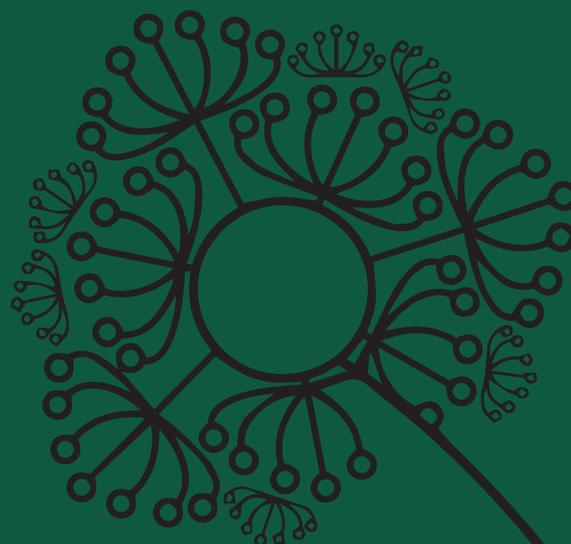


# 13. *Conclusão e Recomendações*

Sílvia Ferreira



## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Introdução	383
1. Recomendações para um ecossistema das empresas sociais	386
2. Recomendações específicas para os diferentes modelos de empresa social	394
3. Recomendação para as áreas específicas de atuação	398
Nota final	401
Referências bibliográficas	402



## Introdução

No quadro comunitário de apoio do Portugal 2020 as empresas sociais estiveram presentes, ainda que com incipiente materialização. No âmbito do POISE – Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego, uma das prioridades de investimento era: «Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego» (POISE 2020, 5). Esta prioridade concretizou-se sobretudo através da iniciativa Portugal Inovação Social, e na melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES).

No âmbito do apoio a medidas de promoção do emprego e empreendedorismo, as empresas sociais estão referidas nos Planos Regionais do Alentejo, Algarve, Centro e Norte. Os Programas Operacionais (PO) dos Açores e do Algarve são mais específicos no que se refere ao apoio a empresas sociais de inserção pelo trabalho. Nos Açores contemplava-se uma medida específica para apoio a empresas sociais que incluía, por exemplo, capacitação das instituições do setor da economia social e apoio a estruturas que prestam serviços de proximidade para criar novos empregos. Já o PO do Algarve incluía entre as medidas a «Criação de redes de empresas e de emprego apoiado de base territorial», onde se inclui o apoio às empresas de inserção pelo trabalho com uma dimensão ambiental. Também o POISE incluía linhas de apoio como o Coopjovem, para Apoiar jovens NEET na criação de cooperativas e apoio a centros de recursos para a inclusão de pessoas com deficiência e incapacidade.

Na área do desenvolvimento local o Acordo de Parceria previa nos DLBC (Desenvolvimento Local de Base Comunitária) urbanos a promoção da inclusão social através de medidas de inovação social e de empreendedorismo social e nos DLBC rurais e costeiros «promoção do emprego sustentável e com qualidade, da integração urbano-rural e, de forma complementar, na promoção da inovação social e na resposta a problemas de pobreza e de exclusão social» (DL n.º 137/2014, de 12 de setembro).

Atualmente, está na agenda política o Plano de Ação para a Economia Social e a sua integração no Plano para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Nunca este campo foi tão proeminente ao nível europeu e, como tal, é importante ultrapassar o fosso em termos do seu reconhecimento em Portugal.

Neste livro apresentam-se os resultados do projeto de investigação TIMES – Trajetórias Institucionais e Modelos de Empresa Social em Portugal. Procurou-se saber o que são empresas sociais em Portugal e como é que elas contribuem para a resolução de desafios sociais e societários atuais. Assume-se, assim, como um contributo na construção do campo discursivo e estratégico das empresas sociais, elegendo uma perspetiva que valoriza a sua diversidade. Articula-se com a investigação internacional, sobretudo da tradição europeia, de onde deriva o significado de empresa social e a perspetiva tridimensional que concebe as empresas sociais como incluindo dimensões sociais, económicas e de governança.

Esta abordagem tridimensional está também presente no estudo *Social enterprises and their ecosystems in Europe* (Carini *et al.* 2020), em que se propõe uma definição operacional de empresa social com base em três dimensões: social (objetivos sociais, interesse geral ou bem-estar, bens e serviços), económica (registo, autonomia, capital, trabalho, bloqueio de ativos [*asset lock*], percentagem de vendas, inovação) e governação (participação, processos de decisão, estrutura de propriedade, balanços sociais, imersão na sociedade, distribuição de excedentes, remunerações).

Na abordagem europeia, no âmbito da Rede EMES e do projeto International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) foi construída e testada empiricamente uma proposta teórica de quatro trajetórias típicas que dão lugar a quatro modelos diferenciados de empresa social.

Também no projeto TIMES se partiu para a construção de uma tipologia de empresas sociais em Portugal, trabalhando com os tipos-ideais propostos na abordagem europeia e comparando os resultados empíricos com a tipologia empírica do projeto ICSEM. Como tipo-ideal, a abordagem à empresa social implica uma orientação social, uma atividade económica subordinada a esta orientação social e uma governação democrática.

As questões de investigação foram respondidas ao longo deste livro, nas diferentes partes que o compõem. A primeira parte do livro (Capítulos 2 a 5) respondeu às questões: **quais são os atores, as instituições, os significados e as trajetórias institucionais das empresas sociais em Portugal?**

No segundo capítulo, apresentou-se o estado da arte aprofundado dos estudos sobre empresas sociais e conceitos conexos em Portugal. Os trabalhos académicos são parte integrante da construção do campo das empresas sociais, pelo que os estudos não apenas descrevem a realidade, mas ajudam a criá-la. Assim, apresentámos os estudos que abordaram as empresas sociais em Portugal, analisando que realidades foram descritas e como foram analisadas. Mostrámos que existe uma cronologia destes estudos que permite identificar como empresas sociais diferentes tipos de organizações emergindo em momentos diferentes. Considerando que as empresas sociais não são apenas aquelas que são descritas ou se autodescrevem como tal, revimos também a literatura referente a vários conceitos conexos, como economia social, inovação social, empreendedorismo social, economia solidária, etc., considerando que estes também descrevem realidades que podemos enquadrar como empresas sociais de facto. Num terceiro momento, procedeu-se à revisão da literatura que abordou temáticas relacionadas com aspetos sociais, económicos e de governação das organizações.

O terceiro capítulo foi dedicado aos significados atribuídos ao conceito de empresa social, bem como às diferentes perspetivas sobre o que deve ser a realidade organizacional a enquadrar enquanto empresas sociais, incluindo as perspetivas sobre a sua institucionalização em Portugal. A partir da identificação de quatro discursos principais, descreveu-se como é que a partir desses discursos são percebidos o significado, as origens do conceito, a questão legal, o tipo de organizações e as fronteiras das empresas sociais. Neste capítulo, evidenciou-se a pluralidade de perspetivas que existem entre atores relevantes para o campo das empresas sociais.

No quarto capítulo, numa abordagem histórica, apresentámos as trajetórias institucionais das empresas sociais em Portugal, tendo em conta, sobretudo, contextos socioeconómicos e políticos, modelos de Estado de bem-estar e de *welfare mix*, e quadros legais e normativos. Estas trajetórias foram discutidas tendo como referentes as hipóteses internacionais que estabelecem a emergência de diferentes modelos de empresa social a partir de trajetórias que partem de três polos de interesse, o interesse comum, o interesse geral e o interesse capitalista.

No quinto capítulo caracterizou-se o ecossistema das empresas sociais em Portugal, melhor dizendo, os diferentes ecossistemas, tendo em consideração o vasto campo de onde emergem. Identificam-se, assim, três subecossistemas e um subecossistema emergente, da economia social, das IPSS, do empreendedorismo social, e da economia solidária, com os seus atores-chave, as suas condições ambientais e as suas formas legais. Estes ecossistemas têm áreas de sobreposição, mas também de isolamento entre si, confirmando a heterogeneidade das empresas sociais. A falta de densidade e poucos atores no ecossistema global, assim como a cooperação ainda limitada entre atores, quer dentro dos subecossistemas mas principalmente entre domínios mais distantes, bloqueiam o desenvolvimento de um ecossistema robusto.

