessoas com deficiência (ONGPD), as associações não governamentais de mulheres (ONGM) e as associações representativas dos imigrantes e seus descendentes (ARID).

1.1.2. O financiamento

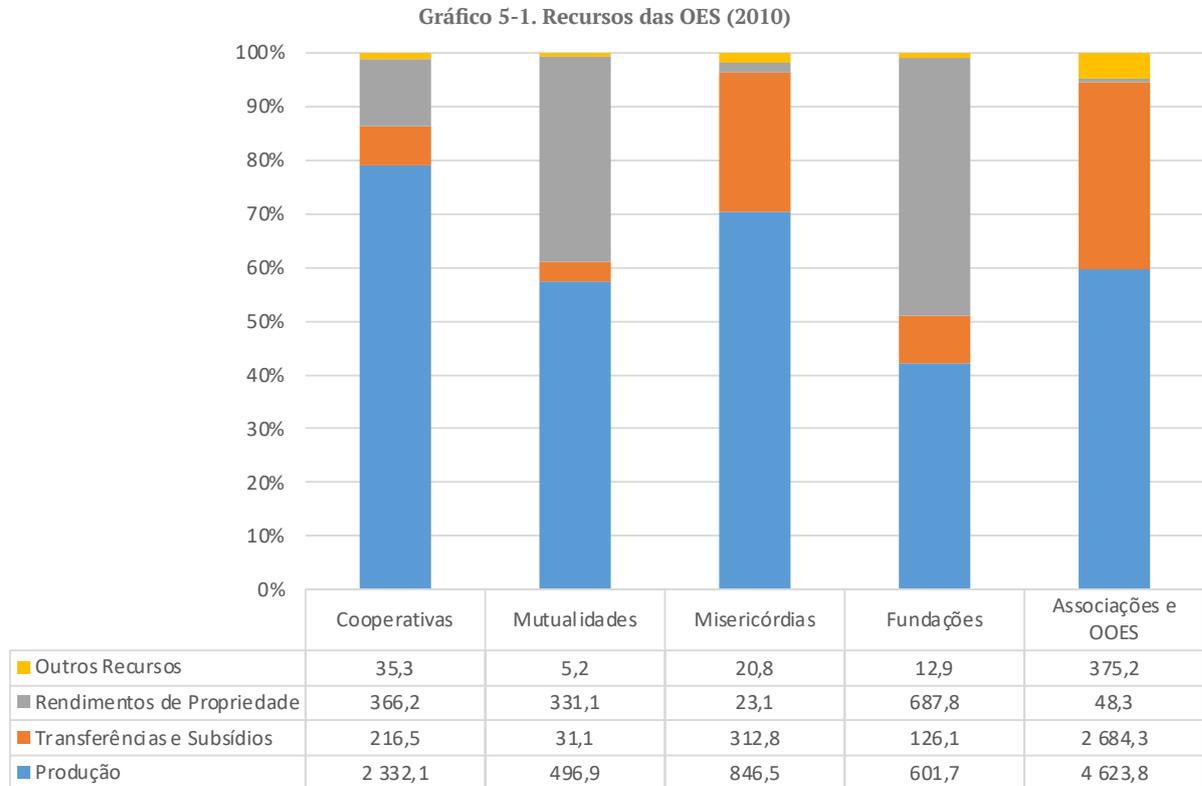
A Conta Satélite da Economia Social mostra que as dificuldades de financiamento na Economia Social se mantêm ou agravam, em particular em algumas “famílias”. Em 2010, a necessidade líquida de financiamento da economia social era de 570,7 milhões de euros, em 2013, de 412 milhões de euros e, em 2016, de 598,4 milhões de euros. Em 2010, as organizações com necessidades líquidas de financiamento eram as associações (767,9 milhões de euros) e as misericórdias (45,8 milhões de euros).

No caso das cooperativas, verifica-se uma capacidade líquida de financiamento de 170,3 milhões de euros em 2010, 88,5 milhões de euros em 2013 e 179,1 milhões de euros em 2016, verificando-se os efeitos da crise da qual parecem ter recuperado. Em contrapartida, as mutualidades evoluíram de uma capacidade líquida de financiamento de 54,1 milhões de euros em 2010 e de 50,8 milhões de euros em 2013 para uma necessidade líquida de financiamento de 124 milhões de euros em 2016, contribuindo com 175 milhões de euros para o aumento da necessidade de financiamento do total da economia social (INE e CASES 2016; 2019).

Os recursos financeiros das OES são muito variados, dependendo do tipo e da área de atuação das organizações. Os dados da Conta Satélite de 2010 (ver Gráfico 5-1) permitem perceber que, com exceção das fundações, todas as outras entidades da economia social obtêm a maior parte dos seus recursos da produção, o que inclui pagamentos de utilizadores, clientes ou vendas, sendo as cooperativas as que derivam 80% dos seus recursos desta fonte. As misericórdias e as associações são as que, de todas, mais derivam as suas receitas de transferências e subsídios. Por fim, de assinalar o peso dos rendimentos de propriedade que resultam do tipo de atividade, nomeadamente de previdência, no caso das associações mutualistas, e de filantropia, no caso

⁴ Decreto-Lei 460/77, de 7 de novembro de 1977, e 391/2007, de 13 de dezembro.

das fundações. A especificidade das mutualidades é que estas geram os seus recursos sobretudo através da cotização dos associados e de rendimentos provenientes de serviços prestados. Existem, ainda assim, algumas mutualidades que oferecem serviços sociais a título secundário, sendo por isso abrangidas pela cooperação com o Estado nessas áreas.



Fonte: INE e CASES (2013)

A maioria dos recursos financeiros relaciona-se, sobretudo, com as áreas de atuação das OES. Os que se dirigem à promoção das organizações ocorrem, sobretudo, no campo da formação de dirigentes e pessoal ou no acesso a crédito bonificado. A CASES gere um programa de apoio à criação de cooperativas, o **CoopJovem**, destinado a apoiar jovens NEET (não trabalham, não estudam e não se encontram em formação) no desenvolvimento de uma ideia de negócio que inclui uma bolsa durante o desenvolvimento do projeto, apoio técnico, acesso a uma linha de crédito bonificado MICROINVEST com um limite máximo de 20 000 euros para a concretização de projetos, e apoio financeiro, não reembolsável até 15 000 euros para a criação e instalação da cooperativa.

Não existe em Portugal, ao contrário do que acontece noutros países europeus, banca dedicada ao setor da economia social, ainda que existam bancos da economia social. A participação da banca é sobretudo ao nível do acesso a crédito em programas públicos de crédito bonificado. A CASES gere o **Programa Nacional de Microcrédito**, Sou Mais — que facilita o acesso ao crédito por parte de indivíduos, microentidades e cooperativas até 10 trabalhadores, através de um financiamento de pequeno montante, até ao limite de 20 000 euros, destinado a apoiar a criação e a expansão de projetos, que criem postos de trabalho sustentáveis —, e o **Social Investe** — um programa de apoio à Economia Social, concretizado numa linha de crédito bonificado e garantido, que visa facilitar o acesso a financiamento por parte de OES para suprir necessidades de sustentabilidade e modernização.

A existência de uma banca não lucrativa dedicada ao setor da economia social poderia ser um facto de desenvolvimento da economia social, nomeadamente na sua vertente das empresas sociais.

Se nós tivéssemos uma banca vocacionada para o investimento social, como já há nalguns países, provavelmente teríamos outros níveis de inovação, de empreendedorismo e teríamos uma clarificação, se calhar, mais fácil daquilo que é uma empresa social, porque os níveis de investimento e os tipos de investimento seriam também eles próprios identificadores dessa categoria empresarial. [...] Não podia ser um banco para distribuir dividendos ao fim de um ano. Tinha de ser um banco que ele próprio reinvestisse, tinha que ser também o próprio banco uma empresa social. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

Todavia, segundo nos refere um informante privilegiado, não é possível a criação deste tipo de instituições financeiras por limitações dos próprios quadros legais, apesar de ser uma ideia que parece remontar aos tempos do maior pensador do movimento cooperativista em Portugal, António Sérgio.

Nós não temos instituições financeiras especificamente dirigidas ao setor em Portugal. O Banco de Portugal não deixa. [...] O banco cooperativo, houve duas tentativas. [...] conseguiram criar as cooperativas, esteve publicada, mas depois o Banco de Portugal não deixou entrar em funcionamento. [...] Agora, isso implica que elas funcionam de acordo com as mesmas regras do banco comercial. Tanto as Caixas de Crédito, como no Montepio. E não estão viradas para o setor como deveriam estar. Nós, o setor, não temos capital para fornecer garantia. E, quando nos perguntam, o que é que têm mais a dar, ou damos as instalações ou damos as boas vontades das pessoas. (Entrevista, João Leite, CASES)

No âmbito da iniciativa Portugal Inovação Social, estão a ser desenvolvidos instrumentos financeiros que visam responder às necessidades de capital das empresas sociais, mas o modelo é diferente do acima preconizado, como se verá adiante.

O acesso e a gestão de fundos comunitários são descritos como sendo difíceis, devido à reduzida dimensão e baixa capacidade das OES. A complexidade da gestão dos programas europeus não parece diminuir ao longo dos anos e é multiplicada pela própria capacidade nacional de gestão de fundos exemplificada, como menciona uma informante privilegiada, pelo atraso na abertura de candidaturas, por problemas de plataformas informáticas. Além disso, porque a gestão dos projetos e a prestação de contas são fortemente burocráticos, nem todas as organizações têm dimensão suficiente para afetar pessoal a essa gestão.

Nunca se ouviu falar tanto no Simplex, na desburocratização e as novas tecnologias, as plataformas *online* foram criadas com esse propósito. Todavia, procurem fazer uma candidatura ou uma submissão de pagamento numa plataforma *online* de qualquer programa comunitário e verão as dificuldades que muitas vezes têm ou as incoerências [...]. Nós muitas vezes passamos mais tempo a fazer prova e relatórios da ação ou de projeto do que dedicamos a fazer a ação e o projeto, e isto não pode acontecer. (Entrevista, Célia Pereira, CRESAÇOR)

Segundo sugere outro informante privilegiado, faltam também estruturas de apoio ao setor, mesmo que do próprio setor, para aceder aos financiamentos europeus.

