

HÍBRIDOS COOPERATIVOS

Introdução

Diz a canção que o Mundo pula e avança. Cada vez mais nos confrontamos com quebras e nuances naquilo que assumimos adquirido e colocamos em causa a perpetuação de um modelo social e económico que existia quando nascemos, e que pensámos que nos acompanharia ao longo da vida. Já todos teremos visto que não foi esse o caso e que novas formas de organização, de participação social, de afirmação dos indivíduos e dos grupos se vão experimentando nas diferentes latitudes.

O cooperativismo não foge à regra. Embora os traços ideológicos e estruturais originais se venham mantendo no essencial ao longo destes dois séculos, os dirigentes do movimento cooperativo internacional reunidos na Aliança Cooperativa Internacional têm-se mantido atentos a novas realidades que se afirmam *cooperativas*, mas que não aplicam todos os valores e princípios que a dita ‘cooperativa pura’ tem de observar (1). Esses dirigentes tinham duas opções: recusá-las por violação de princípios e valores - recorde-se aqui que os ditos Princípios de Rochdale foram escritos na Lei Primeira da Cooperativa dos Pioneiros em 1844, tabelados pela Aliança em 1937 e depois em 1966 e 1995, e conheceram uma revisão interpretativa do respetivo conteúdo em 2015(2) - ou estudá-las e alargar o campo cooperativo a esses novos modelos, que investigadores na matéria passaram a apelidar de híbridos cooperativos.

Neste trabalho quero deixar a minha visão sobre essa realidade híbrida, a partir de dois artigos do Código Cooperativo. Mas fazê-lo obriga-me a discorrer sobre tentativas de menorização da tradição do setor cooperativo em favor de um confluir de experiências convenientemente centradas num outro conceito, o de economia social. Este conceito, que é oportunisticamente fomentado a partir das Instituições comunitárias, serve às mil maravilhas para que os opositores do cooperativismo e da economia social tradicionais, sejam públicos ou privados, consigam uma vez mais aproveitar fundos e benesses comunitárias em proveito próprio e em desfavor das cooperativas, mutualidades e associações. Não se aceita um mercado único que não seja desenhado e ‘povoado’ para e por empresas privadas capitalísticas, esquecendo o direito de criação de sociedades e associações centradas nas pessoas e não no capital.

Cooperativas – sua associação

No momento em que escrevo o Código Cooperativo consta da Lei nº 119/2015, de 31 de agosto. As circunstâncias em que foi publicada a Lei justificarão o porquê de uma publicação eivada de pequenos erros, que agora em 2017 a Assembleia da República se apresta para corrigir. Os vencidos de 2015, aproveitando a necessidade dessas correções, ensaiaram uma tentativa de retrocesso ao que afirmam ser a ‘pureza cooperativa’, o que conduziu a um atraso na publicação do diploma corrigido. Esquecem-se das notas interpretativas aos Princípios adotadas pela própria Aliança Cooperativa Internacional, bem como do seu apoio a figuras híbridas que nunca seriam aceites pelo legislador se essa ‘pureza’ fosse de obrigatória aceitação. Aliás, não deixa de existir contradição entre a previsão por extenso dos Princípios de Rochdale no artigo 3º do Código Cooperativo e a admissão de híbridos noutros artigos do mesmo diploma. Sempre nos batemos contra essa previsão por extenso. Primeiro porque havia tipos de cooperativas, caso das cooperativas de poupança e crédito (credit union) agrupadas no WOCCU – Conselho Mundial das

Cooperativas de Poupança e Crédito, com princípios não totalmente coincidentes com os da ACI. Depois porque a técnica legislativa não aconselha a que se enumerem por extensas realidades que se sabem ser periodicamente revistas. Quando a ACI revir os seus *Princípios*, o legislador português é obrigado a abrir um processo de revisão da lei cooperativa, sob pena de as nossas cooperativas não acompanharem as cooperativas dos restantes países do mundo na matéria.

Um dos erros aparece no primeiro artigo que queremos analisar neste trabalho (3).