Na segunda parte do livro (Capítulos 6 a 8), respondemos às seguintes questões de investigação: **quais são as características das empresas sociais e como é que estas se refletem em diferentes modelos? Como é que os quadros institucionais moldam estas características?**

No sexto capítulo, focámos a dimensão económica das empresas sociais, evidenciando a heterogeneidade dos seus recursos. Caracterizaram-se as diferentes fontes de receitas monetárias e não monetárias, evidenciando a sua distribuição diferenciada nas diferentes empresas sociais. Apresentaram-se também elementos do seu enquadramento fiscal e legal. Perante a relevância da discussão económica que se assume na literatura das empresas sociais, constatámos que existe uma relação plural com o mercado e os recursos mercantis, pelo que abordagens mais impressionistas sobre o peso destes recursos não dão conta destes matizes. A este propósito identificámos uma relação com o mercado que o percebe numa perspetiva de inclusão, de geração de receitas, de mudança ou de alternativa. A relação com os recursos públicos é igualmente variada, tendo em conta as lógicas desses recursos.

No sétimo capítulo, abordámos a dimensão da governança democrática, com uma caracterização detalhada de vários indicadores relativos à estrutura de propriedade, à caracterização dos *stakeholders* internos e externos e à caracterização dos órgãos e formas de participação dos membros e dos *stakeholders* externos. A governança democrática é uma dimensão característica da definição europeia de empresa social, sendo fortemente moldada pelas formas legais, mas não só. Identificámos vários modelos de governança nas organizações dos estudos de caso como a governança participativa alargada, a governança democrática restrita, a governança profissional alargada, a governança profissional restrita e a governança capitalista alargada.

No oitavo capítulo, apresentámos os modelos de empresa social identificados em Portugal, a partir da análise das suas identidades e trajetórias e das dimensões organizacionais sociais, económicas e de governança, mostrando que as diferenças entre os diferentes modelos são significativas. Esta caracterização foi feita em diálogo com a investigação internacional. Assim, se por um lado se confirma a proximidade às tipologias de empresas sociais existentes nos países da Europa Ocidental, identificam-se também aspetos específicos destes modelos. Duas das diferenças mais significativas com a média dos países da Europa Ocidental é a importância da economia social e a presença da economia solidária em Portugal. Outras especificidades incluem a fragmentação, o subdesenvolvimento legal, e fraca compreensão relativamente a algumas formas legais.

Numa terceira parte (Capítulos 9 a 12) articulámos uma perspetiva micro-macro para perceber o papel das empresas sociais nos desafios sociais e societais. Esta parte responde às seguintes questões de investigação: **Como é que as empresas sociais se orientam para os problemas sociais e societais? Como é que são influenciadas pelos quadros institucionais nestas respostas e como é que procuram influenciar esses mesmos quadros institucionais?**

Os quatro capítulos abordam as áreas da inclusão social, da arte e da cultura, do desenvolvimento sustentável e ambiente e do emprego e empregabilidade.

A estrutura dos quatro capítulos é idêntica, incluindo a identificação dos desafios sociais e societários em cada uma das áreas de atividade, bem como as diferentes respostas a estes desafios, mostrando, muitas vezes, que quer a conceção e identificação dos desafios quer as respostas apresentam elementos de inovação social orientados para a mudança social. Por fim, nos referidos capítulos, abordam-se os quadros institucionais que influenciam a ação das organizações nas diferentes áreas, bem como as suas estratégias de influência, que podem incluir a demonstração, a coprodução, promoção de causas e a sensibilização da opinião pública.

Da análise das quatro áreas tornou-se visível que a relação entre as empresas sociais, o Estado, a sociedade e a economia varia de área para área, existindo algumas de maior reconhecimento, como é o caso da inclusão social, do emprego e da cultura, e áreas onde ainda não está definida a relação entre o Estado e as empresas sociais, como é o caso da sustentabilidade ambiental. Estas diferentes áreas também variam relativamente ao acesso a recursos públicos e mercantis e, ainda, ao tipo de participação política e capacidade de influência.

A última questão de investigação no âmbito do projeto TIMES foi: **Como é que os quadros institucionais podem favorecer o desenvolvimento das empresas sociais?**

É na resposta a esta questão que nos focamos agora, a partir de um conjunto de recomendações gerais que ao longo do projeto foram sendo identificadas pelos diferentes participantes, quer no âmbito das entrevistas aos informantes privilegiados de nível nacional, quer no Encontro de *Stakeholders*, quer no âmbito das entrevistas dos estudos dos casos, quer, nas conclusões retiradas da nossa análise.

Algumas recomendações dos *stakeholders* não são diretamente orientadas para as empresas sociais — até porque não é consensual o uso do conceito — mas, sim, para os campos de organizações que ao longo deste estudo fomos identificando como sendo empresas sociais de facto.

Não pretendemos ser exaustivos no que se refere a recomendações gerais para a promoção das empresas sociais e das organizações da economia social. Para estas remetemos, por exemplo, para a proposta do Plano de Ação para a Economia Social, elaborada pela Social Economy Europe (2020) a pedido do Intergrupo para a Economia Social do Parlamento Europeu, ou para as conclusões do Congresso Nacional da Economia Social (CNES 2017). As nossas propostas têm em conta o contexto específico de Portugal e das empresas sociais.

A apresentação estrutura-se em torno de um conjunto de tópicos que corresponderão a áreas relevantes a ter em conta no ecossistema das empresas sociais, a recomendações específicas para diferentes modelos de empresa social e a recomendações relativas às quatro áreas de atuação.

## 1. Recomendações para um ecossistema das empresas sociais

Como referimos no Capítulo 5, o ecossistema das empresas sociais em Portugal ainda se encontra subdesenvolvido, verificando-se falta de densidade e poucos atores no ecossistema global, assim como cooperação limitada entre atores, quer dentro dos subecossistemas quer entre domínios mais distantes. Ou seja, faltam muitos atributos para um (verdadeiro) ecossistema de empresas sociais em Portugal.

### 1.1. Clarificação do conceito

Consideramos que parte das dificuldades para a afirmação de um ecossistema das empresas sociais remete para a própria indefinição do conceito de Empresa Social. Isto mesmo é o que se percebe na própria ambiguidade em documentos da União Europeia, percebendo-se diferenças, por exemplo, entre a definição na Social Business Initiative e a definição e caracterização feita no *site* da DG Growth.

O estudo sobre os ecossistemas de empresas sociais na União Europeia (Carini *et al.* 2020) pode contribuir para alguma clarificação do conceito ao nível da UE ao propor uma definição e uma operacionalização.

Os conceitos e os seus significados — construídos socialmente, através de processos discursivos, alimentados pelo enquadramento legal, pela academia, pelas próprias organizações, etc. — são abstrações da realidade que não abrangem sempre a sua totalidade. Todavia, a sua utilidade pode estar também em servirem de referência às organizações, atribuindo significados à sua experiência e possibilitando a sua leitura por parte de terceiros.

O conceito de empresa social ainda não encontrou acomodação na tradição legal portuguesa e nomeadamente na grande referência para a delimitação atual da economia social, a Lei de Bases da Economia Social.

A questão da importância da forma legal é uma linha divisória. Para alguns atores sociais as formas legais são fundamentais, alinhando-se com a tradição conceptual da economia social, enquanto para outros estas formas legais são irrelevantes, devendo ser usadas instrumentalmente. Entre estes dois polos existem, ainda, os atores que consideram que sendo importantes, as formas legais não são suficientes para a identificação das empresas sociais, pois existe uma dimensão da sua práxis que não é garantida na forma legal.

