

# O DESENVOLVIMENTO É AÇÃO LOCAL

EDITORIAL 1

Quando se deu início ao processo MANIFesta colocou-se a questão: a MANIFesta realizava-se na continuação do modelo seguido desde a sua origem, debatendo temáticas importantes para os processos de desenvolvimento, ou tinha como foco um local, e a MANIFesta seria a exposição e o debate das possibilidades e constrangimentos ao desenvolvimento desse mesmo local? A decisão tomada foi no sentido de se avançar para uma versão de MANIFesta **centrada no Local**. Como a partir de junho de 2017 entrámos num período marcado pela problemática dos incêndios, o local seria um dos territórios afetados.

Entre algumas alternativas possíveis, a decisão recaiu na União de Freguesias de Friúmes e Paradela, concelho de Penacova. Freguesia que, nos fogos de outubro de 2017, foi afetada em mais de 90% da sua área geográfica.

Tínhamos a noção que trabalhar todas as dimensões do desenvolvimento num espaço geográfico reduzido era, de certa forma, redutor: as limitações operacionais não nos permitiam ser muito mais ousados. O essencial, para nós, era tornar explícitas as possibilidades e os constrangimentos nos processos de desenvolvimento local.

Decidido o local, havia que implementar uma estratégia para criar/testar processos que conduzissem à sua dinamização, ou seja, ao seu desenvolvimento.

Assim que se iniciou o processo ficaram claras as potencialidades da União de Freguesias de Friúmes e Paradela, que vão do património natural (rio Alva e serra da Atalhada) e do património edificado (moinhos de vento, aldeias e açudes no rio Alva) ao património cultural (as tradições das gentes, onde se destacam os saberes ligados à arte da moagem dos cereais nos moinhos de vento e de água, a arte da navegação fluvial – incluindo a construção naval –, a produção e transformação do linho e a gastronomia intimamente ligada à produção agrícola e pecuária local).

Como em todos os territórios, independentemente da sua dimensão, esta freguesia é um local físico e social, e o desenvolvimento é feito na sua inter-relação, e na desta com o exterior.

Com alguma frequência o local social fica algo esquecido. No levantamento social, feito em reuniões com pessoas e instituições locais, foi notória a perceção de uma identidade social construída no passado. Pelo que é difícil pôr em prática uma ideia que envolva as pessoas e as leve a acreditar na suas capacidades para transformar e construir um espaço comum. Em suma, uma ideia mobilizadora que permita o seu envolvimento na transformação da sua realidade, e as conduza à ação com vista à concretização de objetivos comuns. As pessoas e as instituições locais competem entre si pelo espaço e pelos bens materiais e imateriais locais, o que dificulta uma organização coletiva de colaboração para melhorar as suas condições de vida.

A maioria das pessoas organiza-se segundo a perceção que tem do contexto social que as envolve e procura daí tirar vantagem, reproduzindo modelos de organização social já estabelecidos. Quando esse contexto entra em decadência torna-se muito difícil alterar ou inverter o processo. Por norma, meio a que se recorre para tentar alterar a situação é a for-

mação. Mas os modelos que têm vindo a ser praticados não têm dado resposta, pois assentam numa ideia de *deficit* e não de *superavit*; predomina o ensino em detrimento da aprendizagem, e o que subjetivamente passa para as pessoas é um modelo de dependência e não de proatividade.

Apenas uma reduzida percentagem da população tem a capacidade de se organizar pelo futuro, como aquilo que não existe mas se deseja que venha a existir. Sem estas pessoas, que designamos de líderes, a transformação da realidade torna-se uma impossibilidade e toda a comunidade fica como que perdida e sente-se abandonada. A este grupo de líderes que atua em conjunto, em determinado local, poderíamos designa-lo por grupo de ação local, pois tem sempre um papel propositivo e reivindicativo perante o sistema e não meramente de administração local desse mesmo sistema.

## AS INSTITUIÇÕES E O SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO

Como é evidente, as instituições são um espelho do que as pessoas que as representam são e do modo como se relacionam com os outros protagonistas e instituições. A clareza e a transparência na sua atuação é determinante para a criar as regras de confiança necessárias à participação e à colaboração. Sem transparência e clareza nos objetivos e na tomada de decisão cria-se um ambiente de desconfiança que mina as relações sociais e dificulta a participação das pessoas nos processos sociais do desenvolvimento. Quando isto acontece instala-se um ambiente competitivo, entre pessoas e instituições, que favorece a centralidade da tomada de decisão em detrimento da decisão local.