Artigo 8.º

Associação entre cooperativas e outras pessoas coletivas

1 — É permitida a associação entre cooperativas e outras pessoas coletivas desde que essa associação respeite os princípios cooperativos da autonomia e da independência.

2 — Para os efeitos previstos no número anterior, a associação pode verificar —se mesmo que dessa associação não resulte a criação de uma outra pessoa coletiva.

3 — Nas cooperativas que resultem exclusivamente da associação entre cooperativas, ou entre estas e pessoas coletivas de direito público ou outras entidades da Economia

Social, o regime de voto pode ser o adotado pelas cooperativas de grau superior.

Este artigo foi objeto de algumas discussões no Grupo de Trabalho criado pelo Conselho Nacional de Economia Social (CNES), em que participaram principalmente as duas Confederações Cooperativas e a CASES (4). Uma das Confederações, a CONFAGRI não estava de acordo com a redação inicialmente proposta no Grupo e disso deu conhecimento à tutela ministerial após a votação no CNES. A tutela podia ter dirimido a situação de imediato, mas optou por passar a diferença opinativa ao Parlamento para decisão, acabando a proposta de artigo do Grupo de Trabalho por ser alterada. Diga-se que, em todas as revisões feitas ao Código originário de 1980 que se mexe neste artigo (5), mas não é nosso propósito neste trabalho sobrecarregar o leitor com todas as versões por que o artigo passou.

O que nos diz ele no essencial:

- Que é permitida a associação de cooperativas e outras pessoas coletivas, e daí resultará que essa associação pode revestir qualquer uma das formas jurídicas existentes na nossa legislação societária, associativa ou cooperativa.

- Que haverá que respeitar o princípio da autonomia e independência do artigo 3º do Código (está errado o plural, porque o princípio é um só, o da autonomia e independência. Foi dado disso conhecimento aos deputados e espera-se que na próxima revisão surja a correção necessária), o que no essencial quer dizer controle pelos seus membros. Quando haja relações entre a cooperativa e o Estado central ou local, pessoa coletiva de direito público, esse relacionamento não pode por em causa a cooperativa enquanto organização independente e autónoma, não lhe podem ser determinados procedimentos que vão contra os seus princípios, valores, a sua essência.

- Resulta do que se disse que já será diversa a situação de o Estado se assumir como membro e não como parte interessada na cooperativa (stakeholder). Sendo membro já a situação muda de figura e deveremos observar o disposto no artigo 6º do Código.

- O nº 2, nova alínea introduzida agora, vem referir não ser imprescindível que da associação resulte uma qualquer figura jurídica. Pode tão só da associação resultar um qualquer compromisso contratual.

- Do nº 3, anterior nº 2 com adenda da referência à economia social, resulta que as cooperativas saídas de associações entre cooperativas e outras pessoas coletivas se devem considerar híbridas e não cooperativas puras, já que é derogado o princípio cooperativo da administração democrática referido no art.3º, princípio conhecido pelo vulgo como ‘um homem, um voto’.

Nada é expressamente dito sobre a criação de sociedades anónimas por cooperativas ou por estas e outras pessoas coletivas. Queremos, porém, que o termo associação é usado em sentido lato. Se for esse o caso, as sociedades anónimas criadas terão que obedecer ao princípio cooperativo da autonomia e independência, e indiretamente aos restantes?

Para responder à pergunta não devemos esquecer o que constava de anterior versão deste artigo no Código Cooperativo, a saber:

Não podem adotar a forma cooperativa as pessoas coletivas resultantes da associação de cooperativas com pessoas coletivas de fins lucrativos.

Por que razão se deixou cair este articulado que aos puristas parecerá lógico em função da imagem absorvida de que as cooperativas não procuram o lucro, antes sim o serviço da pessoa?

Será que já podem assumir essa forma cooperativa? Parece que sim.