Se é certo que muita inovação social ocorre na prática e independentemente das formas legais, também é certo que os quadros legais condicionam muitos aspetos das empresas sociais, o que significa que a discussão do enquadramento legal das empresas sociais é incontornável.

Das discussões entre os *stakeholders* nacionais, surgiram três opções:

- a) a criação de em Estatuto jurídico, semelhante ao já existente para o Estatuto das IPSS;
- b) a criação de uma nova figura jurídica para as sociedades comerciais;
- c) a criação de uma marca das empresas sociais.

Da análise dos dados recolhidos nas discussões que surgiram durante o Encontro de *Stakeholders* fica claro que existe um ruído na discussão sobre as empresas sociais, suscitado pela questão do enquadramento jurídico. Consideramos que uma discussão frutífera sobre as empresas sociais em Portugal não se afigura possível sem que exista, num primeiro momento, um debate sobre as características das empresas sociais. É após a criação de um entendimento comum que devem ser desenhados os quadros legais que delimitam os seus aspetos organizacionais e a sua atuação, bem como o seu enquadramento fiscal.

**Recomendação:** Reflexão abrangente e profunda sobre o conceito de empresa social, em relação com a conceptualização e operacionalização ao nível da UE e tendo em consideração as características nacionais das empresas sociais, como base de uma clarificação sobre o conceito e o modo como pode existir nos quadros institucionais e legais em Portugal. Esta reflexão e diálogo devem partir dos decisores políticos e da sociedade civil e ser abrangente no que toca às organizações dos diferentes modelos de empresa social.

## 1.2. Enquadramento e legibilidade fiscal

Em vários dos modelos de empresa social é perceptível que os quadros legais e fiscais têm elementos de desadequação perante as inovações que emergem nas formas organizacionais, nas atividades e nos processos das empresas sociais. Estas limitações são, na verdade, a evidência de que as inovações sociais das empresas sociais desafiam o *statu quo* fixado legalmente. A questão da incidência de IRC, destinada a abranger os lucros das organizações, é desafiada pelos objetivos não lucrativos das empresas sociais.

Além disso, são também evidentes algumas desadequações dos quadros legais, mesmo em relação às organizações que não são empresas sociais. Estas desadequações refletem-se em aspetos com impacto nos recursos como: existência de um regime de IVA que é mais desfavorável a algumas organizações não lucrativas do que às empresas comerciais; a dificuldade e onerosidade do registo das organizações quando comparadas com as sociedades comerciais; dificuldades de distinguir e classificar as transações entre membros e as transações com terceiros para efeitos de incidência de IRC; limitações em relação aos recursos mercantis no caso das organizações de intervenção social; a perceção de que as exigências colocadas a formas legais ou estatutos da economia social não são acompanhadas por uma correspondente discriminação positiva legal *vis-à-vis* o setor lucrativo.

O reconhecimento da necessidade da revisão do estatuto fiscal das organizações da economia social e da criação de um Estatuto Fiscal da Economia Social foi reconhecido, existindo atualmente uma proposta elaborada por um grupo de trabalho constituído em 2016 no âmbito do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES 2017), mas que até à data ainda não foi publicado.

**Recomendação:** A clarificação legal das empresas sociais deve permitir também a revisão do enquadramento fiscal. Na medida em que muitas das empresas sociais trazem novos desafios aos quadros fiscais existentes, justifica-se a sua revisão global à luz das especificidades dos vários tipos de empresa social e tendo em consideração as suas características comuns como o seu contributo para o interesse geral e a não orientação para o lucro.

**Recomendação:** A revisão do enquadramento legal e fiscal deve estar associada a uma revisão dos instrumentos de reporte financeiro e prestação de contas, capazes de evidenciar as especificidades das empresas sociais e das organizações da economia social, incluindo a especificidade do seu *mix* de recursos, os seus objetivos não lucrativos e as suas dimensões sociais e de governança, que permitam uma melhor prestação de contas aos seus *stakeholders* e à sociedade em geral.

## 1.3. A relação com a economia social

Como é típico em Portugal e noutros países do Sul da Europa, as empresas sociais têm uma ligação forte à economia social, sendo a sua maioria organizações da economia social. Todavia, nem todas o são e tal suscita a discussão sobre a relação entre a economia social e as empresas sociais.

Para os *stakeholders* da economia social, perante os avanços dos últimos anos relativamente ao reconhecimento deste campo organizacional e do conceito, é importante continuar a reforçar este campo, em alternativa a fazer emergir conceitos concorrentes que criem nova fragmentação. Além disso, o reconhecimento e a delimitação conceptual e legal da economia social têm subjacentes a afirmação de um setor cooperativo e social, como refere a Constituição da República Portuguesa. Estas delimitações têm consequências na capacidade da economia social se afirmar como um setor com uma vitalidade que corresponda à crescente atenção que tem tido por parte das políticas públicas em Portugal e na União Europeia.

A dificuldade desta relação está em que o enquadramento da empresa social se distingue do enquadramento legal da economia social. Enquanto o primeiro enfatiza a práxis das organizações e admite várias formas jurídicas. O segundo baseia-se nas formas jurídicas de associações, cooperativas, mutualidades e fundações.

Entre os *stakeholders*, encontrámos múltiplas visões sobre a relação entre as empresas sociais e a economia social: as organizações da economia social são as empresas sociais; as empresas sociais são algumas organizações dentro da economia social; as empresas sociais existem dentro de fora da economia social e as empresas sociais estão fora da economia social, na forma dos negócios sociais.

Alguns *stakeholders* referiram o interesse da revisão da Lei de Bases da Economia Social no sentido de a tornar mais abrangente, inclusive às empresas sociais, e outros referiram que a integração das empresas sociais pode ser feita na atual redação desta Lei, nomeadamente na alínea h) do Artigo 4.º que se descreve como integrando a economia social «outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social previstos no artigo 5.º da presente lei e constem da base de dados da economia social».

**Recomendação:** Clarificação da relação entre as empresas sociais e a economia social tendo em conta que a maioria das empresas sociais são organizações da economia social, mas que a forma legal não é o critério definidor das empresas sociais. A concretização da base de dados da economia social pode ser uma forma de facilitar esta relação. Esta clarificação deve estar incluída no diálogo sobre o conceito de empresa social. Este processo deve envolver todos os atores-chave da economia social e das empresas sociais e ser liderado a partir do Estado, enquanto mediador.

#### 1.4. As “competências de gestão”

É comum afirmar-se que as organizações da economia social não possuem competências de gestão, quer ao nível dos seus órgãos sociais quer ao nível dos seus profissionais, multiplicando-se as iniciativas de formação para melhoria de competências. Todavia, no campo das empresas sociais, e possivelmente por se tratar de um grupo de organizações que tem demonstrado maior capacidade de inovação, a questão da gestão colocou-se de outras formas durante o nosso estudo.

Uma das mais referidas foi a dificuldade que as organizações têm em encontrar apoio especializado para enquadrar as organizações adequadamente em termos jurídicos e fiscais, desde os atos de registo às obrigações fiscais e legais. Em vários casos, as estruturas federativas e organizações de apoio existentes revelaram dificuldades de compreensão e enquadramento face às lógicas híbridas que as organizações assumem, quer dentro do setor da economia social, quer fora deste.

Além das dificuldades suscitadas pela falta de clarificação conceptual e legal das empresas sociais, há que reconhecer, também, que existe falta de conhecimento ao nível de especialistas em questões legais, fiscais e de contabilidade relativamente a este campo. A formação destes especialistas continua vinculada aos modelos do setor público, do setor empresarial privado, ou mesmo do setor não lucrativo, evidenciando lacunas quer no campo da economia social quer no das empresas sociais.

**Recomendação:** Apoio ao aprofundamento do conhecimento sobre as empresas sociais, nomeadamente nas suas vertentes organizacionais, e que este conhecimento permita formar especialistas em questões legais e fiscais mais capazes de compreender e enquadrar adequadamente as inovações sociais das empresas sociais para dar apoio a estas organizações e às estruturas de suporte. Este apoio pode concretizar-se na forma de um programa público com linhas de investigação articuladas com a capacitação de profissionais.