Entrei na CEPES, em Espanha, na contratação da Economia Social espanhola, e têm à frente da porta duas salas para ir buscar subsídios comunitários, para procurar candidaturas. Estamos a ver se a Confederação portuguesa vai pelo mesmo caminho ou se vai deixando aquilo a cada um dos parceiros. Não temos a dimensão para ir lá buscar coisas e os mais necessitados não têm a dimensão para fazer projetos nem conhecimento para fazer projetos para ir buscar dinheiro à UE. (Entrevista, João Leite, CASES)

1.1.3. O reconhecimento

Destacamos o reconhecimento da economia social como um todo, através de uma **Conta Satélite da Economia Social** que permite invocar os seus números e a sua importância na economia nacional, como, por exemplo, que em 2016 representou 3% do VAB nacional, 5,3% do emprego total e 6,1% do emprego remunerado.

A Conta Satélite é elaborada a partir da colaboração do Instituto Nacional de Estatística⁵ e da CASES⁶ possui informação sobre entidades e áreas de atuação das OES, números do emprego e dados financeiros. Depois de uma primeira versão de uma conta satélite do setor não lucrativo, passou a ser elaborada a conta da economia social com a sua primeira edição em 2013 e edições posteriores em 2016 e em 2019.

É fundamental sabermos onde andamos, quem somos, como somos, como é que nos relacionamos uns com os outros, como é que nos relacionamos com a sociedade em geral. Por isso, a Conta Satélite é fundamental na Economia Social. Portanto, a própria definição, o perímetro da Economia Social. Na Europa, há um trabalho que foi desenvolvido para a Comissão [Europeia] pelo CIRIEC internacional e é isso que nos serve como guia. [...] Portugal é o país do mundo que tem a conta satélite mais completa. E, portanto, é um exemplo a ser seguido e a ser defendido. (Entrevista, Jorge Sá, CIRIEC)

A classificação utilizada significa que a Conta Satélite possui um âmbito da economia social mais abrangente do que a Lei de Bases da Economia Social, pois, por exemplo, a Lei de Bases não abrange partidos políticos, sindicatos, associações empresariais, organizações religiosas, etc. Na redação de 2019, a Lei de Bases deixou de usar uma Classificação das Atividades das Entidades da Economia Social (CAEES) e passou a usar a Classificação Internacional de Organizações Sem Fins Lucrativos e do Terceiro Setor (CIOSFL/TS), proposta no Manual das Nações Unidas.

A Conta Satélite permite reconhecer a Economia Social, sobretudo nas suas dimensões económicas, não existindo outros estudos abrangentes que permitam uma caracterização das OES em termos de outras dimensões, como a social e a de governança.

Os instrumentos contabilísticos que se aplicam às entidades da economia social são geralmente dois. As cooperativas, com exceção das cooperativas de solidariedade social, usam os mesmos das sociedades comerciais, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC). Estes instrumentos visam demonstrar o desempenho económico-financeiro, nomeadamente o lucro, o maior indicador deste desempenho, aos investidores das sociedades comerciais. No caso das cooperativas, não estamos perante investidores, mas sim membros, nem estamos perante lucros mas, sim, excedentes.

Os problemas da capacidade expressiva destes instrumentos, reconhecidos pelos especialistas do setor (Rodrigues s/d), refletem-se, por exemplo, na importância dada ao resultado líquido como principal indicador do desempenho da empresa, quando o desempenho económico e social é mais importante nas cooperativas, e na incapacidade de refletir a diferença entre os atos cooperativos (atos entre membros ou entre membros e a cooperativa) e os atos não cooperativos (atos entre a cooperativa e terceiros), uma das especificidades mais relevantes das cooperativas, na medida em que as regras de tributação e de distribuição de resultados diferem. Os atos não cooperativos não estão abrangidos pela legislação do cooperativismo, não podem ser distribuídos aos membros e são tributados em IRC. Já as organizações não

⁵ <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais2010&contexto=cs&selTab=tab3&perfil=220674570&INST=220617355>.

⁶ <<https://www.cases.pt/contasatelitedaes>>. A Conta Satélite foi desenvolvida a partir de dois documentos, o *Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts*, das Nações Unidas, de 2003 (atualizado em 2018: *Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work* <<https://digitalibrary.un.org/record/3899725>>) e o *Manual for drawing up the satellite accounts of companies in the social economy: co-operatives and mutual societies*, do CIRIEC (Barea e Monzón 2006).

lucrativas utilizam a Norma Contabilística e de Relato Financeiro para Entidades do Setor Não Lucrativo (NCRF-ESNL) que também dificulta a identificação da pluralidade das fontes de recursos destas organizações.

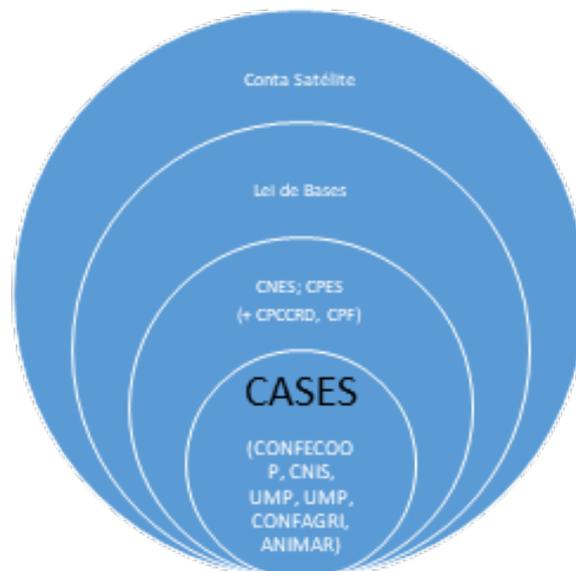
Ainda em termos do reconhecimento público, é referido pelos informantes privilegiados que ainda é limitada a informação por parte da sociedade sobre o setor e as suas formas organizacionais, nomeadamente as cooperativas, sendo também escasso o interesse, da parte dos meios de comunicação, pelas boas práticas e histórias de sucesso do setor, preferindo dar visibilidade aos casos negativos.

Salientamos, por fim, os prémios que procuram reconhecer o trabalho das OES mencionando o caso do **Prémio Cooperação e Solidariedade António Sérgio** que existe desde 2012, reconhecendo, por um lado, iniciativas que no âmbito da investigação e educação promovem a economia social e, por outro, OES, premiadas numa categoria “inovação e sustentabilidade”. Os prémios têm sido atribuídos a organizações apoiadas no âmbito da iniciativa Portugal Inovação Social, o que evidencia sobreposição com o ecossistema de inovação e empreendedorismo.

1.2. Atores-chave

Os atores-chave da economia social são a CASES e o Conselho Nacional para a Economia Social e a Confederação Portuguesa da Economia Social. Depois existem as estruturas federativas, que representam os atores mais proeminentes da economia social. Estes órgãos para a economia social são mais restritivos do que a Lei de Bases e a Conta Satélite, conforme Figura 5-2.

Figura 5-2. Delimitações da Economia Social



A CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social foi criada, por iniciativa do governo, em 2009 (Decreto-Lei 282/2009, de 7 de outubro⁷), substituindo e assumindo as atividades do extinto instituto público de apoio ao setor cooperativo, INSCOOP – Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, I. P. Esta cooperativa tem como membros a ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local; a CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade; a UMP – União das Misericórdias Portuguesas; a CONFECOOP – Confederação Cooperativa Portuguesa; a CONFAGRI – Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas

⁷ <<https://files.dre.pt/gratuitos/1s/2009/10/19400.pdf>>.

e do Crédito Agrícola de Portugal; e a UMP – União das Mutualidades Portuguesas. O Estado possui 66,22% do capital e dos votos e os restantes membros possuem 5,63% do capital e respetivos votos. Estas características são possíveis por se tratar de uma Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada.

A CASES é o principal mecanismo do governo para, em concertação com as confederações, promover o fortalecimento da economia social. Neste sentido, desenvolve um vasto conjunto de programas de apoio e promoção da economia social.

O **Conselho Consultivo para a Economia Social (CNES)** foi criado (RCM 55/2010, de 4 de agosto, alterado pela RCM 55/2010, de 7 de dezembro) para aconselhar sobre assuntos relativos à promoção e crescimento da economia social e inclui representantes do governo nacional e das Regiões Autónomas, representantes das autarquias locais e representantes de estruturas federativas presentes na CASES e ainda o CPF – Centro Português de Fundações; e a CPCCRD – Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto. Inclui ainda cinco personalidades de reconhecido mérito e experiência designadas pelo governo.