Tem sido essa a solução adotada de há umas décadas para cá sempre que uma cooperativa ou um grupo de cooperativas, sob a justificação de quererem agilizar o negócio desenvolvido, entendem criar uma sociedade anónima, inicialmente com capital cooperativo apenas. À medida que a cooperativa cresce e os dirigentes, a que chamarei de ‘cooperativistas de fachada’, sentem que os membros não participam na atividade cooperativa e não os pressionam sobre as decisões tomadas, muitas vezes ainda com a conivência do gestor contratado para orientar o dia a dia cooperativo, creem que podem criar sociedades anónimas cujo capital é detido pela cooperativa ou grupo de cooperativas e, com o tempo, transferir para ela os ativos da cooperativa mãe, que fica reduzida a uma vida vegetativa. De cooperativistas iguais esses iluminados transformam-se em patrões. Quando os membros da cooperativa ‘acordam’, já não encontram na cooperativa o que ajudaram a criar, e porque a culpa é deles pelo desinteresse manifestado na vida da cooperativa, remetem-se quase sempre ao silêncio. Diga-se em abono da verdade que os casos de desmutualização conhecidos nem sempre têm acabado bem, mas o que fica sempre do fracasso da experiência é a imagem final de mais uma cooperativa que encerrou portas. Desse casos conhecidos, muitos tiveram origem em cooperativas dominantes no seu ramo cooperativo respetivo (os 12 ramos estão previstos no artigo 4º do Código).

Confirma-se essa possibilidade de criação de sociedades anónimas recorrendo ao acórdão que se cita:

‘Nada impede que várias cooperativas se tornem acionistas de uma sociedade por elas criada, funcionando tal sociedade como instrumento de uma mais eficaz concretização da atividade que constituía e continua a constituir o escopo dessas cooperativas’ (Acórdão da Relação de Lisboa de 29/9/2005).

Restará pedir aos doutos juízes que expliquem a expressão ‘mais eficaz’ por eles usada. Se tivessem dito mais célere aceitar-se-ia, já que decisões que deveriam passar por

decisão em assembleia geral passariam a ser assumidas pelo conselho de administração, mas nem sempre a celeridade é sinónimo de segurança e de compromisso coletivo. Mas isso nada tem a ver com eficácia. A formulação revela um ataque à solução cooperativa que é inaceitável.

Cooperativas – o setor público como membro

Falemos agora da condição de membro da cooperativa assumida pelo Estado nas suas diversas formas, que do central se estendem ao local passando por modelos intermédios vários, regionais ou supramunicipais. Recupera-se texto anteriormente escrito com correções mínimas.

Artigo 6.º

Cooperativas de interesse público

1 — É permitida a constituição, nos termos da respetiva legislação especial, de cooperativas de interesse público, ou régies cooperativas, caracterizadas pela participação do Estado, de outras pessoas coletivas de direito público e de cooperativas, de utentes de bens e serviços produzidos ou de quaisquer entidades da economia social.

2 — O presente Código aplica -se às cooperativas de interesse público, ou régies cooperativas, em tudo o que não contrarie a respetiva legislação especial.

O artigo 6º do Código Cooperativo (na sua presente versão, a da Lei 119/2015, de 31 de Agosto) permite a criação de cooperativas de interesse público ou *régies cooperativas*. A dita legislação especial aguarda, ainda, uma revisão determinada pela aprovação da Lei de Bases de Economia Social de 2013,

Podem ser membros deste tipo de organizações: o Estado, outras pessoas coletivas de direito público, como municípios, regiões autónomas ou empresas públicas, mas também cooperativas, demais organizações de economia social e/ou utentes dos bens e serviços produzidos. As cooperativas de interesse público podem ser formadas apenas por membros públicos, mas neste caso deveriam estar abertas à chamada sociedade civil ao abrigo do princípio da porta aberta.

Algumas das cooperativas de interesse público já constituídas são excelentes exemplos de economia social, ao juntarem cooperativas e associações, com autoridades locais ou mesmo departamentos do Governo central.