## 1.5. Competências em governança democrática

A governança democrática é um dos aspetos mais distintivos das organizações da economia social e das empresas sociais, mas também é a área mais difícil e menosprezada em muitas organizações. Estas dificuldades têm a sua origem em dois fenómenos. Por um lado, a baixa tradição de participação na sociedade portuguesa, patente em todos os indicadores sobre participação, e reconhecida abundantemente ao longo do nosso estudo. Por outro lado, esta dimensão apresenta uma baixa prioridade na gestão quotidiana em muitas organizações, sendo ultrapassada pelas preocupações relativas à missão ou aos aspetos económicos, ainda que quase todas as organizações tenham preocupações relativamente ao envolvimento dos seus membros e da sociedade.

Além disso, a chamada “síndrome do fundador” pode criar limitações no que se refere à rotatividade dos órgãos dirigentes e à democratização das organizações. Existe uma tensão entre a expectativa de que a organização se mantenha fiel à missão original e às suas propostas inovadoras, e a abertura à participação democrática. Esta tensão, comum nas organizações da sociedade civil, não é alvo de discussão, sendo raros os casos em que se procuram soluções democráticas para manter a organização fiel à missão.

Verificamos, por outro lado, que o envolvimento dos membros e de outros *stakeholders* é objeto de preocupação e de iniciativas pontuais em muitas organizações, pelo que a eficácia destes esforços é reduzida. Consequentemente, muitas destas organizações acabam por ser dominadas por um só *stakeholder*, os trabalhadores, e passam por dificuldades de renovação dos órgãos democráticos e sobrecarga de trabalho das pessoas que ocupam as direções ou os conselhos de administração.

**Recomendação:** Valorização da governança democrática na sociedade e nas organizações. Tal pode incluir a identificação sistemática das limitações legais que existem para a efetivação de uma governança democrática (incluindo temas como remuneração dos corpos dirigentes, competências das administrações/direções, regras dos financiamentos, entre outros), bem como incentivos e programas de formação e capacitação das organizações na dimensão da governança. Esta recomendação orienta-se para as políticas públicas, mas também para as organizações de apoio e as organizações no terreno. Um começo possível poderia passar por criar um inquérito às práticas de governação complementar ao Inquérito às Práticas de Gestão do INE.

## 1.6. Investigação e formação

Como tem ficado evidente ao longo deste trabalho, a investigação sobre empresas sociais é incipiente em Portugal, e a investigação sobre a economia social ou as suas organizações encontra-se dispersa, não assumindo visibilidade em termos académicos e da sociedade em geral. Tal pode resultar de várias razões como o facto de muito investigadores privilegiarem as plataformas internacionais para divulgação do seu trabalho, os estudos sobre estes campos terem uma natureza multidisciplinar, encontrando-se, por isso, dispersos, as organizações de apoio serem também especializadas em formas organizacionais específicas — ressalve-se, aqui, o mérito da revista online publicada pela CASES, *Economia Social* — e, ainda, a inexistência de plataformas e iniciativas académicas e não académicas que permitam fazer convergir e afirmar os diferentes saberes e a produção científica neste campo.

Alguns *stakeholders* nacionais identificaram também a relação entre a necessidade de produção de conhecimento e a necessidade de formação, ligando a investigação e a prática, advogando a criação de institutos de investigação e formação, fazendo convergir as universidades e as estruturas federativas da economia social com vista à produção de conhecimento e de formação necessários às organizações e à sua visibilidade e reconhecimento.

Além deste nível, vários *stakeholders* referiram também a necessidade de uma formação mais geral na sociedade, começando nos níveis básicos de educação, que permita aos cidadãos compreenderem este setor e envolverem-se nele em várias qualidades, como membros, numa perspectiva de participação, ou como clientes, numa perspectiva de consumo ético e responsável.

**Recomendação:** Estruturação e afirmação da investigação e formação no campo das empresas sociais, valorizando-se a sua multidisciplinaridade, potenciando-se o conhecimento produzido e a formação existente, sobretudo, ao nível pós-graduado, e estreitando articulações entre as organizações e a academia. Este esforço deve extravasar para a sociedade de forma a tornar mais visível e compreensível a proposta das empresas sociais e envolver a convergência de esforços do setor da economia social e das empresas sociais e da academia. Esta iniciativa deve ser iniciada ao nível do Estado e envolver os investigadores e as instituições académicas.

**Recomendação:** Existe espaço para melhoria na produção de conhecimento, nomeadamente a partir da Conta Satélite da Economia Social, e da concretização da Base de dados de entidades da economia social prevista na Lei de Bases, cujas responsabilidades estão atribuídas ao Estado.

### 1.7. Capacidade de auto-organização

A dificuldade de auto-organização da sociedade portuguesa está identificada há muito tempo. A própria criação da CASES é um exemplo desta dificuldade, na medida em que surgiu da iniciativa pública de mobilização de alguns atores da economia social. Só recentemente foi criada a primeira confederação da economia social, a Confederação Portuguesa da Economia Social.

Esta dificuldade de auto-organização é reconhecida por muitos participantes neste estudo, seja ao nível nacional, seja ao nível local, seja transversalmente ao nível das áreas de atuação.

Para muitas organizações, ainda que reconheçam que a afirmação da economia social em Portugal tem trazido efeitos positivos na legitimidade do setor, em termos quotidianos não se tem revelado particularmente útil para resolver os problemas das organizações. Ao longo do nosso estudo foi evidente uma relativa distância entre as organizações no terreno e as estruturas federativas ou de apoio nacionais, bem como o isolamento relativamente a outras organizações do terreno.

É reconhecido que os diferentes mundos das empresas sociais funcionam de forma isolada, como aliás se pode verificar neste estudo, quer ao nível dos ecossistemas quer ao nível do conhecimento mútuo. O diálogo entre as diferentes formas de empresas sociais pode ajudar a ultrapassar ideias preconcebidas frequentemente resultantes da falta de conhecimento do outro.

Se este isolamento é visível ao nível dos diferentes tipos de empresa social, até por razões de identidade e (re)conhecimento, ele acontece também dentro dos próprios modelos. Foi-nos também referido, por alguns participantes do Estudo, que é muito raro surgirem projetos de intervenção desenvolvidos em parceria entre organizações do setor, o que evidencia a pouca coordenação e colaboração entre estas organizações.

Este isolamento tem consequências negativas em termos da capacidade de intervenção, mas também da capacidade reivindicativa ao nível dos interesses organizacionais e ao nível dos interesses dos seus membros e públicos nas áreas em que atuam. Encontrámos com frequência organizações que isoladamente procuram interlocução com o sistema político central — partidos políticos, governo e administração pública — sem consequências práticas, criando uma percepção de distância do poder.

Finalmente, os participantes também identificaram consequências negativas em termos de sustentabilidade resultantes da dificuldade de colaboração interorganizacional que, no limite, poderia permitir economias de escala, partilha de serviços de apoio, possibilidades de diversificação dos serviços ou mesmo de novas áreas de atuação conjunta e, até, criação de novas empresas sociais. Algumas confederações e federações atuam já em alguns elementos destas possibilidades de atuação conjunta, ainda que a nível nacional.

**Recomendação:** Criação de instrumentos de estabelecimento ou reforço de redes interorganizacionais ao nível subnacional, com o apoio, mas não o controle, dos municípios. Estes instrumentos podem ter várias formas como proposto por alguns *stakeholders* como conselhos municipais de economia social, reforço da rede de incubadoras de inovação social incluindo a incubação de projetos em parceria. A organização de encontros, fóruns e feiras foram também referidos pelos participantes. Existe um importante papel de capacitação por parte do Estado, nacional ou local, mas é importante que estas iniciativas não sejam coordenadas a partir do Estado.