Em 2018, foi criada a **CPES – Confederação Portuguesa de Economia Social**, esta com o papel de representação, pretendendo participar na concertação social e na definição de políticas públicas para o setor. Os seus membros são os que estão presentes no CNES, com um membro a mais, a APM – Associação Portuguesa de Mutualidades. Têm por objeto principal a promoção e defesa da Economia Social, a defesa dos interesses das suas associadas, representar o setor a nível interno e externo, ser interlocutor do Estado e participar, como parceiro social na concertação, na definição das políticas públicas e nas orientações estratégicas destinadas à Economia Social. Vários informantes privilegiados entrevistados percebem esta Confederação como algo que surgiu não tanto de um movimento destas organizações mas como resultado de uma pressão do Estado para ter um interlocutor. A criação desta Confederação leva também alguns *stakeholders* a questionar sobre o futuro das atribuições da CASES, percebendo a possibilidade de esta se transformar num órgão exclusivamente governamental de promoção da economia social que poderia passar por uma Secretaria de Estado ou uma Direção-Geral. José Pitacas recorre ao exemplo do Parlamento Europeu e de França para defender que em Portugal existisse também um intergrupo parlamentar:

Na prática, é um conjunto de deputados numa forma *ad hoc*, digamos assim, que se juntam para discutir as questões da economia social. Qual é a ideia? Que toda a legislação que saia tenha sempre esta atenção do que prejudica ou beneficia a própria economia social. Haver ali uma relação de presença e os deputados estarem atentos a estes aspetos. (Entrevista, José Pitacas, Montepio)

As estruturas federativas transversais são espaços inovadores e relevantes para a interlocução entre as diferentes “famílias” da economia social. Todavia, muita da identidade, da representação e do apoio às organizações da economia social ocorre no âmbito das estruturas federativas ou das redes das diferentes “famílias”. Estas confederações têm um papel de defesa e representação política das suas associadas, por exemplo, com presença no Conselho Económico e Social, além das instituições da economia social já referidas, a CASES e o CNES. Possuem também um papel de apoio às associadas através de informação, formação e apoio técnico. Já o papel da ANIMAR tem sido de fortalecimento de redes entre as organizações que atuam no desenvolvimento local, sendo exemplo dessa atuação a organização regular da MANIFESTA uma realização bienal em que decorrem debates, seminários e tertúlias, feira de produtos, atividades e mostra de projetos e iniciativas, e atividades culturais e de animação. Tem desenvolvido projetos de capacitação das suas associadas, mas tem também funcionado como plataforma para a promoção dos mesmos. O seu papel de representação e participação nas políticas não ocorre tanto ao nível nacional como ao nível subnacional, como é o caso das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

2. O subecossistema da economia solidária

Não se pode afirmar que exista em Portugal um ecossistema da economia solidária com a mesma solidez dos outros ecossistemas aqui tratados. Ele é constituído, sobretudo, por redes e organizações de base, com protagonismo de alguns investigadores com ligações internacionais. Além disso, encontra-se excluído da Lei de Bases da Economia Social, pois, se, por um lado, existem organizações de formas jurídicas contempladas na LBES que se identificam com a economia solidária, por outro, o conceito de economia solidária aponta para outras formas organizacionais que não têm fixação jurídica, como os bancos de tempo, os bancos de troca, as moedas sociais, a AMAP (Associação para a Manutenção da Agricultura de Proximidade) e as CSA (Comunidades que Sustentam a Agricultura), e outras formas de promoção de circuitos curtos de produção e consumo e de prosumidores, etc. Aliás, no âmbito dos debates sobre a Lei de Bases da Economia Social foi rejeitada a proposta de inclusão da economia solidária nesta Lei.

2.1. Condições ambientais

São as redes nacionais e internacionais da economia solidária que estão na base deste ecossistema incipiente para o qual não existe ainda forma de reconhecimento por parte das políticas públicas. Em Portugal, configura-se o conceito da economia solidária da Macaronésia, incluindo os Açores, a Madeira, Canárias e Cabo Verde, no âmbito de projetos de desenvolvimento regional INTERREG e a promoção de organizações no âmbito de programas de luta contra a pobreza e de promoção de emprego. Posteriormente estendem-se as ligações ao conceito latino-americano, nomeadamente com Paul Singer, professor de economia e teórico do conceito, que veio a ser titular da Secretaria Nacional da Economia Solidária no Brasil, em 2003, e aos europeus, nomeadamente a Rede Catalã de Economia Solidária.

Conforme referido, não se encontra, ao nível das políticas, o reconhecimento da existência da economia solidária, estando excluída da LBES e das instituições de apoio e negociação, como a CASES ou o CNES. Assim, a relação com estas estruturas é mais de demarcação do que de aproximação. Segundo nos foi referido por atores do campo, não existe abertura, no seio dos órgãos e iniciativas de promoção da economia social, como foi o Congresso de Economia Social, para uma discussão sobre o conceito de economia solidária, sob o argumento de que o que existe é o que está definido na Lei de Bases.

Não temos nenhum benefício, não nos conseguimos relacionar com as estruturas que trabalham com a economia social, são outra lógica. A CASES dá acreditação para buscar financiamento, mas nós não vamos buscar financiamento. [...] Acho que a CASES não tem competência nenhuma, sinceramente. A CONFECOOP importa para as cooperativas. Outras importam, mas a CASES, não. (Estudo de caso, Jorge Gonçalves, Minga)

2.2. Atores-chave

O conceito de economia solidária chegou a estar presente na **ANIMAR**, nomeadamente aquando da direção presidida por Rogério Roque Amaro, o economista e professor que tem estado ligado ao conceito desde que emergiu nos Açores. Posteriormente, a partir de um conjunto de pessoas ligadas à ANIMAR, algumas das quais permanecem ligadas, foi criada, em 2015, a **RedPES – Rede Portuguesa de Economia Solidária**. Conforme se refere no seu *site*, esta estrutura «agrega, afirma, apoia e divulga as organizações, grupos informais e pessoas individuais, que se identifiquem com o conceito e as práticas de Economia Solidária».

Pretende definir e reforçar a identidade da economia solidária em Portugal, promover o seu reconhecimento, capacitar as organizações e grupos, partilhar conhecimento e boas práticas e relacionar-se com outras redes internacionais.

Ligada quer à ANIMAR, quer à RedPES está, por exemplo, a **Cresaçor – Cooperativa Regional de Economia Solidária**, uma rede de organizações de economia solidária dos Açores, criada em 2000, que presta apoio na promoção, valorização, comercialização e distribuição dos produtos das suas associadas, que abrangem todo o território da Região Autónoma dos Açores. Nela tem a sua sede a ACEESA – Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico,⁸ orientada para a produção de conhecimento sobre economia solidária, que edita a única revista deste campo em Portugal, a *Revista de Economia Solidária*.⁹

Existem ainda outras redes que, exprimindo preocupações e formas de intervenção próximas das que ocorrem no âmbito da RedPES, podem também ser incluídas num subecossistema da economia solidária, como a **Rede CONVERGIR**, que pretende interligar iniciativas e contribuir para uma sociedade equilibrada e sustentável, ou a **REGENERAR – Rede Portuguesa de Agroecologia Solidária**, criada para apoiar a AMAP e as CSA.¹⁰

3. Ecosistema das IPSS

Este ecossistema precedeu temporalmente o ecossistema da economia social quando o campo estava fragmentado em diferentes “famílias”. Mantém uma especificidade e uma relevância que fazem com que não se tenha diluído no ecossistema mais vasto da economia social. Ainda que tenha aspetos em comum com este — como o próprio enquadramento na Lei de Bases da Economia Social e outras condições ambientais e atores-chave da economia social —, possui também quadros institucionais específicos e paralelos. A existência deste ecossistema é sugerida nos comentários dos atores-chave.

A questão é que ainda não se encontrou um ponto de equilíbrio na organização deste setor. Existem instituições de níveis diferentes, contribuindo isso para a discriminação negativa, a interligação é mais forte com umas que com todas por igual, a força política, por isso, é muito diferente. No setor social a força está, nitidamente, nestas três grandes entidades: CNIS, União das Misericórdias e União das Mutualidades. Sobretudo nas duas primeiras. Eu já fiz parte dos órgãos sociais de uma delas e percebi que conta o número de associados, o tempo de existência e fundamentos históricos. Sem pôr em causa estas razões, dever-se-ia ter em conta também as que são decisivas para um desenvolvimento humano integrado e inclusivo. Também são estas instituições que têm maior número de acordos com o Estado, movimentando verbas significativas e têm um poder político mais acentuado. A Economia Social tem que ser integral e integradora, complementando-se por uma eficiente articulação. (Entrevista, Eugénio Fonseca, Cáritas)

Os chamados tubarões da economia social, as grandes organizações, continuam a ter os seus mecanismos privilegiados de negociação, porque não abdicam deles. A CNIS e as Misericórdias têm canais próprios com o Estado e depois aqui [CASES] discutem-se os trocos. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

A maioria das IPSS atua no campo dos serviços sociais e da saúde, possuindo formas jurídicas comuns às OES.

⁸ ACEESA – Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico <<https://www.facebook.com/CentrodeEstudosdeEconomiaSolidariadoAtlantico>>.

⁹ *Revista de Economia Solidária* <http://www.socioeco.org/bdf_organisme-362_pt.html>.

¹⁰ <<https://amap.movingcause.org/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Estatutos-Regenerar.pdf>>.

A importância deste ecossistema está em que estas organizações são proprietárias ou gerem a maioria dos equipamentos sociais (61,3%), divididas em IPSS (55,8%), equiparadas a IPSS (2,7%), outras organizações sem fins lucrativos (2,8%), SCML (0,02%) e serviços sociais de empresa (0,1%)¹¹ (GEP/MTSSS 2018). Ao longo dos anos, tem crescido o número de entidades não lucrativas e de equipamentos, incluindo nos anos recentes. Segundo a Carta Social, entre 1998 e 2018 houve um aumento de 89% de entidades não lucrativas gestoras de equipamentos sociais (rede pública e solidária).

A importância económica deste setor é explicitada na Conta Satélite. As IPSS representavam 63,1% do emprego remunerado (ETC) e 51,5% das remunerações da economia social em 2016.

3.1. Condições ambientais

3.1.1 Quadros legais e políticas

A importância deste ecossistema e dos seus atores-chave resulta do facto de as organizações desenvolverem serviços que se enquadram nas responsabilidades do Estado pela proteção social, conforme reconhecido no n.º 5 do Art.º 63.º da **Constituição da República Portuguesa**.¹²

O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º

O enquadramento legal mais importante neste ecossistema é o **Estatuto das IPSS**, criado em 1983 (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro) e alterado, pela sexta vez, em 2015 (Lei 76/2015, de 28 de julho). O Estatuto aplica-se a OES que atuam na provisão de serviços de apoio à família, infância, terceira idade, deficiência, comunidades e pessoas em situação de pobreza, e atividades no campo da educação e saúde. As OES da área da ação social são reconhecidas pela Direção-Geral da Segurança Social e as da saúde, pela Direção-Geral da Saúde como IPSS, através do seu Registo, se prosseguirem um conjunto de atividades predefinidas, e demonstrarem ter capacidade para o fazer. É também perante estes órgãos da administração pública que as IPSS devem prestar contas anualmente.

