

PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA SOCIAL (SOCIAL INVESTE): UMA LEITURA PRELIMINAR¹²

Ana Isabel COUTO

Doutoranda em Sociologia pelo Instituto Universitário de Lisboa e investigadora do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia e do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

anaisabelcouto@gmail.com

Paula GUERRA

Professora Auxiliar do Departamento de Sociologia e investigadora do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

pguerra@letras.up.pt

Mónica SANTOS

Doutoranda em Sociologia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto e investigadora do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

88.monica@gmail.com

1. Enquadramento

A Portaria do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social n.º 42/2011 de 19 de janeiro denominada Programa de Apoio à Economia Social (SOCIAL INVESTE) decorre da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, de 4 de março que consagrava um conjunto articulado de medidas de estímulo ao desenvolvimento da economia social, através da aprovação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES).

Esta portaria deriva de uma intencionalidade governativa assente no reforço das relações de parceria entre o Estado e a economia social dando concretização ao Programa de Emergência Social (PES) do XIX Governo Constitucional que prefigura a aprovação de uma lei de bases da economia social, tendo em conta que «a importância da economia social, pelo seu peso no mercado de trabalho, pelo facto de garantir empregabilidade a pessoas em

¹ Este contributo insere-se no desenvolvimento do Projeto *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/CS-SOC/100186/2008), é liderado pelo ISFLUP – Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, e desenvolvido em parceria com a A3S – Associação para o Empreendedorismo Social e a Sustentabilidade do Terceiro Setor e com o Dinâmia/CET do Instituto Universitário de Lisboa.

² Portaria do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social n.º 42/2011 de 19 de janeiro denominada Programa de Apoio à Economia Social (SOCIAL INVESTE).

situação de maior fragilidade, pela sua dispersão territorial, por dinamizarem economias locais e muito contribuírem para a substituição de importações e até pelo seu peso no produto deve ser reconhecida e potenciada» (Cfr. Projeto de Lei 68/XII).

Remontando ao PADES, podemos referir que a sua criação visa o acesso a programas de desenvolvimento por parte de entidades que integram o setor social: IPSS, Mútuas, Misericórdias, Cooperativas, ADLs e outras entidades sem fins lucrativos. Assim, os principais eixos de concretização do Programa são os seguintes: concessão de uma linha de crédito de forma a incentivar as organizações sociais no investimento, no reforço e na melhoria das áreas de intervenção, assim como, na modernização ao nível da gestão e tesouraria; dinamização do Programa Nacional de Microcrédito, gerido por estas entidades em parceria com instituições de crédito, de forma a estimular a criação de emprego e o empreendedorismo entre os mais desfavorecidos, em especial os desempregados; a promoção da qualificação das entidades, dos dirigentes e dos trabalhadores; a criação do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), que é entendido no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, de 4 de março como um “órgão consultivo de avaliação e de acompanhamento ao nível das estratégias e das propostas políticas nas questões ligadas à dinamização e ao desenvolvimento da economia social”.

Existe, dentro dos princípios de fundamentação e eixos de operacionalização do PADES, uma ótica de fomentar o acesso a programas de desenvolvimento, facto de especial interesse no quadro dos debates atuais das ciências sociais. Assim, a intencionalidade do PADES relaciona-se com uma reflexão fundamental acerca da sustentabilidade social dos processos de crescimento económico que tem vindo a atravessar o mundo ocidental e que radica na própria problemática do desenvolvimento, isto é, no entendimento dos processos económicos e sociais no quadro de uma sociedade em mudança acelerada marcada pela globalização (Guerra, 2012).

As grandes questões que atravessam este debate configuram processos crescentes de desigualdade social e económica com consequentes efeitos na coesão social. Aliás, foi mesmo neste contexto que o conceito de exclusão social representou para o mundo ocidental, no alvor dos anos 1980, uma resposta face ao crescendo de divisões, fraturas e desigualdades sociais, e que tinham expressão e visibilidade acrescidas na cidade (Hayes *et all.*, 2008; Béland, 2007; Bradshaw, 2003). Segundo Gilles Lamarque, a exclusão social não é mais do que o prolongamento do conceito de nova pobreza engendrado no início da década de 1980 para designar todos os indivíduos que são vítimas da crise económica e que estão sujeitos a

múltiplas dificuldades resultantes do processo de desqualificação social (Lamarque, 1995). Esse termo designa não só a degradação do mercado de emprego e a decadência/regressão das solidariedades sócio-comunitárias, mas sobretudo a sobrevivência (im)possível de uma população localizada à margem do progresso económico e da partilha dos benefícios daí resultantes (Paugam, 1996:6).