### 1.8. Contratação pública

A diretiva europeia sobre a contratação pública, ao incluir as cláusulas sociais e a reserva de mercados para organizações da economia social e empresas sociais reconheceu e quis valorizar o contributo do setor para o interesse geral. Estas normas vêm na sequência de uma tendência europeia crescente para a abertura à livre concorrência de campos que eram tradicionalmente da esfera de atuação das organizações da economia social em parceria com o Estado. Na transposição desta Diretiva para a legislação Portuguesa, na alteração do Código dos Contratos Públicos, em 2017, ficaram contempladas estas possibilidades, que são uma oportunidade para as organizações da economia social e as empresas sociais, tanto ao nível nacional como ao nível local.

Todavia, também constatámos no estudo que não existe conhecimento ou debate sobre as potencialidades da contratação pública na promoção do setor, nem a discussão sobre a contratação pública socialmente responsável parece ter chegado a Portugal. Existe um quase nulo conhecimento das implicações da reserva de mercado e, sobretudo, das cláusulas sociais. Pelo contrário, a contratação pública é percebida negativamente pelas dificuldades que suscita às organizações, como, por exemplo:

- a) As regras de concorrência, nomeadamente a limitação da duração e número de contratos com fornecedores, criam problemas de relacionamento com os fornecedores locais;
- b) Limita a inovação social e a sua disseminação, ao obrigar que os contratos acima de determinado montante tenham de ser sujeitos a concurso, quando não existem outros fornecedores para o mesmo tipo de serviço, dado justamente o seu carácter inovador;
- c) Sobrecarrega as organizações com uma opacidade e burocracia, que pesa sobretudo para as organizações de mais pequena dimensão que não têm pessoal dedicado a estes procedimentos.

É, pois, importante um maior conhecimento e debate envolvendo as empresas sociais e as organizações da economia social e a administração central e o poder local sobre o modo como a contratação pública se adequa às empresas sociais, em particular nas secções relativas às cláusulas sociais e aos contratos reservados, tendo em mente o espírito da revisão deste Código.

**Recomendação:** Iniciar o debate sobre a contratação pública socialmente responsável, incluindo a análise das potencialidades e dos limites existentes do Código da Contratação Pública. Tal pode passar pelo conhecimento das boas práticas que existem ao nível europeu

e, também, das boas práticas que existem em Portugal ao nível dos municípios. Estas recomendações estão orientadas para as estruturas de apoio às organizações, bem como para entidades públicas, nomeadamente ao nível da Associação Nacional de Municípios.

### 1.9. Lógicas de financiamento

Foram identificadas várias questões relativas às lógicas de financiamento das empresas sociais. Entre estas questões incluem-se as dificuldades geradas por alguns tipos de recursos como os subsídios pontuais, em particular quando as organizações dependem destes tipos de recursos para existir. Tratando-se, frequentemente, de subsídios de curta e média duração, obrigam as organizações a um esforço constante de captação de recursos para manutenção das suas atividades e da sua estrutura de pessoal.

Outra área de dificuldade, identificada em algumas fontes de financiamento nas áreas da inovação social e do emprego, sobretudo as associadas a fundos comunitários, é a lógica dominante de pagamento por reembolso de despesas que, associada a atrasos nestes reembolsos, exige alguma liquidez por parte das organizações para avançar com as despesas das suas atividades ou, no caso de organizações de menores dimensões, o recurso a empréstimos bancários.

Uma outra área onde são identificadas lacunas relativas ao financiamento da economia social é justamente o acesso ao crédito. Existe uma banca comercial, que não tem em conta as especificidades da economia social, e não tem sido possível criar, por limitações de quadros legais e reguladores, instituições financeiras da economia social dirigidas para o investimento social. Por outro lado, a iniciativa Portugal Inovação Social, sobretudo na linha do Fundo para a Inovação Social tem procurado criar um maior interesse do mercado financeiro pela inovação social, quer apoiando o crédito bonificado e com garantias — que tem sido a estratégia comum para facilitar o acesso das organizações ao crédito —, quer através do FIS Capital, que está vedado às empresas sociais com formas jurídicas da economia social.

Alguns *stakeholders* referiram também a necessidade de mudança de uma lógica de pagamento por serviços, quando o Estado contratualiza com as organizações o fornecimento de determinados serviços, impondo regras estritas sobre o modo como esses serviços devem ser fornecidos, para uma lógica de pagamento por resultados ou, melhor ainda, por impacto. Esta é outra área de atuação da iniciativa Portugal Inovação Social que, funcionando numa lógica de resultados, tem procurado identificar o que são resultados e quais os seus indicadores nas diferentes áreas de política pública. As dificuldades apontadas para esta alteração prendem-se sobretudo não só com as competências das organizações, públicas ou da economia social/empresas sociais, nesta avaliação de resultados e impacto como também com a perceção de quais as ferramentas adequadas para esta avaliação e mensuração.

**Recomendação:** Perante a diversidade de questões relativas às lógicas de financiamento, e perante a diversidade da natureza de recursos e as relações das organizações com estes recursos será necessário, num primeiro momento, fazer um levantamento exaustivo de todas as dificuldades que afetam os diferentes tipos de empresas sociais ou associadas a diferentes fontes e lógicas de financiamento. Esta análise pode ser cotejada com um estudo das boas práticas existentes em outros países Europeus.

## 2. Recomendações específicas para os diferentes modelos de empresa social

Assim, as empresas sociais evidenciam uma tendência mais geral de reconfiguração de fronteiras entre o Estado, o terceiro setor/economia social e o setor privado. Apesar de existirem aspetos e preocupações comuns que afetam os diferentes tipos de empresas sociais e as organizações da economia social, existem também aspetos distintivos nos diferentes modelos de empresa social, no que se refere às suas características e à sua identidade. Cada um destes modelos tem, também, desafios específicos.

### 2.1. As empresas sociais de integração pelo trabalho

O modelo das empresas sociais de integração pelo trabalho existe atualmente de forma marginal, ignorado pelas políticas públicas, que se orientam, sobretudo, para o apoio à integração em mercado de trabalho “aberto”. Ainda que estas políticas também apoiem organizações da economia social que possuem empresas sociais, elas não estão orientadas para todas as especificidades deste tipo de empresas.

Destacamos que, no caso de todas as empresas de inserção que estudámos, a inclusão pelo trabalho é um dos elementos de uma abordagem mais ampla em termos de resposta às necessidades das pessoas, que vão desde o acompanhamento psicossocial ao alojamento.

Mesmo em termos das políticas existentes, pode dar-se a situação paradoxal de que as organizações da economia social que possuem unidades produtivas para inclusão pelo trabalho poderem não ser abrangidas pelas cláusulas sociais porque não cumprem o limite mínimo de 30% da força de trabalho de pessoas em situação de desvantagem.

Na sequência de vários estudos sobre as empresas de inserção, o modelo foi abandonado pelas políticas públicas em Portugal continental. Todavia, os *stakeholders* consideram que os problemas identificados não diminuem o mérito da medida e poderiam ter sido ultrapassados com uma revisão dos seus instrumentos. Outros *stakeholders* sugerem que as empresas de integração pelo trabalho nascidas a partir da economia social têm potencial para reestruturar o tecido económico e social local par a par do contributo das empresas lucrativas locais.

Por outro lado, a continuidade da política na Região Autónoma dos Açores, numa perspetiva horizontal que envolve a rede de empresas sociais de integração pelo trabalho, é um exemplo de boa prática que demonstra a importância do envolvimento das políticas públicas para potenciar as capacidades existentes.

**Recomendação:** O desenho de um enquadramento para as empresas sociais de integração pelo trabalho, que contemple a variedade legal existente, incluindo as organizações autónomas e as unidades produtivas em organizações da economia social, e as enquadre em instrumentos legais que possam potenciar o seu contributo para o interesse geral, por exemplo, ao nível da contratação pública socialmente responsável.

### 2.2. As cooperativas sociais e mutualidades

Existe um renascer do movimento cooperativo, um novo cooperativismo, associado a novas e múltiplas áreas de atividade e novas formas de intervenção. As cooperativas são, de todas as organizações da economia social, aquelas que têm uma vertente produtiva e uma participação no mercado mais fortes, surgindo como uma alternativa exequível quando se pretendem combinar as três dimensões social, económica e de governança.