O Estatuto aplica-se às seguintes formas jurídicas: associações de solidariedade social, associações de voluntários de ação social, associações de socorros mútuos; irmandades da misericórdia ou santas casas da misericórdia; fundações, institutos de organizações religiosas, uniões, federações e confederações de IPSS, e instituições abrangidas pela concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa. Estas últimas são equiparadas a fundações.

Este Estatuto regula os seus objetivos não lucrativos e a proibição de distribuição de excedentes, a transferência dos seus bens para organizações similares em caso de encerramento, as condições em que os membros da direção podem ser remunerados, a percentagem de trabalhadores que podem integrar os órgãos sociais, a limitação de mandatos dos presidentes da direção, a prioridade dos interesses dos beneficiários sobre os da organização. Também regula a obrigatoriedade de publicação das contas anuais no seu *site*.

¹¹ Das restantes entidades gestoras de equipamentos sociais, 28,7% são entidades lucrativas e 9,9% são entidades públicas.

¹² CRP <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

Algumas normas relativas à governação e à transparência foram incluídas na alteração deste Estatuto em 2014 (possibilidade de remuneração dos diretores, sob condição de terem uma autonomia financeira superior a 25%, publicação das contas, prioridade aos interesses dos beneficiários e limitação à participação dos trabalhadores), em que também foi facilitado o desenvolvimento de atividades comerciais como fins secundários e atividades instrumentais, e foi sublinhada a sua relação com os princípios da Lei de Bases da Economia Social.

3.1.2. Financiamento

No âmbito do financiamento, as IPSS têm acesso aos mesmos programas de financiamento que as outras OES, mas têm também acesso a contratualização pública do âmbito da cooperação com o Estado no fornecimento de serviços sociais, de saúde e educação. Esta cooperação é regida pelo Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, e pela Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho.

Anualmente são assinados **Protocolos de Compromisso** bienais entre os Ministérios da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, a União das Misericórdias Portuguesas, a CNIS, a União das Mutualidades Portuguesas e a CONFECOOP (esta apenas desde 2018, em representação das cooperativas de solidariedade social, cuja estrutura federativa é a FENACERCI). No âmbito deste Compromisso, são fixadas as atualizações dos valores das participações financeiras no âmbito dos acordos de cooperação celebrados entre as IPSS e o Instituto de Segurança Social relativos às chamadas respostas típicas (standardizadas e uniformes) no âmbito do apoio a crianças e jovens, pessoas com deficiência, terceira idade, mulheres grávidas ou com recém-nascidos, família e serviços de apoio domiciliário. A standardização destas respostas, através de uma preferência pelos acordos atípicos por parte do Estado, tem associadas regras relativas ao número e qualificações do pessoal, características dos espaços, etc. Para representantes destas organizações, isso limita a margem de manobra para a oferta dos serviços e a adequação às necessidades.

A qualidade do serviço é aquilo que deve ser avaliado no final, o grau de satisfação das pessoas que utilizam os serviços é aquilo que deve de ser avaliado [...]. Nós, neste momento, temos o Estado que se coloca como entidade fiscalizadora [...] daquilo tudo, que é chegar ali e dizer: «a porta tem 47 cm», cruzinha, cruzinha, chega ao fim: coima... ou seja, aquilo que não é medido é o que para nós é o fundamental, que é a qualidade do serviço prestado. (Entrevista, João Dias, CNIS)

A participação do Estado é fixada através da definição de um preço por utente, sendo o montante global dependente do número de utentes sob acordo de cooperação. O modo de cálculo da participação dos utentes e suas famílias, mas não o seu valor, está fixado na legislação que rege a cooperação, variando em função dos rendimentos do agregado familiar.

Os montantes das participações não variam de acordo com os contextos em que as instituições estão instaladas, o que suscita desigualdades identificadas pelos informantes-chave deste ecossistema.

Porque o problema que aqui se coloca é que há aqui muitas vezes relações que se cruzam entre a capacidade de pagar e, por outro lado, o excesso de oferta onde há capacidade para pagar [...]. O investimento nacional não pode ser igual em todo o território. Tem que ser bastante diferenciado para que todo e qualquer cidadão acabe por ter acesso nas mesmas condições àquilo que é oferecido pelo Estado. (Entrevista, João Dias, CNIS)

Ainda que também tenha efeito sobre outras organizações do ecossistema da economia social, a alteração do **Código dos Contratos Públicos** na sequência de uma Diretiva Europeia¹⁵ tem potencial para alterar o panorama da relação entre o Estado e as IPSS, substituindo o atual

15 Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&qid=1660323224989&from=PT>>.

modelo de cooperação. Na nova versão do Código, é contemplada a possibilidade de reservar contratos públicos para os serviços enquadrados no grupo de determinados serviços de saúde, sociais, educação e culturais fornecidos por organizações que têm uma missão de serviço público ligada a esses serviços, que reinvestam os seus rendimentos ou os distribuam de forma participativa, incluam trabalhadores no capital social ou assentem a sua gestão em princípios participativos envolvendo os trabalhadores, os utilizadores e os *stakeholders* (Art.º 250-D, DL 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo DL 111-B/2017, de 31 de agosto). É também neste Código que está a única definição oficial de empresa social existente até à data em Portugal, a respeito do acesso a esta mesma reserva de contratos.

São consideradas empresas sociais aquelas que se dedicam à produção de bens e serviços com forte componente de empreendedorismo social ou de inovação social, e promovendo a integração no mercado de trabalho, através do desenvolvimento de programas de investigação, de inovação e de desenvolvimento social, nas áreas dos serviços previstos no n.º 1 [serviços de saúde, serviços sociais, serviços de ensino e serviços culturais].¹⁴

Para informantes privilegiados deste ecossistema, as empresas sociais são um potencial concorrente da prestação de serviços sociais, ao mesmo tempo que não se reconhecem como empresas sociais, o que ajuda a explicar a rejeição do conceito.

3.2. Atores-chave

Os atores-chave neste ecossistema são as estruturas representativas das IPSS e as que estão envolvidas na negociação com o Estado ao nível da cooperação. Estas instituições são a **CNIS**, e as suas federações distritais — **União Distritais das Instituições Particulares de Solidariedade Social** —, a **União das Misericórdias Portuguesas** e a **União das Mutualidades Portuguesas**. Só recentemente as cooperativas de solidariedade social, através da CONFECOOP, foram incluídas nesta negociação.

As cooperativas nunca estiveram presentes na negociação do compromisso social. Sempre houve um certo pacto do Estado com 3 entidades, as mutualidades, as IPSS e as misericórdias, e nós andamos há 6, 7, 10 anos a lutar para que as cooperativas que também intervêm nesta área sejam reconhecidas e só o ano passado é que as cooperativas foram reconhecidas como parceiros no âmbito das negociações do compromisso. Portanto, até agora, todas as decisões tomadas no âmbito do compromisso social que inclui as participações do Estado no funcionamento das organizações foram sempre tomadas à revelia das cooperativas. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

As duas confederações mais importantes deste ecossistema são a CNIS e a União das Misericórdias, já que as associações mutualistas apenas desenvolvem a título secundário os serviços sociais recobertos nos acordos de cooperação, e as cooperativas de solidariedade social têm estado à margem.

Os acordos de cooperação são acompanhados por uma **Comissão Nacional de Cooperação**, coordenada pela Direção-Geral da Segurança Social, composta por três membros designados pela Direção-Geral da Segurança Social, pelo Instituto da Segurança Social, e pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento, por um membro da CNIS, um da União das Misericórdias Portuguesas e outro da União das Mutualidades Portuguesas. Existem também comissões distritais de cooperação, constituídas por três membros designados pela segurança social e por um membro designado por cada uma das três entidades do setor social e solidário.

14 <<https://files.dre.pt/gratuitos/1s/2017/08/16802.pdf>>.

4. Ecossistema do empreendedorismo e inovação

O ecossistema do empreendedorismo e inovação é o mais novo, e tem sido impulsionado por políticas nacionais e europeias — nomeadamente a Social Business Initiative e a sua concretização em Portugal através da Iniciativa Portugal Inovação Social —, e por atores sociais novos no campo da intervenção social, como consultores, organizações de apoio e incubadoras. Alguns informantes privilegiados atribuem este desenvolvimento não apenas ao papel de determinadas políticas e atores mas também à ressonância que os discursos da inovação e empreendedorismo despertam nas novas gerações, percebendo também estas novas gerações.

A forma de olhar para o mundo, para este mundo, destas entidades, percebe-se que muitas vezes estamos a falar de questões geracionais, ou seja, as pessoas que estão à frente de um IES, ou de um MAZE, são pessoas que têm 20 e tais, 30 e poucos anos. [...] Na minha perspetiva, o que está a acontecer é uma mudança de paradigma que tem muito que ver com gerações. [...] Tem pessoas que estudaram pelo mundo fora, que já viram muita coisa [...]. É um paradigma que está a mudar porque há uma geração de *millennials*, que são pessoas altamente preparadas, mas têm uma forma de olhar para o mundo e de estar no mundo do trabalho de uma forma completamente diferente das gerações mais velhas. [...] O futuro da economia social, ou seja de que setor for, são estas gerações. É a lei natural das coisas. Pode demorar um bocadinho mais de anos porque nós somos um país envelhecido, que tem lideranças envelhecidas, mas vai acontecer. E eles estão a deitar cartas agora e no futuro este caminho vai acontecer, quer nós queiramos, quer não. (Entrevista, Inês Sequeira, Casa do Impacto)

Os dados dos projetos desenvolvidos no âmbito da iniciativa Portugal Inovação Social permitem uma aproximação a este ecossistema, na medida em que o acesso aos seus programas depende do cumprimento dos critérios de IIES – Iniciativas de Impacto e Empreendedorismo Social. Assim, uma IIES, «enquanto projeto de inovação social, deve sempre constituir-se como uma tentativa de resolver ou atenuar um problema social, promovendo a transformação de condições, de modos ou de perspetivas de vida, com potencial de alcance universal».¹⁵ Assim, são identificados 527 projetos apoiados,¹⁶ na sua maioria desenvolvidos por organizações da economia social, sendo que também as sociedades comerciais podem ser promotoras de IIES.