Como bem assinala Luís Capucha “a qualidade social não decorre da natureza das próprias coisas, antes só pode ser resultado da mobilização de poder e, em particular, das políticas públicas”(Capucha, 2010: 31). Ora, as políticas públicas importantes são as que são capazes de dar competências às pessoas e, conjuntamente, as que têm capacidade para facultar a sua inserção no mercado de trabalho, nos serviços e cuidados de saúde, nos sistemas de educação e formação, no mercado de habitação, nos sistemas de proteção e segurança, em famílias, em comunidades arreigadas... A aplicação destes princípios leva à necessária combinação de políticas universais com políticas de diferenciação numa complementaridade e interface colaborativo (Capucha, 2010:31). No nosso entender, inscreve-se aqui o PADES, na justa medida em que assenta no papel central da economia social na dinamização da economia e emprego e no reforço da parceria entre Estado e setor social.

2. Âmbito

A Portaria do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social n.º 42/2011 de 19 de janeiro, SOCIAL INVESTE pretende criar uma linha de crédito bonificada e garantida, específica para as entidades que integram o setor social, destinada a incentivar o desenvolvimento das atividades de natureza social e solidária dessas entidades. Os objetivos que norteiam esta linha de crédito são três: o investimento no reforço da atividade em áreas existentes ou em novas áreas de intervenção; a modernização dos serviços prestados às comunidades; e a modernização da gestão e reforço de tesouraria.

Em termos de promoção e execução, o SOCIAL INVESTE é promovido e executado pela Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) e pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.). Tratando-se de uma linha de crédito, o articulado da portaria aponta para um montante de € 12 500 000 que beneficia de garantia, no quadro do sistema de garantia mútua, e de bonificação de taxa de juro e da comissão de garantia. Refira-se ainda que a linha de crédito é instituída por meio de protocolos a celebrar entre a CASES, o IEFP, I. P., as instituições bancárias aderentes e as sociedades de garantia

mútua, sendo que o financiamento máximo por entidade não pode ser superior a € 100 000 e tem como limite 95 % do montante envolvido no projeto.

É importante assinalar a tipologia dos destinatários desta portaria: as instituições particulares de solidariedade social; as mutualidades; as misericórdias; as cooperativas; as associações de desenvolvimento local; outras entidades da economia social sem fins lucrativos. Ora, são estas as entidades assumidas como as promotoras e executoras de atividades essenciais no domínio da ação social, nomeadamente, através da prestação de serviços de assistência de proximidade, de ações para a promoção e a integração social ativa dos grupos vulneráveis (imigrantes, os idosos e os desempregados), estabelecendo redes de apoio e contribuindo ativamente para a criação de empregos estáveis, sedimentando a coesão social e reforçando o desenvolvimento local. Com efeito, estes destinatários equivalem ao grosso das famílias de formas jurídicas de empreendedorismo social à escala portuguesa (Chaves & Monzón-Campos, 2008; Perista, 2001; Hespanha, 2000; Parente, 2011; Quintão, 2011, Carvalho, 2010).

Não é despidiendo relembrar que no setor em análise, tal como sustenta Ana Carvalho (2010) existe uma proeminência dos serviços sociais em detrimento do setor da educação, cultura e serviços de saúde. A mesma autora interpreta esta configuração como ficando a dever-se a um Estado Providência típico do Sul da Europa, no qual os países enfatizam as transferências monetárias, tais como benefícios para os desempregados ou subsídios e pensões, em detrimento de serviços públicos de provisão, bem como as parcerias entre o Estado e as organizações privadas, designadamente no setor da saúde, em que 70% das Misericórdias se encontram integradas no Serviço Nacional de Saúde.