O principal objetivo de uma *régie cooperativa* é, pois, a prossecução de atividades de interesse público, mormente cobrindo áreas em que os serviços já não conseguem ser totalmente providenciados pelo Estado ou entidades públicas regionais. No nº 3 do artigo 1º do Decreto-Lei 31/84, de 21 de Janeiro, que institui o regime jurídico das cooperativas de interesse público, pode ler-se que “*são, entre outras, indicativas de fins de interesse público as situações em que a prossecução do objeto da cooperativa dependa da utilização, nos termos permitidos pela lei, de bens do domínio público, ou do domínio privado indisponível do Estado, ou se traduza no exercício de uma atividade que a Constituição ou a lei vedam à iniciativa privada.*”

O capital é subscrito pelos membros nos termos do ato constitutivo. Se bem que teoricamente o Estado ou outras pessoas coletivas públicas possam entrar para a

cooperativa em posição minoritária, tal não tem sido o caso na grande maioria das cooperativas de interesse público criadas, já que as entidades públicas querem manter a gestão e o poder de decisão, em termos de votos e orientação das atividades a levar a cabo.

O Código Cooperativo foi adotado em 1980. As *régies cooperativas* já nele estavam previstas, mas só foram regulamentadas quatro anos depois.

No preâmbulo do diploma que as criou pode ler-se “.... *ela (a figura) não tem, entre nós, qualquer tradição, nem sequer foi ainda objeto de uma suficiente teorização que permitisse avaliar a sua correta aplicabilidade à nossa atual realidade cooperativa. Daí ter havido, na redação do presente diploma, a preocupação de não lhe dar um carácter excessivamente regulamentador.*”

E logo adiante: “*Embora se considere que a cooperativa de interesse público é uma figura jurídica que se deve aproximar, tanto quanto possível, da cooperativa pura e simples, não se pode olvidar que a sua especial índole, assim como a natureza dos membros que constituem a parte pública, determina, por vezes, a adoção de algumas soluções que nem sempre se coadunam com a pureza dos princípios cooperativos.*”

O legislador enfrenta, assim, um duplo desafio: podem entes públicos ser membros de cooperativas, e se sim, como podem manter o controlo dos processos decisórios numa organização assente na igualdade (um homem, um voto).

A minha resposta é positiva no que ao primeiro desafio diz respeito, mas negativa quanto ao segundo. Ou pelo menos, poderia assumir que a igualdade, o princípio do controle democrático, pudesse ser adiado durante um certo tempo, mas nunca eternamente.

Para melhor compreender o problema lembre-se o conteúdo do artigo 3º do Código Cooperativo. Uma cooperativa só deverá ser reconhecida em Portugal se todos os princípios cooperativos e a declaração dos valores da cooperação forem observados.

A violação dos princípios cooperativos pelas cooperativas de interesse público, criadas ao abrigo da versão da lei de 1984, era para alguns tão clara, que decidiram pedir ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade do diploma, logo a sua não produção de efeitos. A decisão dos juízes (Acórdão nº 321/89, de 29 de Março, publicado a 20 de Abril, na 1ª Série do Diário da República) contudo, foi a de que apenas os artigos 1º, parágrafo 3º, e 14º eram inconstitucionais, podendo o restante texto ser aplicado e as cooperativas de interesse público ser criadas.

O artigo 1º, § 3º do texto permitia que as cooperativas de interesse público agissem em áreas vedadas à iniciativa privada. Nos casos em que a maioria do capital cooperativo estivesse em mãos de privados, tal não podia ser aceite pelo Tribunal.

Dificuldade derivada era a de saber se as cooperativas de interesse público deveriam ser consideradas como integrando o sector privado de propriedade dos meios de produção ou os sectores público ou cooperativo. Como se sabe, a Constituição da República Portuguesa prevê no seu artigo 82º três sectores de propriedade dos meios de produção, que na terminologia em vigor são: público, privado e cooperativo e social. As cooperativas de interesse público devem incluir-se neste último. Mas, no caso em que a

maioria do capital está na mão de pessoas coletivas de direito público a situação não era líquida.