4.1. Condições ambientais

4.1.1. Políticas

No decurso dos anos em que se desenvolveram as políticas de inovação social na UE, verificou-se, também em Portugal, um considerável protagonismo neste campo. Foi também em Portugal que se desenhou um programa nacional experimental para a promoção da inovação social, a iniciativa **Portugal Inovação Social**, no âmbito dos fundos estruturais europeus. Desenhado durante o XIX Governo Constitucional, com protagonismo do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, Miguel Poiares Maduro, e continuado durante o XX Governo Constitucional, com o apoio da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, Maria Manuel Leitão Marques.

Estamos a falar de algo que é muito raro em Portugal, que é a continuação entre governos diferentes, de cores políticas diferentes. Acho que a iniciativa Portugal Inovação Social tem um papel fundamental aqui, não só porque, além de estarmos a falar de políticas públicas, acho que estamos a falar de algo às vezes ainda mais importante, que é o discurso de quem está no governo, em que é fundamental, muitas vezes, para se começar a evangelizar um bocadinho uma área. (Inês Sequeira, Casa do Impacto)

15 <<https://inovacaosocial.portugal2020.pt/sobre/inovacao-social>>.

16 Dados atualizados em 24 de maio de 2021, a partir de: <<https://inovacaosocial.portugal2020.pt/projetos>>.

Esta política, com os seus objetivos e programas, tem como objetivo modificar o panorama da intervenção social em Portugal, trazendo para a área novos conceitos, metodologias e atores e, em última instância, transformar o campo da intervenção social e das políticas públicas. Além de um diagnóstico de necessidade de novas formas de intervenção perante os problemas sociais, existe também a ideia de que o Estado tem menos capacidade para se responsabilizar financeiramente pela resolução dos problemas sociais e de que existem novas oportunidades em mecanismos do mercado para financiar a intervenção social.

O PIS visa desenvolver o mercado de investimento social e promover a inovação social através da aproximação entre a procura e a oferta de financiamento:

A iniciativa Portugal Inovação Social é um programa pioneiro que mobiliza fundos da União Europeia com o objetivo de estimular a inovação e o empreendedorismo social em Portugal, financiando para o efeito projetos experimentais que proponham abordagens inovadoras para responder a problemas sociais. Simultaneamente visa também dinamizar o investimento social, mobilizando entidades públicas e privadas para se juntarem, como cofinanciadoras, às organizações e aos empreendedores que desenvolvem aqueles projetos inovadores. É uma experiência inédita de inovação nos modelos de financiamento e nos processos de ativação que aproxima os empreendedores sociais e os investidores, permitindo a experimentação de novas respostas sociais e provocando simultaneamente a evolução dos paradigmas de investimento social. E desta forma é possível também prototipar políticas públicas, com baixo risco, em parceria com a sociedade civil e com setor privado, encontrando porventura soluções que o setor público sozinho não conseguiria gerar. A grande missão da PIS é na verdade provocar este encontro de vontades, esta sinergia que decorre das parcerias intersetoriais. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

Neste sentido, e ainda que existissem já alguns programas provenientes de entidades de apoio ao empreendedorismo e inovação, o papel do Estado é central.

Na minha perspetiva, nesta área tem de haver realmente um esforço público, de política pública, de setor público, que tem de servir muito de alavanca, porque os privados nunca na vida vão apostar aqui se o público não apostar primeiro. Eu acho que os privados virão atrás a partir do momento que perceberem que isto é algo sólido. [...] Se não há políticas transparentes, se não há clareza a nível fiscal, a nível de modernização administrativa, se os vistos não são rápidos, se a administração pública não funciona de forma rápida, o investidor foge. [...] Portanto, os investidores sociais, sendo privados, irão funcionar exatamente da mesma maneira. Ou veem que há solidez para isto acontecer, ou não metem o dinheiro. É por isso que eu acho que a iniciativa Portugal Inovação Social é tão importante. Tem de se criar primeiro o mercado. Até o investidor privado vir, tem de se criar o mercado, e quem vai criar o mercado terão de ser entidades como a SCML, terão de ser entidades como o governo, eventualmente como uma Câmara, como uma Fundação Calouste Gulbenkian. (Entrevista, Inês Sequeira, Casa do Impacto)

No âmbito do programa “parcerias para o impacto”, a iniciativa Portugal Inovação Social encontra-se a desenvolver uma rede de **incubadoras para a inovação social** espalhadas por todo o país, numa perspetiva de proximidade, e na sua maioria com apoio das autarquias locais. Em maio de 2021, existiam 16 incubadoras de inovação e empreendedorismo social distribuídas pelas regiões do Norte, Centro, Alentejo e Algarve. Entre estas, contam-se incubadoras já existentes como a **SEA – Agência de Empreendedores Sociais**, uma cooperativa multisetorial, criada em 2007 e atualmente presente em diferentes territórios,¹⁷ ou a primeira incubadora criada com apoio do PIS, em 2017, a **IRIS – Incubadora Regional de Inovação Social**, implementada pela APCTP – Associação do Parque de Ciência e Tecnologia do Porto, promovida pelo Instituto do Banco Europeu de Investimento e pela PortusPark, com o cofinanciamento da PIS.¹⁸ Além do apoio financeiro através do coinvestimento, existe também

17 <<http://www.seagency.org>>.

18 <<https://inovacaosocial.portugal2020.pt/project/iris>>.

um processo de capacitação e articulação entre as diferentes incubadoras através da promoção de encontros regulares entre as elas.¹⁹

O objetivo é não apenas financiar a criação e o desenvolvimento de Incubadoras Sociais e de Inovação Social, mas também incentivar a criação de rede entre elas para partilha de experiências e porventura até partilha de recursos e de competências. A visão é a de criar uma rede de Incubadoras que deem resposta multidisciplinar e territorialmente dispersa aos empreendedores sociais e sejam, elas próprias, centros capacitadores e dinamizadores dos ecossistemas locais. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

4.1.2. Financiamento

A iniciativa **Portugal Inovação Social** (PIS), com cofinanciamento do POISE (Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego), do Portugal 2020 e da UE, está inscrita no Programa Operacional Inclusão e Emprego (POISE) como contribuindo para o desenvolvimento das empresas sociais.²⁰ Inscreve-se numa perspetiva de promoção da inovação e do empreendedorismo social, independentemente da forma legal, contemplando nos seus apoios quer organizações da economia social, quer empresas comerciais.

Esta iniciativa foi criada em 2014 com uma dotação orçamental inicial de 150 milhões de euros, financiados com recurso a várias linhas de financiamento europeias, como o POISE, o POCH (Programa Operacional Capital Humano), o POPH (Programa Operacional Potencial Humano). Numa reprogramação, foram adicionados os Programas operacionais de Lisboa e Algarve, não abrangidos pelos outros programas, e o Compete. A iniciativa PIS inclui quatro programas principais:

1) Capacitação para o empreendedorismo social, que financia o desenvolvimento de competências das equipas de projetos de inovação social desenvolvidos por organizações da economia social. No âmbito deste instrumento, as organizações fazem um diagnóstico de necessidades, com recurso a um consultor externo, candidatam-se a financiamento com um plano de capacitação que deverá envolver necessariamente consultores externos, o respetivo orçamento, a identificação dos resultados esperados e um compromisso de um investidor social de que pode vir a financiar o projeto. No final do processo, mediante comprovativo desses resultados, a organização recebe o reembolso.

2) Parcerias para o Impacto — O programa de parcerias para o impacto financia a criação, o desenvolvimento ou crescimento de projetos de inovação social em 70%, sendo que os restantes 30% devem ser financiados por investidores sociais públicos ou privados. O valor mínimo do financiamento público é de 50 000 euros. Podem candidatar-se com projetos de inovação social organizações do setor privado, da economia social ou do setor público.

3) Títulos de Impacto Social — Este programa financia projetos orientados para resultados e ganhos de eficiência em áreas prioritárias de política pública, como a proteção social, o emprego, a saúde, a justiça e a educação. O financiamento é efetuado através da contractualização dos resultados previstos dos projetos. A candidatura envolve uma parceria entre a entidade que implementa, organização do setor privado ou da economia social, o investidor social que financia e uma entidade pública que valida a relevância do projeto. No caso de os resultados do projeto serem atingidos, o financiador é totalmente reembolsado do montante

19 <<https://inovacaosocial.portugal2020.pt/2019/06/18/incubadoras-de-inovacao-social-da-comunidade-local-ao-impacto-nacional>>.