É possível ressaltar que o Estado, nomeadamente após a revolução de 1974, tem privilegiado o desenvolvimento de entidades não lucrativas, limitando ao mesmo tempo a sua independência e campo de atuação. Esta situação tem feito com que, gradualmente, se tenha vindo a reconhecer a importância das relações entre o Estado e o setor não lucrativo, assistindo-se simultaneamente ao carácter disperso e fragmentado do enquadramento legal do terceiro setor (Quintão, 2004), assim como a ambiguidade das funções e papéis dos agentes, das fontes de financiamento e do grau de cooperação que permite a autonomia da sociedade civil (Franco *et al.*, 2005). Porventura, o SOCIAL INVESTE pretende colmatar alguma dessa ambiguidade que pauta a ação de muitas destas entidades, proporcionando uma clarificação em termos de fontes de financiamento. Por outro lado, é possível identificar que o acesso a uma linha de crédito poderá responder a uma das mais fortes debilidades apresentadas pelas

organizações no quadro do trabalho de campo em que este projeto de investigação se insere. Estamos aqui perante uma tentativa de resolução do relativo equilíbrio entre os mundos da competitividade e da coesão social que está no âmago dos problemas do Estado Providência (Figueiredo, 2010). A pertinência desta portaria é tão mais evidente se pensarmos no crescendo do peso da pobreza em Portugal, acompanhado pelo agravamento das desigualdades da distribuição pessoal e funcional de rendimentos que colocam e colocarão a pedra de toque nos dispositivos sociais e institucionais de ajuda e de solidariedade.

A procura de um modelo de desenvolvimento económico e social alternativo é fulcral neste contexto. E esse modelo tem de assentar num crescente protagonismo de atores institucionais de base local, dotados de conhecimento e plasticidade suficientes para encetarem estratégias de inclusão social mais eficazes no quadro dos novos constrangimentos. Esta capacitação e dinamização institucional que foi apelidada de «sociedade providência» enfrenta constrangimentos institucionais e organizacionais em Portugal que é necessário ultrapassar. Uma das primeiras tarefas será a identificação rigorosa de tais constrangimentos, mas aprece importante desde já assumir a importância da sustentabilidade económica que esta portaria tenta, em parte, resolver como uma pedra de toque importante ao identificar como elegíveis «as operações de financiamento economicamente viáveis (...), nomeadamente o investimento novo em ativos fixos corpóreos ou incorpóreos ou o reforço do fundo de maneiio ou dos capitais permanentes, desde que da aplicação das mesmas resulte a criação líquida de postos de trabalho na entidade destinatária» (Portaria do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social n.º 42/2011 de 19 de janeiro).

3. Abertura a uma estratégia de capacitação de matriz local e sustentável

A "Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social" constitui um dos eixos prioritários do Programa Operacional Potencial Humano (POPH), prevendo o apoio ao investimento em respostas integradas de apoio social nestes últimos sete anos de programação política nacional e europeia. O SOCIAL INVESTE radica nesta metodologia de intervenção e abre um conjunto de interrogações que importa sistematizar.

Fazendo uma deriva até ao Estado Providência português, podemos referir que assenta num modelo que pode ser apelidado de quase ou semi-Estado Providência porque não se compagina com os quatro elementos centrais de estruturação de um Estado Providência: o pacto entre capital e trabalho e a conciliação do capitalismo com a democracia; a consonância entre acumulação e legitimação; o nível elevado das despesas sociais; e a incorporação dos

direitos sociais enquanto direitos de cidadania e não enquanto fruto de benevolência estatal (Mozzicafredo, 1992). Ora, esta configuração teve, tem e terá impactos inelutáveis nos processos de intervenção para a inclusão social. Reconhecemos, desta forma, alguns traços distintivos do Estado Providência português: o caráter dual, fragmentado e corporativo das prestações sociais, o hibridismo e mescla entre o setor público e privado; as lógicas clientelistas e particularistas fruto de um Estado fraco em termos de autonomia face aos interesses partidários; a postura dependente e assistida presente nos padrões culturais da população (Guerra, 2002).

Assim, o alcance do SOCIAL INVESTE assenta na difícil resolução do dilema entre as fragilidades do Estado Providência e as crescentes exigências em termos de respostas sociais tendentes a processos de inclusão, inovação e justiça sociais. Os desafios atuais no campo inclusão social são influenciados quer pelas grandes alterações em curso nos sistemas de bem estar, quer pelo perfil de extensão e de severidade que ganharam em tempos recentes os problemas sociais, designadamente no campo das fragmentações e fraturas sociais.