Todavia, ao longo deste estudo foram várias as referências ao desconhecimento ou mesmo má reputação do setor cooperativo, que faz com que a forma legal da cooperativa não seja considerada como uma possibilidade legal para a criação de uma empresa social, com a agravante de que é mais difícil criar cooperativas do que sociedades por quotas ou mesmo unipessoais.

Segundo nos referiram os *stakeholders*, as cooperativas têm vindo a perder benefícios fiscais, sobretudo desde a crise iniciada em 2011. O enquadramento fiscal das cooperativas que são empresas sociais tem também alguns elementos que necessitam de clarificação, nomeadamente em termos da relação entre os diferentes ramos cooperativos e o seu enquadramento fiscal, nomeadamente a isenção de IRC, que reconhece os seus fins não lucrativos quer como cooperativas de solidariedade social, quer como cooperativas com o estatuto de utilidade pública — recentemente alargado para mais ramos cooperativos além da solidariedade social, cultura e consumo. Este enquadramento também suscita dificuldades de gestão, sobretudo para as cooperativas mais pequenas, nomeadamente em termos da distinção entre vendas entre membros e as cooperativas e vendas a terceiros. Conforme nos foi referido, perante a complexidade e impossibilidade virtual de manter o registo desta distinção, as cooperativas optam por enquadrar todas as suas vendas como vendas a terceiros.

Finalmente, foi também referido pelos participantes que existem situações de discriminação negativa relativamente à igualdade de acesso às atividades económicas, com atividades ou apoios que omitem a forma cooperativa ou apresentam exigências às cooperativas que não existem para as empresas lucrativas, como é o caso da credenciação. Também as associações mutualistas têm um longo historial de dificuldade de prossecução de atividades económicas em diversas áreas, com exemplos de que o legislador não compreende o setor ao tentar impor a desmutualização em áreas como as farmácias, a atividade funerária e a banca, ou mesmo impondo limitações à atuação em outras áreas como o turismo ou os seguros.

**Recomendação:** o reconhecimento de empresas sociais na forma cooperativa deverá estar associado a uma revisão do seu enquadramento legal e fiscal que, por um lado, reconheça os seus fins sociais e a sua utilidade pública e, por outro, a sua natureza económica como forma de atuação no mercado diferente das empresas lucrativas, mas em pé de igualdade. A experiência de países europeus que criaram estatutos específicos para as empresas sociais cooperativas, transversais a diferentes ramos, pode contribuir para a reflexão necessária sobre o enquadramento destas empresas sociais.

### 2.3. Os negócios sociais

O que distingue o modelo dos negócios sociais é a sua não vinculação a uma forma legal específica. Inspirado no movimento dos empreendedores sociais e da inovação social, e com uma base teórica que assume a irrelevância da forma legal no lançamento do projeto inovador, este modelo encontra nas práticas das empresas lucrativas muitos aspetos de inspiração, seja em termos da lógica de gestão, seja na forma como abordam o mercado enquanto instrumento para a disseminação das inovações sociais. Esta abordagem ao mercado tem, todavia, elementos distintivos como, por exemplo a orientação não lucrativa que perpassa as suas estratégias e gestão. Todavia, se este modelo encontra acomodação na forma legal de sociedade por quotas ou anónima, até por razões de legibilidade na interlocução com os seus parceiros e financiadores, os empreendedores sociais estão legalmente impedidos de criar empresas que não sejam lucrativas. Como alguns *stakeholders* referiram, o Código das Sociedades Comerciais impõe às sociedades a finalidade lucrativa. Tal cria, pois, um conflito entre os objetivos destas organizações e as imposições legais.

Esta falta de clarificação implica também que não exista legibilidade destas organizações como empresas sociais, não sendo possível saber se estamos perante responsabilidade social das empresas, empresas lucrativas com impacto social ou mesmo empresas com finalidades lucrativas travestidas de empresas sociais.

A distinção destas empresas em relação às empresas convencionais torna-se importante quando pretendem ter como interlocutores, tanto as empresas do setor lucrativo como as organizações da economia social e o setor público. O recurso à Certificação B-Corp, a multiplicação do projeto em diferentes formas legais e a oscilação entre diferentes formas legais têm sido estratégias seguidas por este tipo de empresa social. Assim, na discussão sobre os quadros legais das empresas sociais uma das possibilidades que se colocou foi a criação de uma nova forma jurídica que delimitaria este tipo de empresas sociais.

**Recomendação:** À imagem do que já aconteceu em outros países, e tendo em conta que os demais tipos de empresa social estão enquadrados na economia social, pode justificar-se a possibilidade de criação de uma forma legal específica para este tipo de empresas sociais. Será possível também ir beber a experiências ocorridas em outros países europeus que criaram formas legais para estes híbridos entre o social e o mercantil.

## 2.4. Empresas da economia solidária

Identificamos este modelo específico de empresa social nas características distintivas destas organizações relativamente às organizações dos outros modelos. Subjacente a este modelo está uma trajetória, não identificada nas tipologias internacionais de empresa social, que descrevemos como uma trajetória do interesse comum para o polo do económico e do mercantil, mas não capitalista, conforme discutimos no capítulo 4. Como referimos, esta trajetória é apreendida a partir de uma conceção substantiva de economia e da relevância do princípio económico da reciprocidade, patente na postura de alteridade que identificámos na identidade e nas práticas das organizações.

A proeminência do conceito de economia solidária ao nível das organizações e dos seus aliados, resulta de uma confluência de influências que tem origem nos países da América Latina, encontra uma versão em Portugal a partir dos Açores e se reformula na Europa, num movimento internacional que articula redes de organizações e académicos. Em contraste com esta dinâmica de base e internacional está a falta de reconhecimento do conceito em Portugal ao nível das políticas e a sua marginalização no processo de institucionalização da economia social e, como tal, a exclusão de um conjunto de práticas de reciprocidade, emergentes das comunidades, mas não passíveis de ser descritas em termos de forma legal.

**Recomendação:** Tendo em conta que algumas questões identificadas no modelo das cooperativas sociais e das mutualidades se aplicam também neste modelo em virtude da forma legal, mas a que acresce o desafio do reconhecimento das práticas específicas de reciprocidade e das propostas de alteridade presentes na missão destas organizações, é importante que a economia solidária seja reconhecida a par da economia social e como interlocutor de políticas públicas. A iniciativa da ação deve caber às estruturas federativas existentes e a organizações de parceria como a CASES.

## 2.5. Organizações não lucrativas empreendedoras

O que caracteriza este modelo é a sua proximidade com as políticas públicas, ajudando a concretizar o Estado-Providência nas áreas da proteção social, da saúde, da educação, da cultura, etc. As organizações foram precursoras em inovações e intervenções que o Estado reconheceu ao apoiar e que se institucionalizaram sob influência desta parceria público-social durante

a consolidação do Estado-Providência. Por esta razão, trata-se também do modelo onde as mudanças na natureza no Estado mais se têm feito sentir, ao nível das lógicas de governação e da retração. Por exemplo, uma das evidências desta mudança está patente num discurso de algumas organizações que enquadra a cooperação entre o Estado e as organizações como uma mera relação contratual de prestação de serviços mediante pagamento. Por outro lado, conforme nos foi referido, as transferências públicas cobrem uma percentagem cada vez menor das despesas das respostas sociais. Também no campo da arte e da cultura foram identificadas alterações nesta relação, por exemplo, com uma tendência do Estado para o desinvestimento em estruturas artísticas estáveis em benefício de uma lógica de programação mais pontual e assente na espetacularização da cultura.

Assim, os desafios atuais percebidos por estas organizações incluem: a busca de recursos num contexto de mudança da natureza da parceria com o Estado; a crescente vulnerabilidade e diminuição dos rendimentos dos seus públicos, num país de salários baixos, precariedade laboral e assimetrias territoriais; a necessidade de melhorar a resposta às necessidades novas e velhas e de recuperar alguma autonomia no modo como essas respostas são dadas.