20 A promoção de empresas sociais é explicitamente referida numa das prioridades de investimento “Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego” (POISE). Esta prioridade concretiza-se sobretudo através da iniciativa Portugal Inovação Social, que visa criar um ecossistema de inovação e empreendedorismo social, e na melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES).

investido. Além disso, os investidores têm um benefício fiscal que permite reconhecer como gasto 130% do valor total despendido.²¹

O Governo criou em 2018 um novo benefício fiscal com o objetivo de incentivar mais investimento em Títulos de Impacto Social, especialmente do setor empresarial que espera obter um retorno económico compensador do risco que corre com os seus investimentos. Como com fundos da União Europeia não é possível remunerar o investimento, optou-se por um incentivo através da política fiscal. O risco continua do lado do investidor privado que financia integralmente o projeto e que só é reembolsado se o resultado social mensurável previamente contratualizado for atingido. Com este benefício passa a deduzir parte do seu investimento independentemente do eventual reembolso. Para o setor filantrópico o modelo de financiamento dos TIS já tem o benefício evidente de permitir reciclar o seu investimento e por isso dispensaria este incentivo fiscal, o qual se dirige especificamente a atrair investidores que visam retorno financeiro. No entanto, apesar da vantagem material do novo benefício, não sei se o mercado estará preparado para este tipo de contratos com risco de médio prazo baseado em resultados sociais. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

4) O **Fundo para a Inovação Social** visa facilitar o acesso ao crédito bancário e promover o investimento privado em organizações implementadoras de projetos de inovação social. Este fundo tem duas linhas, o FIS Crédito e o FIS Capital. O primeiro visa facilitar a concessão de empréstimos bancários a entidades da Economia Social e às PME, permitindo, através de contragarantias e garantias a instituições de crédito, que os períodos de carência, de maturidade, as taxas de juro e a prestação de colaterais sejam praticados abaixo das condições habituais de mercado. Este instrumento é idêntico a outros instrumentos de crédito bonificado mas com condições muito favoráveis.

O FIS Capital permite o coinvestimento, juntamente com capitais privados — *Business Angels*, Fundos de Capitais de Risco, Fundações — em PME com projetos de inovação social, através da participação no seu capital social, sendo por isso que esta linha do PIS está vedada a organizações da economia social, pois nestas o capital é indivisível e não pode haver lugar a distribuição de lucros. O FIS Capital coinveste com os investidores privados, com participação entre os 40% e os 70% do investimento.

A iniciativa PIS tem a ambição de mudar o campo da intervenção social e as políticas públicas e alterar os papéis tradicionais dos atores privados, públicos e da economia social ao introduzir a lógica de pagamento por resultados e impacto, ao mobilizar as sociedades comerciais, e não apenas as OES, no desenvolvimento de projetos de inovação social, ao procurar mobilizar o setor privado lucrativo para investir em projetos sociais e ao pretender influenciar as políticas públicas no sentido da incorporação de inovação social e do desenvolvimento de novas lógicas de provisão e contratualização de serviços públicos e de novas lógicas de financiamento baseadas em pagamento por resultados.

Em vez de o Estado estar a contratualizar por vagas ou pelo serviço prestado propriamente dito, pode-se começar a contratualizar em função do impacto. Isso já modeliza com quem é que vai contratualizar. Em vez de contratualizar só com associações, que às vezes até são bastante ineficientes, pode contratualizar com qualquer tipo de organizações, contratualiza é à cabeça *outcomes*, é a transformação que gera. Por exemplo, garante o aumento de bem-estar das pessoas idosas nos serviços que presta em vez de ser quantos idosos é que integram. Eu acho que deve ser generalizado numa lógica de política, é a minha opinião. (Entrevista, Carlos Azevedo, IES)

Um passo para esta mudança ocorre com a identificação de prioridades e de indicadores de resultados nas áreas de política pública em que existem os títulos de impacto social, que permitem que um projeto que se candidata se possa orientar para as prioridades e utilizar os

21 Nos termos do art.º 264.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2018.

indicadores para calcular os resultados. Este trabalho está a ser desenvolvido com entidades públicas das áreas, não só para identificar os indicadores mas também para validar os resultados prometidos dos projetos candidatos. A ideia é que no futuro exista um modelo híbrido de atuação do Estado de contratualização de resultados e de financiamento público e privado nas áreas em que tal seja possível.

A nossa visão é de que possamos evoluir, onde isso for viável, para um modelo de financiamento social híbrido, que não se baseie apenas em atividades, mas que considere também os resultados e os impactos sociais gerados pela intervenção. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

Todavia, as inovações que a PIS preconiza, ao dar centralidade ao impacto e ao pagamento por resultados, confronta-se com limites das lógicas de prestação de contas dos quadros comunitários que o sustentam. Esta rigidez cria assim uma situação em que, apesar de a PIS contemplar, no caso dos Títulos de Impacto Social, o pagamento por resultados prometidos e cumpridos, as transferências financeiras para os promotores dos projetos e para os investidores sociais dependem do envio de provas de despesa.

No atual modelo de financiamento dos Títulos de Impacto Social, o alcance das metas sociais contratualizadas são na verdade um requisito para o reembolso das despesas elegíveis incorridas com a intervenção que gerou aquele resultado. Não é verdadeiramente um pagamento por Resultados tal como sugere o modelo original, o que introduz um grau de incerteza no retorno e um peso burocrático na prestação de contas que desincentiva os investidores. É importante no futuro definir uma metodologia que permita fixar um valor para cada resultado contratualizado, minimizando a incerteza para os envolvidos, mantendo a poupança para o Estado e tornando o processo mais ágil e eficiente para todos. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

4.1.3. Reconhecimento

O selo ES+, reconhecido como iniciativa de alto potencial de empreendedorismo social, no âmbito do **Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social (MIES)**, desenvolvido numa parceria entre a IES-Social Business School e o IPAV – Instituto Padre António Vieira, foi o primeiro reconhecimento de que existia um conjunto de projetos de organizações da economia social, públicas e privadas lucrativas, que tinham características de inovação e empreendedorismo conforme definidas pelo IES.

A associação internacional **Ashoka** tem um papel importante na promoção de modelos de empreendedorismo social, possuindo uma delegação em Portugal.²² Reconhece uma trajetória do empreendedor social que começa na formulação da ideia inovadora, passa pela sua experimentação e pela disseminação, demonstrando o seu impacto sistémico e potencial de transformação. Com o apoio da Casa do Impacto, da FCG, da Accenture e da Vieira de Almeida, Advogados, a Ashoka estabeleceu-se em Portugal e identificou até agora 4 *fellows*, Miguel Neiva (ColorADD Social), Hugo Menino Aguiar (Speak), António Bello (Just a Change) e Alexandra Machado (Girl Move).

Em alguns casos, as iniciativas têm procurado o rótulo **Certified B Corp**, promovido em Portugal pelo IES, como forma de reconhecer a sua especificidade. Trata-se de um rótulo que reconhece boas práticas nas empresas comerciais, não sendo específico das empresas sociais. Como refere Paizinho (2015), este rótulo é aplicado às empresas que atuam no mercado com a convicção de que o sucesso nos negócios é essencial para resolver problemas sociais e ambientais numa perspetiva de capitalismo ético.

22 <<https://www.ashoka.org/pt-pt/country/portugal>>.

4.2. Atores-chave

O apoio a este ecossistema resulta sobretudo de atores-chave do setor público, como antes referido, de fundações e de consultoras.

É de destacar o papel inicial que teve o IES na promoção do conceito e da abordagem, nomeadamente através da elaboração do **MIES** e da criação da IES-Social Business School e do seu Bootcamp para o empreendedorismo social. Destaca-se também o papel da **Fundação Calouste Gulbenkian**, em parceria com o IES, como grandes promotores do mercado de investimento social através da criação de um Laboratório de investimento social (atualmente MAZE), visando a capacitação e a intermediação entre projetos e investidores.

Algumas fundações tiveram também um papel inicial na promoção da ideia e projetos de inovação e empreendedorismo social como, por exemplo, o concurso Faz – Ideias de Origem Portuguesa (2011–2017), da FCG e da COTEC Portugal – Associação Empresarial para a Inovação, que apoiava projetos de empreendedorismo social de portugueses no estrangeiro ou o concurso EDP Solidária, da Fundação EDP, que, até 2014, financiou projetos de inovação social. Alguns dos projetos e organizações de referência no campo da inovação e empreendedorismo tiveram o seu impulso inicial nestes financiamentos. Ainda que a maioria tenha desaparecido uma vez terminado o subsídio, vários encontraram a sua continuidade nos apoios da PIS.

Refira-se também que a **Santa Casa da Misericórdia de Lisboa** tem estado envolvida neste ecossistema, quer como investidor social, quer através da criação de uma incubadora de projetos de inovação social, a Casa do Impacto.

Os **investidores sociais** são talvez o ator social mais relevante que a PIS procura mobilizar. Estes devem contribuir para o financiamento dos projetos de inovação social e podem ser de qualquer um dos setores. Os resultados da PIS mostram que existem velhos e novos investidores sociais envolvidos nos seus programas. Nas parcerias para o impacto, entre os novos investidores contam-se 196 empresas privadas (6 394 113 euros) e 13 entidades estrangeiras (689 826 euros) envolvidas nas parcerias para o impacto e nos títulos de impacto social. Também existem 24 entidades da economia social (1 333 130 euros) que surgem com o novo papel de investidores sociais. Entre os velhos investidores incluem-se 96 municípios (11 610 773 euros), 53 outras entidades públicas (1 911 322 euros), 21 fundações (4 609 390 euros), que constituem ainda a maioria dos recursos investidos. Nos títulos de impacto social, investiram sobretudo empresas privadas (8), fundações (3) e outras entidades da economia social (2).