O Professor Rui Namorado, no seu livro “Introdução ao Direito Cooperativo” (6), defende que a alteração feita ao artigo 1º do Código Cooperativo em 1996, em conjunto com a revisão constitucional de 1997, soluciona o problema. As cooperativas de interesse público fazem hoje parte indiscutível do sector cooperativo e social.

As régies são vistas, não como cooperativas plenas, mas como “organizações afins” (O presente diploma aplica-se às cooperativas de todos os graus e às organizações afins, cuja legislação especial para ele expressamente remeta”). Pertencem assim, na opinião de Namorado, à família cooperativa nos termos do direito português. E essa pertença foi como se disse reforçada pela revisão constitucional feita em 1997 (artigo 61º,4), que expressamente veio permitir que elas desobedecessem aos princípios em função das “especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública” em função da sua “especial natureza”.

Já o problema com o artigo 14º, sobre benefícios fiscais, prendia-se com a competência para conceder tais benefícios, que não podia ser do Governo, mas seria do Parlamento (*“As cooperativas de interesse público usufruem dos benefícios fiscais aplicáveis às cooperativas do mesmo sector de atividade, para além de outros que especificamente lhes venham a ser atribuídos”*). Por isso a declaração de inconstitucionalidade, situação que viria a ser solucionada também mais tarde, estando hoje a lei de 1984 totalmente em vigor.

Vejamos então em detalhe os casos em que a cooperativa de interesse público viola os princípios cooperativos.

A resposta dá-a o próprio legislador no preâmbulo da lei:

- Participação nos órgãos sociais em função do seu peso no capital subscrito (artigo 8º, §1);
- Direito de voto em função do capital subscrito (artigo 12º);
- Possibilidade de a parte pública designar os seus representantes e substituí-los, sem fazer passar a decisão de substituição por uma Assembleia Geral (artigo 10º);
- Criação por decisão administrativa e regime de exoneração da parte pública (artigos 13º e 3º, §1º).

E justifica-se: *“... a não ser assim, se inviabilizaria, na prática, a constituição de cooperativas de interesse público, pela dificuldade natural que a parte pública sempre teria em se associar, numa posição de estrita igualdade, com as cooperativas e/ou os utentes”*. A prática viria a contrariá-lo.

A decisão administrativa pode ter origem: no Conselho de Ministros ou nos Governos Regionais, quando a participação pública deve ser subscrita pelo Estado ou regiões autónomas, e adotar a forma de Resolução; num ou mais Ministros, quando a subscrição couber a pessoas coletivas de direito público que não sejam autarquias locais, e adotar a forma de Portaria; nas assembleias municipais ou assembleias de freguesia, respetivamente, quando a subscrição couber a municípios ou freguesias, adotando a forma de Deliberação.

A decisão deve incluir:

- Objeto e duração;
- Capital mínimo;
- Capital a subscrever pela parte pública, e outros meios financeiros e patrimoniais afetados a ela, e a que título o são;
- Condições de aumento e alienação do capital da parte pública;
- Condições de exoneração da parte pública;
- Criação de reservas obrigatórias;
- Normas de distribuição de excedentes e reversões para reservas obrigatórias.

Todos compreenderão, assim, que os parceiros não públicos dificilmente poderão decidir o percurso da cooperativa de interesse público e mantê-la viva quando o capital público for retirado, nos termos da decisão administrativa.

O artigo 13º, §2º declara mesmo nula a deliberação da assembleia geral que decida a exclusão da parte pública numa cooperativa de interesse público.

Já o §3º do mesmo artigo aceita a transformação de uma cooperativa de interesse público em cooperativa normal. Diz: “ *A exoneração da parte pública, caso não seja considerada pela lei ou pelos estatutos causa de dissolução da cooperativa de interesse público, poderá implicar a sua transformação em qualquer das espécies de cooperativas legalmente previstas*”. Se a parte privada quer continuar o negócio, apenas terá que aumentar o capital que subscreveu até ao capital mínimo estabelecido no artigo 81º, nº 2 do Código Cooperativo (mínimo que está ainda ligado à lei específica para cada um dos treze ramos definidos no artigo 4º do Código e ao ramo principal escolhido se a cooperativa for multisectorial).