Uma primeira questão central de *governance* e de gestão a este nível indica a urgência da territorialização da política social enquanto forma mais adequada de resposta à diversidade e complexidade dos problemas sociais, sua extensão e severidade. Mas esta territorialização não deve passar unicamente por um entendimento económico, mas de uma *praxis* de atuação, de trabalho em rede e de parceria efetiva. Temos de sublinhar que todos os referenciais de inclusão social são claros nas dimensões de intervenção, isto é, dado o caráter holístico de uma sociedade inclusiva, será necessário acionar simultaneamente dimensões de intervenção coletiva e dimensões de intervenção ao nível da agência, do sujeito. Assim, e situando-nos no plano da intervenção coletiva, importa não descurar o apoio e reforço do papel do mercado de trabalho enquanto plataforma de recursos e reestruturação da identidade pessoal e social. Ora, situa-se aqui o fomento à criação de emprego, o incremento da inovação social e económica e a procura de equidade no emprego e no nível de vida (Guerra *et all.*, 2010). Ainda na esfera coletiva, importa reforçar o papel das instâncias de socialização nomeadamente, a família, a vizinhança e outros grupos primários através do reforço dos papéis de mediação e intermediação da família, da escola e do associativismo (Castro & Guerra, 2010). A adequação, inovação e integração das políticas públicas sobretudo através da cooperação e coprodução de soluções com a sociedade civil deve ser outra das dimensões de atuação fundamental da ação coletiva e parece-nos importante refletir acerca das potencialidades da portaria em discussão a este nível.

O SOCIAL INVESTE interliga-se com dinâmicas e instituições de economia social, mostrando a sua abertura à «outra economia», assente na democracia económica, na igualdade e na solidariedade. Essa ligação importantíssima, no presente, configura um quadro de exigências assinaláveis do ponto de vista da efetiva aplicação da portaria. Tal como refere Sílvia Ferreira “torna-se mais importante refinar os instrumentos analíticos para identificar as misturas que potenciam as ideias que são defendidas pelo campo institucional da economia social – desde as organizações aos académicos – e os objetivos com que são constituídas as organizações. Se durante o período de constituição e consolidação estratégica da economia social foi necessário afirmar fronteiras, torna-se agora estratégico afirmar as misturas virtuosas e a capacidade de contágio dessas misturas, ultrapassando as fronteiras que cada vez menos descrevem o mundo adequadamente” (Ferreira, 2009: 4).

A economia social engloba o conjunto de cooperativas, mutualidades, associações e fundações (CIRIEC, 2007) que partilham determinados princípios: a primazia do indivíduo e do objeto social sobre o capital; a autonomia e independência de gestão, não estando dependente quer do Estado quer do mercado; o controle democrático dos membros; a primazia das pessoas e do objeto social sobre o capital na distribuição dos excedentes (Noya, 2010; Defourny, 2001). O peso do número destas entidades é expressivo, num relatório elaborado pelo CIRIEC: em 2005, existiam na UE 25 mais de 240 000 cooperativas economicamente ativas em diversas áreas de atividade: agricultura, intermediação financeira, setor retalhista e alojamento, indústria, construção e serviços. Estas cooperativas davam trabalho direto a 3,7 milhões de pessoas e correspondiam a mais de 143 milhões de filiados. Mais de 120 milhões de pessoas eram assistidas por mutualidades ao nível da saúde e da segurança social, sendo que as mútuas seguradoras tinham uma quota de mercado de 23,7%. Ainda segundo a mesma fonte, trabalhavam na UE 25 mais de 5 milhões de voluntários a tempo inteiro (Noya, 2010). Se ao setor cooperativo juntarmos as outras iniciativas da economia social (associações, fundações e mutualidades) os valores ascendem a 11 milhões de pessoas empregadas, o que equivale a cerca de 7% da população ativa da EU.

De facto, parece crescentemente relevante o peso e importância da economia social, sendo necessário dar-lhe contornos, identificar atores, estratégias e lógicas de funcionamento à escala portuguesa, pois assim, poderiam ser entendidos como correspondentes «a um campo institucional, a um setor, ou a um conjunto específico de relações sociais. Tornam-se, assim, atores sociais atuando para se protegerem em relação ao avanço de determinado tipo de racionalidade (em especial mercantil ou burocrática) ou reivindicando um espaço próprio e

um campo de ação crescente como alternativa ou complemento das relações sociais típicas dos outros setores» (Ferreira, 2009: 2). Em última análise, o impacto do SOCIAL INVESTE depende deste entendimento assente num conjunto específico, conhecido e caracterizado de (novas) relações sociais de enfrentamento da fragmentação económica e social.