Refira-se que o investidor social mais significativo em termos de montante e de projetos apoiados é a Fundação Calouste Gulbenkian, com 2,3 milhões de euros investidos em diversos projetos no âmbito das parcerias para o impacto e dos títulos de impacto social. Relativamente ao papel dos investidores sociais, refere Rui Gonçalves, a partir da perspetiva das fundações:

Há investimentos neste setor social que são de longo prazo ou que os resultados só são visíveis no longo prazo, muitas vezes nem são mensuráveis e daí a vantagem deste tipo de organizações face ao Estado, por exemplo. Por definição, as fundações podem correr mais riscos, na medida em têm recursos e estão imunes aos ciclos eleitorais, económicos ou mediáticos, o que permite a estas organizações prosseguir uma agenda numa perspectiva de longo prazo. [...] A postura das fundações é sempre neste longo prazo, com um foco nos problemas sociais complexos, e é aqui que reside porventura a vantagem comparativa deste setor face ao setor público ou às empresas.
(Rui Gonçalves, FCG)

Outros financiadores relevantes a destacar, no âmbito quer das parcerias, quer dos títulos de impacto social, são a Fundação Altice e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Quanto aos investidores em títulos de impacto social, incluem-se a José de Mello Saúde, SA, a Siemens, a

Fundação Aga Khan Portugal, a ASSOP – Associação Shared Services & Outsourcing Platform, a Deloitte Consultores, S.A. e a Apps4mobility International Lda.²³

No âmbito do FIS Capital encontram-se novos atores, nomeadamente as sociedades de investimento e os *business angels*. Refira-se que, em relação aos investimentos atuais,²⁴ encontra-se um grande número de investidores especializados orientados para a economia social e a inovação social. Entre os investidores no FIS Capital estão a Sociedade de Capital de Risco Bem Comum, a BOMA (Boehm Gladen Foundation and BOMA Investments), ambos orientados para investimento em projetos da economia social e empresas sociais, a CORE Angels, orientada para investimento em inovação, a Regenerative Investment, orientada para o investimento em projetos de sustentabilidade, e uma parceria entre o investidor britânico Mustard Seed e a consultora portuguesa MAZE.

5. Discussão

Da análise dos diferentes ecossistemas existem contrastes, principalmente em termos de condições ambientais e das características dos atores que os compõem, que merecem menção e reflexão adicional.

No caso do **ecossistema da economia social**, a Constituição Portuguesa, a Lei de Bases da Economia Social, os Códigos e leis-quadro das “famílias” da economia social, bem como os estatutos de utilidade pública compõem as principais condições ambientais legais deste ecossistema.

Em termos de atores-chave, destacam-se a CASES, o CNES, a CPES e os atores setoriais das diferentes famílias da economia social. Mas nem todas as partes estão confortáveis, o que revela que o processo de institucionalização ainda está em curso. Neste ecossistema, incluímos as cooperativas sociais e o modelo de empresa social de integração pelo trabalho. Este último deve-se ao facto de que a maioria destas empresas foi criada ou administrada por organizações sem fins lucrativos ou cooperativas sociais e as que se autonomizaram evoluíram para as formas jurídicas da economia social.

Os atores do setor cooperativo identificam alguns fatores de risco, como a perda de identidade, de apoio e de autonomia do setor cooperativo desde a aprovação da LBES, em nome da grande família da economia social.

A minha vida foi ligada às cooperativas e a verdade é que nós perdemos o estatuto que tínhamos, que era um estatuto diferenciado, com benefícios fiscais. Para já, tínhamos um Instituto só para o setor cooperativo, tínhamos programas especializados para o setor cooperativo, tudo isso se perdeu. Não estou a dizer que isto é mau, porque nós acabámos por estar no sítio certo, que é na grande família da ES. [...] algumas organizações que eram muito dinâmicas perderam algum espaço que se dilui um bocado nesta imensa realidade que é a ES. (Entrevista, Rogério Cação, FENACERCI)

Além disso, as cooperativas apontam que, nos últimos anos, vêm enfraquecendo, tendo perdido benefícios fiscais e experimentado dificuldades em aceder ao financiamento europeu. O acesso ao financiamento continua a ser um problema para a economia social, dada a complexidade dos dispositivos de financiamento da UE. Por outro lado, é referido que a nova iniciativa Portugal Inovação Social não está orientada para as necessidades das organizações de economia social (por se orientar mais para projetos de inovação e empreendedorismo).

23 <https://inovacaosocial.portugal2020.pt/en/entity_tag/tis-en>.

24 <<https://www.fis.gov.pt/projetos-fis-capital>>.

De notar também que a emergência deste ecossistema resulta mais de um trabalho que tem origem no Estado do que de uma dinâmica *bottom-up* por parte dos atores-chave do setor, o que se exprime não só na forma encontrada para a CASES, como cooperativa de interesse público, mas também nas referências efetuadas pelos entrevistados às origens da Confederação Portuguesa da Economia Social como resultado de exigências do Estado.

Aperar da abrangência da Conta Satélite, a LBES parece delimitar o campo, o que cria exclusões. O isolamento do ecossistema emergente da **economia solidária** impede que as inovações das suas práticas contaminem o setor da economia social.

Do ponto de vista público, a questão de um enquadramento e de um reconhecimento que poderia ir um pouco mais além da Lei de Bases da Economia Social ao dar um bocadinho mais de abertura de inclusão de outras iniciativas menos instituídas e não só pela via estritamente legalista das figuras jurídicas. Haver mais espírito dentro da lei do que aquilo que lá está e que abrisse uma perspetiva não só das empresas sociais mas também da economia solidária. Acho que do ponto de vista da promoção da economia social e solidária haveria vantagens numa política talvez mais clara e unificada, porque está muito fragmentada entre as cooperativas, as IPSS, as fundações. Continua tudo do ponto de vista da política muito fragmentado. Nada disso facilita e, mais uma vez, continuamos cheios de corporações dentro da economia social. (Entrevista, Carlota Quintão, RESIT)

Em termos de condições ambientais, o **ecossistema das IPSS** tem como fator determinante o Estatuto das IPSS, concedido pelo Estado, que permite a estas organizações a prestação de serviços sociais em cooperação com o Estado nas áreas do apoio à família, envelhecimento, deficiência, entre outros. Como atores-chave, identificámos a CNIS e a União das Misericórdias Portuguesas e a Comissão Nacional de Cooperação, que desempenha um papel estratégico na cooperação com o Estado.

Entre as questões levantadas no subsistema das IPSS está o relacionamento com a administração pública, vista como problemática. Os atores do campo afirmam que o Estado não está a cumprir de forma justa com a sua parte no financiamento, deixando um défice significativo sob responsabilidades das organizações. Esse problema faz com que se sintam cada vez mais pressionadas para procurar recursos mercantis para a sua sustentabilidade. A revisão do Estatuto das IPSS veio facilitar a prossecução de atividades comerciais a título secundário por parte das IPSS.

No **ecossistema do empreendedorismo social** é a iniciativa Portugal Inovação Social que ganha notoriedade em termos de condições ambientais por se tratar de uma estratégia de financiamento — que articula fundos europeus — para apoiar iniciativas de inovação social com vista à criação de um mercado de investimento social mas também uma estratégia de transformação do campo da intervenção nos problemas sociais. Pretende atrair investidores privados para inovações sociais por meio da lógica de pagamento por resultados.

Centrado no conceito de inovação e empreendedorismo, concebe que os projetos podem ser desenvolvidos tanto por OES como por sociedades comerciais. Existe, assim, uma sobreposição parcial com o ecossistema da economia social e mesmo das IPSS, na medida em que algumas destas organizações são abrangidas pela PIS. O suporte desse ecossistema deriva principalmente de atores-chave do setor público, de fundações e de entidades de consultoria e intermediação.

Atravessando as condições ambientais de todos os ecossistemas, destacamos duas **características do Estado e da sociedade portuguesa**. Por um lado, o protagonismo do Estado na criação destes ecossistemas perante a fraca auto-organização da sociedade. Por outro lado, a significativa centralização das políticas. Percebemos relativamente aos três ecossistemas mais consolidados que o Estado tem tido um papel central na criação e institucionalização

dos ecossistemas. Não é despidendo o facto de estas iniciativas públicas serem desenvolvidas em conjunto com um grupo limitado de atores-chave destes ecossistemas.

Relativamente à segunda característica, verifica-se que o facto de que muitas das políticas públicas se estruturam a partir do Estado central tem reflexo na própria estruturação da sociedade, com uma concentração dos atores-chave num grupo limitado de organizações representativas. Tal é mais evidente no ecossistema da economia social e, ainda mais, no ecossistema das IPSS, onde as políticas e as regras da cooperação são negociadas a nível nacional, criando a percepção, por parte de vários informantes privilegiados, de uma distância significativa entre as estruturas de âmbito nacional e as organizações no terreno.

Um programa público que procurou ultrapassar alguma das limitações desta centralização, criando espaços de coordenação local, foi o Programa Rede Social, de criação de parcerias locais de codecisão e colaboração na implementação de medidas de luta contra a pobreza e exclusão social a nível municipal, que, no dizer de vários informantes privilegiados, acabou por não resultar em muitos locais, quer pela perda de dinamismo dessas redes, quer porque, como refere um dos informantes privilegiados, acabaram por padecer do mesmo centralismo e corporativismo que caracteriza as parcerias nacionais.

Na génese desta instância de interligação estava prevista a participação de todas as instituições do âmbito social. Ora, as que não tenham acordos com a Segurança Social ou protocolos com as Câmaras muito raramente são aceites. Esta limitação tem a ver com um erro inicial que nunca se chegou a corrigir. Dever-se-ia ter investido nos Conselhos Locais de Freguesia para que, a partir destes, pudesse ser mais eficiente o trabalho da Rede Social. É uma medida a precisar de uma revisão urgente. (Entrevista, Eugénio Fonseca, Cáritas)

Ressalvemos aqui exemplos que evidenciam tendências diferentes que revelam boas práticas. Um destes é o caso da Região Autónoma dos Açores, onde existe uma grande proximidade entre as organizações e o Estado Regional. Como descreve a informante privilegiada da rede de organizações e iniciativas da economia social e solidária:

Os Açores são um caso único. Porque nós temos uma proximidade com as entidades públicas e governamentais que é difícil de encontrar noutros territórios. Penso que na Madeira será mais ou menos idêntico. Porque são territórios pequenos. Repare, no continente há uma grande centralização dos poderes públicos. E os municípios também são próximos. Mas a maioria das organizações em termos de financiamento depende mais do poder central do que das autarquias ou dos municípios. (Entrevista, Célia Pereira, CRESAÇOR)

O ecossistema da economia solidária — em parte por não ser objeto de políticas públicas, em parte por se estruturar em redes de organizações e em parte por ter uma forte ancoragem territorial e estar voltado para soluções de carácter local — afigura-se com potencial para contribuir para a descentralização deste terceiro setor. De igual forma, existe um grupo de organizações dentro do ecossistema da economia social, as organizações de desenvolvimento local, cuja ação e estratégia possui enraizamento territorial, sendo bom exemplo disso o caso da rede ANIMAR, das suas estratégias de dinamização do setor e das suas interlocuções com o Estado, privilegiadas a nível regional e municipal.