Se o que se pretende é criar espaços de transformação e evolução social que leve as pessoas a envolver-se ativamente na construção das suas condições de vida, é urgente que as instituições envolvidas nos processos de desenvolvimento local sejam as primeiras a assumir um posicionamento que as coloque ao lado das populações locais e se organizem para reivindicar novas formas de funcionamento administrativo que transforme a administração central numa menos burocrática e a coloque numa postura de proximidade e apoio aos processos de inovação e transformação social, sem os quais não haverá desenvolvimento local.

Podemos ter muito conhecimento sobre a realidade do Local mas sem ação não existe mudança. O desenvolvimento é por isso a aliança entre conhecimento e ação.

**VÍCTOR ANDRADE,**  
director da Animar

## COLABORAÇÕES

António Barata - Animar  
António Covas - UAL  
Célia Pereira - Animar  
Eduardo Graça - CASES  
Graça Rojão - Coolabora

Marco Domingues - Animar  
Pedro Hespanha - UC/CES  
Sílvia Ferreira - UC/CES  
Susana Fonseca - Zero  
Víctor Andrade - Animar

# VEZ E VOZ

Revista da Animar  
- Associação Portuguesa  
para o Desenvolvimento Local  
Nº 9 (3ª Série) 2018

### Director

Marco Domingues

### Edição e Imagem

António Barata

### Correspondência

Av. Santos Dumont, 57 - 1º Esq.  
1050-202 LISBOA  
vezevoz@animar-dl.pt

Telef.: 21 952 74 50/1  
animar@animar-dl.pt  
www.animar-dl.pt  
www.facebook.com/  
associacao.animar  
https://agencianimar.com  
www.cidadaniaemp Portugal.pt

ISSN: 1646-852X

### Impressão

Tondelgráfica - Artes Gráficas Lda.  
Rua Dr. Abel Lacerda  
Apartado 53  
3460-573 TONDELA

Tiragem: 600 exemplares

Distribuição gratuita

As opiniões expressas nos artigos  
são da exclusiva  
responsabilidade dos autores

A revista Vez e Voz respeita as  
opções dos autores dos textos  
relativamente ao novo acordo  
ortográfico da língua  
portuguesa

# ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL



## EMPRESAS SOCIAIS E ECONOMIA SOCIAL: FRONTEIRAS E OPORTUNIDADES



**Sílvia Ferreira**

*Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra;  
Centro de Estudos Sociais*

### APRESENTAÇÃO

As empresas sociais emergiram na Europa na década de 1990, sobretudo a partir de um grupo de investigadores/as, que procuraram compre-

der algumas inovações sociais ocorrendo no campo da economia social.

Mais recentemente este conceito ganhou nova proeminência, nomeadamente política, ao ter sido incluído nas políticas e prioridades europeias, extra-

*\*Investigação desenvolvida no âmbito do projeto TIMES - Trajetórias Institucionais e Modelos de Empresa Social em Portugal, desenvolvido no Centro de Estudos Sociais e financiado no âmbito do FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional através do COMPETE 2020 - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia (<https://times.ces.uc.pt>).*

vasando para Portugal a partir de instrumentos como o Portugal 2020 e o Código dos Contratos Públicos.

O conceito é atualmente incontornável, mas também há ainda muita indefinição sobre os seus contornos e as suas fronteiras, em particular no que se refere à sua relação com a economia social e solidária e com as empresas lucrativas.

Importa, pois, ter presente o panorama atual e as oportunidades que oferece para o desenvolvimento local e a inclusão social, bem como para a resolução de problemas societais, nomeadamente os relacionados com a sustentabilidade ambiental.

#### A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE EMPRESA SOCIAL

O conceito de empresa social tem vindo a ser popularizado em Portugal e por todo o mundo. Todavia, é grande o debate sobre o que são empresas sociais. Para alguns, são empresas lucrativas com uma missão social, para outros são organizações da economia social. E, mesmo dentro destes campos há nuances diferenciadas. As empresas lucrativas podem ter simplesmente produtos e serviços que servem necessidades sociais, ou podem ter secções onde existe um equilíbrio entre a missão social e os objetivos lucrativos. Entre as organizações da economia social, tanto podem ser todas, como aquelas que têm aspetos de inovação social, ou de lógicas de governação democráticas abrangentes. Ou seja, há um sem número de significados no discurso corrente sobre as empresas sociais.