É sobretudo no subgrupo das organizações mais antigas e estáveis deste modelo que se ambiciona um *mix* de recursos onde os que são provenientes de atividades mercantis instrumentais assumem um peso relativo significativo, que melhore as condições financeiras e aumente a sua margem de manobra. Todavia, o estudo também evidenciou que, a despeito das alterações no Estatuto das IPSS, muitas organizações temem desenvolver atividades comerciais sem fins lucrativos com receio de perder os apoios públicos ou porque o enquadramento legal não lhes permite essas atividades comerciais. Outras organizações consideram que estas atividades têm potencial para gerar uma tensão interna em relação à prioridade à resposta aos dois tipos de públicos, particularmente quando se trata de comercializar as suas próprias respostas.

Em suma, o tema do desenvolvimento de atividades comerciais é uma das maiores preocupações encontradas entre as organizações, estando patentes a falta de clareza e as dificuldades práticas relativamente à exploração destas possibilidades.

**Recomendação:** Clarificar a natureza da relação de cooperação entre o Estado e o terceiro setor, à luz das alterações nesta relação e da emergência de novas empresas sociais que, inovando no campo das prioridades da política, não encontram fácil interlocução e apoio no Estado. Esta clarificação deve partir de um esforço ao nível governamental que envolva os organismos da administração pública.

**Recomendação:** Aprofundar o conhecimento sobre modalidades e implicações do desenvolvimento de atividades instrumentais de geração de recursos, seja ao nível interno, das organizações, seja ao nível do impacto na parceria com o Estado, e definir enquadramentos claros relativamente ao desenvolvimento destas atividades. Tendo em conta que a maior parte das áreas de intervenção destas empresas sociais ocorre no domínio do interesse geral, esta reflexão deve ser desencadeada ao nível governamental e envolver todas as organizações, por exemplo, ao nível do Conselho Nacional para a Economia Social.

### 3. Recomendação para as áreas específicas de atuação

É evidente que os quadros legais e institucionais colocam constrangimentos tangíveis à formação, modelos e trajetórias das organizações, delimitando os modelos jurídicos disponíveis, o tipo de atividades que podem exercer, bem como o tipo de apoios associados. Por outro lado, como nos tem demonstrado a análise dos estudos de caso, as empresas sociais procuram, muitas vezes, afirmar uma identidade, uma missão social, um modelo económico e um modelo de governança próprios, que desafiam quadros institucionais. Na análise do contributo das empresas sociais para os desafios sociais e societais, assumimos que as empresas sociais são simultaneamente influenciadas e influenciam os quadros institucionais, desempenhando papéis sociais, económicos e políticos.

As recomendações nas áreas de intervenção que foram foco deste estudo — sustentabilidade, inclusão social, emprego e empregabilidade e arte e cultura — têm subjacente a ideia de que as empresas sociais têm potencial para contribuir para a resolução de problemas sociais e societais que emergem nestas áreas.

#### 3.1. Ambiente e desenvolvimento sustentável

Num momento em que a transição ecológica ocupa a agenda política, as empresas sociais cuja missão se orienta para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento sustentável afiguram-se como protagonistas no que diz respeito à sua capacidade de demonstrar soluções e apresentar propostas que possam contribuir para essa transição ecológica. As empresas sociais experimentam e desenvolvem novos princípios, práticas e formas de organização para a sustentabilidade de territórios como a agroecologia, a permacultura, a criação de circuitos curtos de produção e consumo e outras formas de localização, etc., etc.

Todavia, a transição ecológica é algo que atualmente não desafia apenas as organizações ambientais e as que intervêm na sustentabilidade dos territórios mas, sim, todas as organizações da sociedade civil e todas as áreas políticas do Estado. É reconhecido, por um lado, que esta transição terá consequências em termos da perda de empregos em setores e atividades que terão de ser reconfigurados e, por outro lado, as políticas sociais serão confrontados, cada vez mais, com as necessidades de mitigação das consequências sociais das alterações climáticas.

No entanto, nesta área é evidente a fragmentação das ações públicas, a ausência de uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável, o fraco protagonismo do Estado nacional na relação com o setor do desenvolvimento local, a falta de enquadramento legal e político que faça a distinção entre os *big players* do setor privado tradicional e as empresas sociais e as iniciativas locais orientadas para a sustentabilidade e, por fim, o reconhecimento destas iniciativas como um interlocutor do Estado na atuação para o interesse geral.

Perante os desafios que se colocam a uma ação mais eficaz e amplificada das empresas sociais que inovam em modelos de sustentabilidade, as recomendações dirigem-se às políticas públicas e às organizações.

**Recomendação:** o reconhecimento, no setor do Estado responsável pelas políticas de promoção ambiental, da especificidade das empresas sociais que intervêm na promoção e projeção ambiental, com ajustamento das políticas no sentido de as discriminar positivamente dada a sua proximidade do interesse geral. Esta iniciativa deve partir do nível governamental e da administração pública em diálogo com as organizações que intervêm neste campo.

**Recomendação:** o desenvolvimento de melhores articulações e redes de aprendizagem mútua entre as empresas sociais que atuam na sustentabilidade ambiental e empresas sociais que atuam noutros campos como a inclusão social e o emprego. Estes diálogos podem começar por ser promovidos ao nível das organizações federativas.

### 3.2. Arte e Cultura

A associação do conceito de empresa sociais ao campo da arte e da cultura é nova, começando a ser explorada no âmbito da Rede EMES e da COST Action EMPOWER-SE, através de painéis dedicados ao tema na conferência internacional da EMES ou como área de investigação no âmbito da COST Action EMPOWER-SE.<sup>1</sup> Apesar de este ser também um setor importante no âmbito da economia social, correspondendo a 47% das entidades, também tem sido pouco analisado a partir do ângulo da economia social. De facto, até agora, a cultura e a arte têm sido observadas a partir do prisma do próprio campo artístico, das políticas públicas e da economia mercantil. Este trabalho procurou trazer o campo da cultura e da arte para o olhar analítico das empresas sociais, evidenciando que este é um ângulo de análise relevante, sobretudo tendo em conta que a cultura e a arte parecem penetrar atualmente todas as esferas da sociedade, multiplicando-se as formas de intervenção da cultura e da arte e pela cultura e a arte, como demonstra o Capítulo 10. Daí o nosso enfoque ter incluído organizações culturais e artísticas que desenvolvem atividades com impacto social e societal ou organizações de outras áreas que desenvolvem atividades artísticas e culturais como forma de intervenção.

Tendo em conta que a importância da arte e da cultura são inquestionáveis na sociedade, têm vindo a ser chamadas a desempenhar novos papéis na inclusão social e no crescimento económico, e que executam a parte mais significativa das políticas nacionais e locais para a cultura, emerge o paradoxo de que este reconhecimento não vem associado a políticas estáveis que criem mais previsibilidade na vida das organizações e dos seus trabalhadores. Em relação a estes últimos, tornou-se visível na agenda pública que se trata do grupo profissional com maior precariedade laboral e se pode encontrar em situação de total desproteção perante a interrupção das atividades, sem mencionar os efeitos que a precariedade traz à segurança e autonomia das pessoas. Em relação às organizações, existe também grande incerteza relacionada com a lógica de financiamento por subsídios plurianuais que, ainda que garantam alguma estabilidade a curto e médio prazo, criam incerteza de longo prazo, contribuindo, em última instância, para a própria precarização do trabalho artístico.

**Recomendação:** o reconhecimento do setor das empresas sociais na arte e na cultura na sua capacidade de inovação na resolução de problemas sociais e societais transversal a vários setores do Estado, tendo como pressuposto a criação de condições de maior estabilidade nas estruturas artísticas e de que esta estabilidade contribuirá para a diminuição da precariedade dos trabalhadores das artes e da cultura. Esta iniciativa deve partir do nível governamental e da administração pública em diálogo com as organizações que intervêm neste campo.