Um terceiro exemplo, que aponta para a descentralização da intervenção, passa-se ao nível dos instrumentos e estratégias desenvolvidas no ecossistema do empreendedorismo e inovação e, em particular, as estratégias da PIS, que tem mobilizado alguns municípios (96) ou outras estruturas regionais, como as Comunidades Intermunicipais (CIM), a constituírem-se como investidores sociais ou a criar incubadoras.²⁵

25 Em Agosto de 2021 haviam sido aprovadas 31 Incubadoras (14 Sociais e 17 de Inovação Social) em todo o território nacional continental, representando mais de 9 milhões de euros de investimento total.

Além dos projetos inovadores de intervenção direta, promovemos também o financiamento de incubadoras sociais e de inovação social enquanto estruturas de acolhimento e capacitação que atuem como catalisadores dos ecossistemas locais de empreendedorismo social. Optámos por incentivar incubadoras de proximidade, em parceria com os municípios, que possam alinhar a sua estratégia com as prioridades de desenvolvimento de cada território e atuem local ou regionalmente. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

A questão da escala evoca também a ideia da colaboração e das parcerias intra e intersetoriais, percebidas como capazes de potenciar o impacto das organizações a partir de intervenções complementares de diferentes organizações nos territórios, da capacidade de adquirir escala e, portanto, de mais resiliência e sustentabilidade através de parcerias que permitam a partilha ou a oferta comum de serviços ou mesmo o desenvolvimento de novas organizações e áreas de atividade.

No caso do ecossistema da economia social, em que é mais comum a parceria entre o Estado e as OES ou entre OES da mesma “família”, sugere-se que o facto de as diferentes famílias se encontrarem em espaços e numa identidade comum pode potenciar as parcerias intrasetoriais. No caso do ecossistema do empreendedorismo social, as parcerias são sobretudo intersetoriais, mobilizando o setor privado lucrativo, o Estado e as OES em IIES. Todavia, persiste a ideia de que existe falta de colaboração entre as próprias organizações, pelo que as ideias em torno do potencial da intracooperação ainda são mais uma esperança do que um facto.

É um dos problemas que tem toda a economia social e que, no meu ponto de vista, é muita falta de cooperação. E cada vez mais a sustentabilidade tem que passar pela cossustentabilidade, sustentabilidade feita em cooperação. (Entrevista, José Pitacas, Montepio)

Entre os projetos que apoiamos, ainda são poucos aqueles que são desenvolvidos em parceria. Não me refiro a parcerias com investidores sociais, mas a parcerias entre entidades implementadoras, ou seja, entre organizações sociais que decidem candidatar-se em conjunto ao desenvolvimento de determinado projeto de inovação social, potenciando os seus recursos e as suas competências. Existe efetivamente um elevado potencial de colaboração para melhorar respostas e amplificar impactos no território, mas ainda está pouco explorado. A Economia Social parece-me um setor ainda pouco habituado a este tipo de alianças estratégicas em Portugal, perdendo oportunidades importantes para partilhar boas práticas, partilhar recursos e até aceder a financiamento. Há uma certa competição que não é saudável e uma razoável ignorância sobre o que fazem os outros. E isso também é em parte incentivado pelo Estado ou pela ausência de incentivo público ao desenvolvimento de parcerias significativas. (Entrevista, Filipe Almeida, PIS)

Conclusão

O ecossistema português para as empresas sociais assume uma estrutura híbrida que exprime a variedade de quadros políticos e institucionais, de redes e atores, de instituições de apoio orientadas de forma diferenciada para diferentes tipos de organizações, estatutos e áreas de intervenção.

Um retrato exaustivo deste ecossistema encontra-se efetuado no estudo internacional sobre os ecossistemas de empresas sociais (Ferreira 2019), que já fez um levantamento exaustivo deste ecossistema, em que se caracterizam entidades e programas governamentais, quadros legais, entidades de parceria entre o Estado e as organizações, organizações de apoio, acreditação e certificação, instituições de educação e formação, plataformas de

aprendizagem mútua e troca de boas práticas, investigação, estruturas federativas e redes, organizações de intermediação entre o Estado, o setor privado e as organizações, programas e instituições de financiamento e quadros fiscais.

O que se pretendeu salientar neste capítulo é que não é possível falar de um único ecossistema de onde emergem as empresas sociais, mas de **três ecossistemas principais e um ecossistema em consolidação**, com diferentes condições ambientais e atores-chave. Estes ecossistemas têm áreas de sobreposição mas também de isolamento entre si, confirmando o olhar para a heterogeneidade do campo que tem vindo a ser adotado neste projeto.

O **Ecossistema da Economia Social** é o maior ecossistema e tem sido um campo de elevado ativismo, tanto a nível político quanto setorial. Nos últimos anos, desde 2009, assiste-se a uma atenção política ímpar à economia social e à convergência dos diferentes atores da área. Este ecossistema veio abranger uma paisagem anteriormente fragmentada, incluindo cooperativas, organizações de solidariedade social, associações mutualistas e organizações de desenvolvimento local.

Encontramos um ecossistema em consolidação da **economia solidária**, que a Lei de Bases da Economia Social excluiu explicitamente aquando da sua discussão, e que, apesar da sua débil institucionalização e falta de reconhecimento por parte das políticas públicas, persiste nas redes nacionais e internacionais e em discursos e práticas que se percebem como alternativas não só à economia dominante mas também à economia social.

No que diz respeito ao **ecossistema das IPSS**, embora estas organizações estejam, em princípio, dentro da economia social, conforme define a LBES, a posição central que estas organizações ocupam em relação ao Estado Providência e o facto de manterem um quadro paralelo lado a lado com a institucionalização da economia social justifica que o consideremos um ecossistema específico. Neste ecossistema, incluímos o modelo empreendedor não lucrativo das empresas sociais.

O ecossistema de empreendedorismo social é o mais jovem e está relacionado com o modelo dos negócios sociais. Foi criado e cresceu a partir da centralidade que o empreendedorismo e a inovação adquiriram como novo modelo de desenvolvimento na agenda da UE e tem o impulso das políticas europeias.

O estudo realizado permitir compreender a importância crescente da ênfase no “ecossistema” mas a sua existência efetiva no domínio das empresas sociais é ainda um “sonho” no entendimento da maioria dos atores entrevistados. A falta de densidade e poucos atores no ecossistema global, assim como a cooperação ainda limitada entre atores, quer dentro dos sub-ecossistemas mas principalmente entre domínios mais distantes, bloqueia o desenvolvimento de um ecossistema robusto. Subsistem numerosos entraves burocráticos e administrativos, principalmente no acesso a muitos fundos públicos, e que afetam de forma mais intensa os potenciais beneficiários menos capacitados. Eventualmente os que afinal precisam mais dos fundos públicos para as suas intervenções. Vale a pena sublinhar que a esta falta de consolidação e institucionalização de um ecossistema não está alheio o desconforto entre alguns tipos de atores com a atenção recente às temáticas de inovação social e do empreendedorismo social. Existe mesmo uma tensão latente por falta de conhecimento mútuo (empreendedores sociais criticam subsidiodependência e IPSS tendem a criticar uma visão mercantilista — quando nem uma nem a outra são exatamente verdade). Subsistem muitos atributos em falta para um (verdadeiro) ecossistema de empresas sociais em Portugal.

Referências bibliográficas

- Barea, José, e José Luis Monzón. 2006. *Manual for drawing up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy*. Liège: CIRIEC – Centre International de Recherches et d’Information sur l’Economie Publique, Sociale et Coopérative (On behalf of the European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General). <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/3748/attachments/1/translations/en/renditions/native>.
- Bloom, Paul N., e Gregory Dees. 2008. «Cultivate your ecosystem». *Stanford Social Innovation Review* 6(1): 47–53. https://ssir.org/articles/entry/cultivate_your_ecosystem.
- 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. <http://hdl.handle.net/10451/23047>.
- Ferreira Sílvia. 2019. *Social Enterprises and their ecosystems in Europe. Country report: Portugal* (Assignment financed entirely by the European Union Programme for Employment and Social Innovation). Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/73650>.
- GEP/MTSS. 2018. «Carta Social — Rede de Serviços e Equipamentos 2018». Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <http://www.cartasocial.pt/pdf/csosocial2018.pdf>.
- INE, e CASES. 2013. *Conta Satélite da Economia Social 2010*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P; CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social. <https://www.cases.pt/contasatelitedaes>.
- INE, e CASES. 2016. *Conta Satélite da Economia Social 2013*. Lisboa: INE e CASES. <https://www.cases.pt/contasatelitedaes>.
- INE, e CASES. 2019. *Conta Satélite da Economia Social 2016*. Lisboa: INE e CASES. <https://www.cases.pt/contasatelitedaes>.
- Monzón, J. L., e R. Chaves. 2017. «Recent evolutions of the Social Economy in the European Union». Brussels: European Economic and Social Committee, CIRIEC. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf>.
- Paizinho, Carlos Alberto Diogo da Costa. 2015. «Pode a economia ser mais solidária? O caso das Empresas B». *Working Paper 2015/02*. Lisboa: DINÂMIA’CET – IUL.
- Rodrigues, Ana Maria. s/d. «O SNC e a sua (des)adequação às Cooperativas». Apresentado no CECEs – Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social, Coimbra. https://iscap.pt/cecej/attachments/article/27/cooperativas_ISCAP-%20Doutora%20Ana%20Maria%20Rodrigues.pptx.pdf.
- Thomas, Llewellyn DW, e Erkko Autio. 2020. «Innovation ecosystems in management: An organizing typology». Em *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.203>.