A emergência do conceito deu-se em 1990, nomeadamente a partir da investigação levada a cabo no âmbito da Rede EMES<sup>1</sup>. Este conceito serviu para descrever uma nova realidade proveniente das organizações da economia social, que se distinguiu das organizações tradicionais por ultrapassar fron-

teiras. Por exemplo, cooperativas com objetivos de inclusão social ou associações com componentes produtivas. A abordagem da Rede EMES provém da necessidade de entender estas novas realidades na Europa. No nosso caso, começaram por ser estudadas como empresas sociais as CERCI, mais tarde incluídas no grupo das cooperativas sociais, e as empresas de inserção e centros de emprego protegido, por desenvolverem atividades económicas como metodologia de inclusão social. Estas últimas são comumente descritas por empresas de inserção pelo trabalho (WISE) e são também um tipo de empresa social.

A Rede EMES descreve as empresas sociais como articulando três dimensões, social, económica e política. A saber, na dimensão social: terem o objetivo explícito de beneficiar a comunidade; partirem de uma iniciativa de um grupo de cidadãos; terem uma distribuição de lucros limitada. Na dimensão económica: existir nelas uma atividade contínua de produção/venda de bens e/ou serviços; existir um nível de risco económico significativo assumido pelos seus fundadores; haver uma quantidade mínima de trabalho assalariado na organização. Na dimensão da governança: não estar o poder de decisão na organização baseado na propriedade do capital; possuírem uma natureza participativa que envolve as pessoas afetadas pela atividade; possuírem um elevado grau de autonomia em termos de gestão.

Existe, pois, na identificação destas dimensões, uma ressonância com os princípios da economia social que encontramos na Lei de Bases da Economia Social, similares aos princípios identificados internacionalmente, como o primado do indivíduo e dos objetivos sociais, a conciliação entre os interesses dos membros, beneficiários e utilizadores e o interesse geral e o reinvestimento dos excedentes obtidos na prossecução das suas atividades, o carácter de participação voluntária, a gestão autónoma e independente das autoridades públicas e o controlo democrático pelos membros.

1) <https://emes.net/>

## AS EMPRESAS SOCIAIS E A POLÍTICA EUROPEIA

A Comissão Europeia tem sido um dos atores mais ativos na promoção das empresas sociais, nomeadamente a DG Crescimento, sendo um dos seus programas a *Social Business Initiative*. Define empresa social<sup>2</sup> como:

Uma empresa social é uma operadora da economia social cujo objetivo principal é ter um impacto social em vez de gerar lucro para seus proprietários ou acionistas. Opera fornecendo bens e serviços para o mercado de uma forma empreendedora e inovadora e usa seus lucros principalmente para alcançar objetivos sociais. Ela é gerida de forma aberta e responsável e, em particular, envolve funcionários, consumidores e partes interessadas afetadas pelas suas atividades comerciais.

Refere a Comissão que não há uma só forma legal para as empresas sociais. Elas podem ser cooperativas, empresas de responsabilidade limitada, associações mutualistas, associações, organizações voluntárias, organizações de caridade ou fundações. Identifica ainda quatro áreas principais de atividade:

- Integração laboral, incluindo formação e integração de pessoas com deficiência ou desempregadas;
- Serviços sociais pessoais, incluindo saúde, bem-estar, cuidados médicos, formação profissional, serviços de saúde, de apoio à infância e aos ido-

sos ou ajuda a pessoas em situação de desvantagem;

- Desenvolvimento local de áreas em situação de desvantagem, como em áreas rurais remotas, desenvolvimento e reabilitação em zonas urbanas, ajuda ao desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento;
- Outras áreas como reciclagem, proteção ambiental, desporto, arte, cultura, preservação histórica, ciência, investigação e inovação, proteção do consumidor e desportos amadores.

**Uma empresa social é uma operadora da economia social cujo objetivo principal é ter um impacto social em vez de gerar lucro para seus proprietários ou acionistas**

Esta política influenciou os fundos estruturais, com expressão no Portugal 2020. Podemos fazer um exercício de aproximação entre as áreas temáticas identificadas pela Comissão Europeia e as prioridades dos fundos estruturais. Este exercício destina-se apenas a per-

ceber a inclusão das empresas estruturais nas várias linhas de apoio à sua promoção, sendo que em quase nenhum caso estes fundos são particularmente orientados para as empresas sociais.