Referências bibliográficas

- Béland, D. (2007). The social exclusion discourse: Ideas and policy change. *Policy and Politics*. 35(1). 123–139.
- Bradshaw, J. (2003). How has the notion of social exclusion developed in the European discourse? *Plenary address to the 2003 Australian Social Policy Conference*. Social Policy Research Centre. Wales: University of New South Wales.
- Capucha, Luís (2010). Inovação e justiça social. Políticas activas para a inclusão educativa. *Sociologia – Problemas e Práticas*. 63. 25-50.
- Carvalho, Ana (2011). Quantifying the third sector in Portugal: an overview and evolution from 1997 to 2007. *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, ISTR – International Society for Third Sector Research, 21 (4).
- Castro, Alexandra & Guerra, Isabel, coords. (2010) - *Os Caminhos da Pobreza: perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia.
- Chaves, Rafael, & Monzón, José (2008). The social economy in the European Union. Brussels: CIRIEC No. 2008/02.
- Defourny, Jacques (Dir) (2001). *Économie Sociale - enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*. Bruxelles: Editions De Boeck & Larcier, s.a.
- Ferreira, Sílvia (2009). As (re)construções estratégicas da ideia de uma economia social. *Le Monde Diplomatique* - Edição Portuguesa. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/533_le%20monde.pdf
- Figueiredo, António Manuel (2010). A sustentabilidade social do crescimento económico: simples restrição ou equação global a resolver? *Colóquio Desigualdades Sociais: os modelos de desenvolvimento e as políticas públicas em questão*. Porto: Centenário da República. Disponível em: http://coloquio-desigualdades.centenariorepublica.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=8%3Aantonio-manuel-figueiredo&catid=2&Itemid=3.
- Franco, R., Sokolowski, W., Hairel, E. M. H., & Salamon, L. M. (2005, Outubro). *O sector não lucrativo português numa perspectiva comparativa*. Porto: Universidade Católica Portuguesa e Johns Hopkins University.
- Guerra, Isabel; Pinto, Teresa Costa; Martins, Marta; Almeida, Sara; Gonçalves, Alda (2010) – *À Tona de água: retratos de um Portugal em Mudança*. Lisboa: Tinta da China /Fundação Calouste Gulbenkian.
- Guerra, Paula (2002). *A cidade na encruzilhada do urbano*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica. Documento Policopiado.

- Guerra, Paula (2012). A cidade inclusiva. Figueiredo, António Manuel; Penabad, José Manuel Peña; Alvarez, Enrique J. Varela (coords.) - *Retos de la Acción de Gobierno para las Ciudades del siglo XXI/ Desafios da Governação das Cidades do Século XXI*. Porto/Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. 351-383.
- Hayes, Alan, Gray, Matthew; Edwards, Ben (2008). *Social inclusion: Origins, concepts and key themes*. Sidney: Australian Institute of Family Studies.
- Lamarque, Gilles (1995). *L'exclusion*. Paris: PUF.
- Mozzicafreddo, Juan Pedro (1992). O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias. *Revista Sociologia Problemas e Práticas*. N.º 12. 57-89.
- Noya, Antonella (2010). *Entrepreneurship and innovation*. Paris: OCDE.
- Parente, Cristina (2011). Qualified employment in the third sector in Portugal. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1-20.
- Perista, Heloísa (2001). *Social enterprises in Portugal – The case of CECI's – Cooperatives for rehabilitation of people with disabilities*. Lisboa: CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social. Comunicação apresentada na Conferência Internacional em Trento - The Social Enterprise.
- Quintão, C. (2004). Terceiro Sector - elementos para referenciação teórica e conceptual. *V Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção; Atelier: Mercados, Emprego e Trabalho*. Braga: Associação Portuguesa de Sociologia.
- Quintão, Carlota (2011). O terceiro sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. *IS Working Paper*. 2(2). Disponível em: http://isociologia.pt/App_Files/Documents/is-wp-ns/002_110411025242.pdf

Legislação e outros documentos

- Portaria do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social n.º 42/2011 relativa Programa de Apoio à Economia Social (SOCIAL INVESTE), Diário da República, 1.ª série — N.º 13 — 19 de Janeiro de 2011, pp. 365-367.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010 relativa Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), Diário da República, 1.ª série — N.º 44 — 4 de Março de 2010, pp. 613-614.
- ANIMAR (2011) - Proposta de Projecto de Lei de Bases para a Economia Social (Animar). Projeto de Lei 68/XII. Disponível em: http://www.animar-dl.pt/index/noticias/arquivo/2011/bases_economia_social