**Recomendação:** promoção do modelo cooperativo como instrumento de organização coletiva passível de reduzir a precariedade dos trabalhadores das artes e da cultura nos casos em que a natureza do trabalho artístico não se adequa à vinculação a um empregador. Esta iniciativa deve partir das estruturas federativas das cooperativas em interlocução com as redes e movimentos do campo das artes e da cultura.

<sup>1</sup> De referir, a este propósito, o *workshop* organizado em 2019 subordinado ao tema *Unlocking the Transformative Potential of Culture and the Arts Through SE*. <<http://www.empowerse.eu/events/3rd-wg-2-research-workshop-on-unlocking-the-transformative-potential-of-culture-and-the-arts>>.

### 3.3. Emprego e empregabilidade

Portugal enfrenta desafios no campo do emprego e da empregabilidade que se podem resumir em dois grandes problemas. Por um lado, a dificuldade de inclusão laboral de determinados grupos sociais e, por outro, a precariedade laboral. Este estudo, em especial no Capítulo 12, identificou vários problemas e várias soluções, a partir das empresas sociais, com potencial de inspirar políticas públicas mais eficazes que possam promover formas de resposta da sociedade orientadas para a autonomização e capacitação.

Com efeito, existe uma dupla relação das empresas sociais com o emprego e o trabalho. Por um lado, elas são empregadoras e desenvolvem vários tipos de relação com o trabalho, desde o voluntariado até ao trabalho cooperativo. Por outro lado, algumas atuam no campo da empregabilidade e da inclusão pelo trabalho. Assim, ao incorporarem uma variedade de formas de relação com o emprego e o trabalho, as empresas sociais contribuem para alargar o conceito de trabalho além dos limites restritos do trabalho como emprego, ainda grandemente modelado na sociedade industrial.

Este estudo focou, em vários momentos, as empresas de inclusão pelo trabalho, reportando-se também ao desaparecimento da política pública que as promoveu em Portugal Continental, apresentando também o exemplo dos efeitos da persistência desta política na Região Autónoma dos Açores.

**Recomendação:** retomar as avaliações feitas às empresas de inserção e ter em conta as experiências em outros países europeus, começando pela vizinha Espanha, no sentido de retomar a possibilidade de desenvolvimento de políticas específicas que promovam a criação de empresas de integração pelo trabalho, que devem contemplar tanto o emprego de transição quanto o emprego permanente, tendo em conta as características dos seus públicos. Esta iniciativa deve partir do nível governamental e da administração pública em diálogo com as organizações que intervêm neste campo.

**Recomendação:** Reconhecer e valorizar as múltiplas formas de trabalho e de emprego existentes nas empresas sociais e nas organizações da economia social para além do reconhecimento já existente, por exemplo, na Conta Satélite da Economia Social e nos inquéritos ao voluntariado por parte do INE. Este reconhecimento passa por um diagnóstico necessário e exaustivo sobre o emprego e o trabalho na economia social, que tenha também em conta as condições de trabalho e o seu enquadramento legal. Este trabalho de investigação pode ser iniciado a partir da CASES e do INE no âmbito do trabalho da Conta Satélite para a Economia Social.

### 3.4. Inclusão social

Como já fomos referindo abundantemente ao longo deste trabalho, a reconfiguração e retração do Estado-Providência é um dos fatores causais da transformação das empresas sociais neste campo de atuação, quando não mesmo da sua emergência.

O diagnóstico para a área da inclusão social é de subinvestimento ou desinvestimento das políticas públicas em áreas de intervenção (saúde mental, serviços de apoio à família, etc.), de crescente concorrência com empresas do setor lucrativo ao nível de determinados serviços, como os serviços de apoio a crianças e idosos, atraindo os beneficiários com mais recursos, de pressão para o isomorfismo institucional na contratualização com o Estado em tensão com iniciativas de inovação, de perda de capacidade propositiva e negocial na definição das respostas for efeito da centralização da decisão pública, de lógicas de financiamento que não têm em conta as necessidades ou características específicas ou a qualidade dos serviços prestados, de dificuldades em avaliar e medir o impacto social das intervenções por efeitos

de complexidade dos problemas sociais, de falta de conhecimento e de recursos organizacionais para processos de avaliação, e de fraqueza da auto-organização e mobilização coletiva numa perspectiva de influência das políticas do campo da inclusão social.

Sendo estes alguns dos desafios que se colocam no campo de intervenção da inclusão social, existe também do lado das empresas sociais uma capacidade propositiva e de inovação social em termos de novas respostas para novos e velhos problemas, sendo evidente que a permeabilidade do Estado a estas inovações é cada vez mais limitada. Em alguns casos as parcerias com o poder local demonstram o potencial de inovação e desenvolvimento de soluções, mas este está limitado na sua atuação.

Se as dificuldades de auto-organização e o isolamento das organizações não contribuem para uma maior capacidade de pressão sobre as políticas públicas, a elevada centralização do Estado no campo da inclusão social também torna difícil a incorporação, por parte da administração pública, das novas soluções propostas.

**Recomendação:** No âmbito do debate sobre a transferência de competências do Estado central para o poder local, deve ser analisada e clarificada a margem de manobra e a capacitação dos municípios para uma melhor atuação no campo da inclusão social, em parceria com as empresas sociais e no âmbito da contratação pública socialmente responsável. Este debate pode ser iniciado ao nível da Associação Nacional de Municípios e envolver a administração central.

## Nota final

Neste trabalho apresenta-se o riquíssimo acervo de dados recolhidos no âmbito deste estudo, graças à generosidade e interesse dos participantes, esperando que contribua para aumentar o conhecimento sobre as empresas sociais em Portugal e seja também útil para a prática dos seus *stakeholders*.

Consideramos que a abordagem analítica seguida é útil para informar um olhar mais denso sobre este campo de organizações e práticas, e motiva para a necessidade de se continuar a conhecê-lo mais e melhor. Abordámos as empresas sociais em múltiplas dimensões e escalas, em termos organizacionais e das suas áreas de intervenção, ao nível nacional e ao nível do terreno de intervenção das organizações.

Consideramos que ter em conta os contextos institucionais específicos que moldam diferentes trajetórias e formas organizacionais e assumir uma abordagem tridimensional das organizações nas suas vertentes social, de governança e económica, ajuda a trazer à luz, não só a diversidade do campo, mas também os desafios que as empresas sociais enfrentam, internos e externos, e o modo como os quadros legais e institucionais e o ecossistema no seu todo podem limitar ou potenciar as dinâmicas da sociedade na resolução de problemas sociais e societais.

Em contexto de significativos desafios para a coesão social e a sustentabilidade ambiental, existe um lugar para as empresas sociais no aumento da resiliência das pessoas, das comunidades e das sociedades.

## Referências bibliográficas

Carini, Chiara, Carlo Borzaga, Stefania Chiomento, Barbara Franchini, Giulia Galera, e Rocío Nogales. 2020. *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe: Comparative Synthesis Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/567551>.

CNES – Conselho Nacional para a Economia Social. 2017. «1.º Congresso Nacional da Economia Social: Recomendações». Lisboa: ISCTE. <https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2017/11/Congresso-Nacional-da-Economia-Social-2017-Recomendações.pdf>.

POISE. 2020. «Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - POISE». Programa Operacional Inclusão Social e Emprego – POISE. [https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/114112/4.+Texto+Programático\\_V5.0\\_11Jan2020.pdf](https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/114112/4.+Texto+Programático_V5.0_11Jan2020.pdf).

Social Economy Europe. 2020. «Conceção conjunta do Plano de Ação para a Economia Social: Por uma economia que funciona para as pessoas e para o planeta». Bruxelles: Social Economy Europe. [https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2021/04/SEE\\_PLANO-DE-ACAO\\_2021\\_PORTUGUES.pdf](https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2021/04/SEE_PLANO-DE-ACAO_2021_PORTUGUES.pdf).