Na área dos **serviços sociais**, onde atuam muitas organizações da economia social, a promoção de empresas sociais é explicitamente referida numa das prioridades de investimento “Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego” (POISE<sup>3</sup>). 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).

Na área da **integração laboral**, as empresas sociais de integração pelo trabalho podem encontrar en-

2) [http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises\\_en](http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en)

3) Programa Operacional da Inclusão Social e Emprego

quadramento nos apoios previstos nas prioridades “Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras” e “concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas”. Visa-se promover a criação de emprego sustentável para pessoas desempregadas através de várias medidas, nomeadamente criação de empresas. As empresas sociais são referidas nos Planos Regionais entre as entidades beneficiárias destas medidas (Centro, Norte, Alentejo, Algarve). Os PO dos Açores e do Algarve são mais específicos no que se refere ao apoio a empresas sociais de inserção pelo trabalho. Nos Açores há uma medida específica para apoio a empresas sociais que inclui, 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 inclui entre as medidas “Criação de redes de empresas e de emprego apoiado de base territorial”, onde inclui o apoio às empresas de inserção pelo trabalho com uma dimensão ambiental (as chamadas ECOWISE, em terminologia europeia). Pretende-se a criação de uma empresa em cada município do Algarve, com trabalho de inserção voltadas para a reciclagem de aparelhos domésticos. Pretende-se ainda organizar uma rede de produtores locais agregados em empresas sociais, incluindo as empresas de inserção pelo trabalho.

Também o POISE possui algumas linhas de apoio que podem ser usadas pelas WISE, como o Coop-jovem, para Apoiar jovens NEET na criação de cooperativas e o apoio a centros de recursos para a inclusão de pessoas com deficiência e incapacidade.

Na área do **desenvolvimento local** em áreas rurais e urbanas em situação de desvantagem podemos referir-nos ao instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), que visa promover, em territórios específicos, a concertação estraté-

gica e operacional entre parceiros. O Acordo de Parceria prevê nos DLBC 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.” Também estes DLBC podem promover a criação de empresas sociais. Por exemplo, no Centro, é apoiada a criação de emprego ou empresa para promoção do emprego, e a criação de empresas “na área da valorização e exploração de recursos endógenos, do artesanato e da economia verde, que sejam geradores de novos empregos, além da conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural”<sup>4</sup>.

Finalmente, ainda em torno das **outras áreas** de intervenção no ambiente, desporto, património, cultura, investigação e inovação, proteção do consumidor, além das atividades que podem ser desenvolvidas pelas empresas sociais no âmbito das áreas anteriores, é ainda possível encontrar mecanismos de apoio no Objetivo Temático 1 - “Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação”, nomeadamente na promoção do investimento das empresas em I&D e ligação aos centros de investigação e universidades para o desenvolvimento de produtos e serviços que tenham carácter de inovação social, ecoinovação e aplicações de interesse público, entre outros.

#### A CONTRATATAÇÃO PÚBLICA E O CONCEITO DE EMPRESA SOCIAL

Outra das áreas onde as empresas sociais podem encontrar um meio favorável ao seu desenvolvimento é a da contratação pública, tendo em conta

4) <http://www.centro.portugal2020.pt/index.php/dlbc-desenvolvimento-local-de-base-comunitaria>

a recente revisão do Código dos Contratos Públicos (2017), na adaptação da diretiva europeia de 2014<sup>5</sup>. Esta diretiva europeia foi acolhida como geralmente positiva na medida em que têm em consideração a ligação que existe entre as especificidades da economia social e os objetivos de interesse público, mas também foi apontado que existem nela elementos que criam alguma ambiguidade.

A medida em que ela poderá ser aproveitada para potenciar o desenvolvimento da economia social depende quer da sua transposição para a legislação nacional quer das interpretações na sua implementação.

A Social Platform, estrutura federativa de várias confederações nacionais de organizações da economia social tem apontado aspetos positivos e desafios relativamente à diretiva europeia<sup>6</sup>. Por exemplo, a possibilidade de contratos reservados

para as organizações voltadas para a integração de pessoas com deficiência ou em desvantagem, tendo descido o critério de 50% de trabalhadores nesta situação para 30%. A Plataforma Social recomenda que as entidades que implementam estes contratos verifiquem se os objetivos de inclusão no mercado de trabalho estão incluídos na missão e tenham em conta a qualidade dos projetos de inclusão. A nova diretiva dá também uma maior ênfase à qualidade em detrimento do

preço, permitindo considerações de ordem social e ambiental. O *Best Price-Quality Ratio* deve ser preferido em relação ao critério *lowest price and lowest cost* em particular para serviços sociais, de saúde e pessoais. A existência de contratos reservados para organizações da economia social em serviços sociais e de saúde requer uma interpretação adequada do modo como são definidos

estes fornecedores e levanta problemas de continuidade do serviço dado estes contratos terem uma duração limitada de 3 anos, algo também apontado pelo *Commission Expert Group on Social Entrepreneurship* (GECES)<sup>7</sup>. Inclui-se, ainda, uma cláusula social transversal obrigatória sobre a necessidade de que os fornecedores respeitam as normas nacionais, europeias e internacionais em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género.



Em Portugal, a transposição deu-se próxima do texto da diretiva europeia, mas incluiu referência explícita às empresas sociais, nomeadamente:

- A possibilidade de que em situação de empate o contrato pode ser adjudicado a uma **empresa social** ou a uma PME (Art. 74);
- A inclusão de normas que se referem à possibilidade de reservar contratos para **determinados serviços** de saúde, sociais, educação e culturais para organizações que têm uma missão de ser-

5) Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

6) [http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2015/10/Public\\_procurement\\_for\\_social\\_progress.pdf](http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2015/10/Public_procurement_for_social_progress.pdf)

7) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/24501/attachments/3/translations/en/renditions/pdf>

viço público ligada a esses serviços, que reinvestam os seus rendimentos ou os distribuam de forma participativa, inclua trabalhadores no capital social ou assentem a sua gestão em princípios participativos envolvendo os trabalhadores, os utilizadores e os *stakeholders*. Refere-se que as empresas sociais que cumpram estas condições também podem participar nestes contratos (Art. 250-D);

E ofereceu-se uma definição, a única que neste momento existe num documento oficial em Portugal:

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]”

## CONCLUSÃO

Esta revisão do conceito e instrumentos para as empresas sociais permite perceber que este é um campo de oportunidades para o desenvolvimento de formas de intervenção que visam o interesse geral. As empresas sociais são uma inovação social que, em especial na Europa, nasceram associadas à economia social e a um conjunto de movimentos sociais que em finais da década de 1960 e na década de 1970 enunciaram um conjunto de críticas às lógicas institucionais vigentes, sejam elas no estado, no mercado, ou na própria economia social.

Coloca-se particular ênfase na questão da participação alargada dos *stakeholders* e no aprofundamento da democracia e em formas inovadoras de intervenção. Neste sentido, as empresas sociais encontram igualmente uma forte ressonância na emergência da economia solidária, onde são cen-

trais os princípios da participação e os objetivos do aprofundamento da democracia.

Em Portugal, o conceito de empresa social foi marginal até há pouco tempo e só recentemente, e em grande medida pelo impulso das políticas europeias, veio a ser adotado. Tal explica alguma falta de mobilização da sociedade civil e o risco de se tornar um conceito *top down* cuja utilização será meramente instrumental.

Ainda há discussões e clarificações a fazer envolvendo os diversos atores deste ecossistema. Em Portugal, o Congresso Nacional da Economia Social produziu, entre as suas Recomendações, uma relativa às empresas sociais que refere: “As entidades de economia social não se revêm no conceito de ‘empresa social’ assente na forma de sociedade comercial, e recomendam que a definição e clarificação desse conceito seja realizada no quadro da Lei de Bases da Economia Social.” O Parlamento Europeu, produziu uma resolução com recomendações à Comissão sobre um estatuto para as empresas sociais e solidárias<sup>8</sup> onde faz referência à proteção do rótulo da economia social europeia e a prevenção da criação e exploração de empresas falsas, sociais e solidárias.

Seja como for o conceito está presente, havendo um potencial para as organizações que intervêm no terreno do desenvolvimento local e da inclusão social perspetivarem possibilidades de atuação. Isto inclui quer a sua participação neste debate, quer o uso dos instrumentos existentes para o desenvolvimento da sua missão.

8) *European Parliament resolution of 5 July 2018 with recommendations to the Commission on a Statute for social and solidarity-based enterprises (2016/2237(INL)).* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0317+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>