Encontram-se, assim, várias violações ao princípio do controle democrático, segundo Princípio cooperativo, mas também uma violação potencial ao Primeiro princípio, à liberdade de manter a organização ativa, com um número suficiente de membros, quanto se dá a exoneração da parte pública. Nem sempre poderão os atores não estatais continuar a providenciar serviços aos membros, mesmo que para tal tivessem capacidade, em função da decisão administrativa que está na origem da criação da cooperativa de interesse público.

Como anteriormente referido, a família cooperativa (organizações aceites pela Aliança Cooperativa Internacional), tem recentemente reconhecido a existência de diversos tipos de experiências de tipo cooperativo, que não observam todos os princípios cooperativos na sua atuação.

Por isso, é legítimo que defenda poderem as nossas cooperativas de interesse público ser consideradas cooperativas legítimas, a incluir entre os híbridos que adiante escalpelizaremos.

Pelo meu lado, gostaria de transpor para as nossas cooperativas de interesse público o que o belga Paul Lambert escreveu sobre as relações Estado/cooperativas. Lambert foi continuador de Bernard Lavergne, discípulo de Charles Gide e primeiro teorizador das *Régies*, em 1927, sendo que a obra deste foi traduzida e introduzida em Portugal por António Sérgio em 1938.

O Estado ou outras entidades públicas que nelas participem devem sempre deixá-las, não devem lá permanecer nem mais um dia, quando os parceiros privados forem capazes de manter os serviços prestados sem apoio público. Nesse dia nascerá uma cooperativa verdadeira.

Num artigo que publiquei no Anuário de Estudos Cooperativos da Universidade de Deusto, Bilbao, 1992 (7), delineei esta tese ao considerar abusivo, por parte do legislador português, o uso da expressão *régie cooperativa* como sinónimo de cooperativa de interesse público. Do meu ponto de vista, reflexo da minha posição mais geral sobre a participação do Estado nas cooperativas (demonstrável em muitas cooperativas do pós Abril de 1974, nomeadamente agrícolas), uma “verdadeira *régie cooperativa* deveria após algum tempo transformar-se numa cooperativa “*normal*”. Com isto quero referir que, mesmo quando os participantes forem, em maioria no capital inicial, autoridades públicas centrais ou locais, deveriam gradualmente abrir o capital existente a parceiros privados, em função dos resultados de exercício. Após algum tempo, iríamos encontrar uma verdadeira cooperativa no lugar da *régie*, uma em que todo o capital estivesse em mãos privadas, uma cooperativa de indivíduos e/ou de organizações cooperativas agrupadas em torno de um objetivo comum”.

Alguns serviços antes providenciados pelo Estado já não o conseguem ser hoje satisfatoriamente. Por isso, o modelo doutrinal de *régie* com participantes privados pode ser uma solução interessante a adotar pelos legisladores nacionais, fornecendo uma solução para a incapacidade do Estado em cumprir os seus deveres. A participação pública deveria, porém, ser aceite pelo legislador como temporária, e tal transformado em regra para as *régies*.

Isto dito, onde são necessários ajustamentos na lei portuguesa? Reafirmo o meu voto de que consiga ver a minha posição aceite quando se alterar proximamente o diploma legal.

Se olharmos às violações dos princípios cooperativos que o próprio legislador reconhece (participação nos órgãos sociais em função do capital subscrito; direitos de voto também em função com o capital subscrito), trata-se de factos que a doutrina cooperativa reconhece aceitáveis em cooperativas de segundo grau, pelo que a nossa lei nestas matérias não necessita de alterações. As *régies* devem ser vistas como cooperativas de primeiro grau, mas as suas características são parecidas com as de segundo grau, já que associam membros públicos e privados, sendo estes últimos indivíduos ou pessoas coletivas. Reforço a minha opinião com a recente adoção do voto plural pelo legislador de 2015, na última revisão do Código, para alguns tipos de cooperativas de primeiro grau.

No que respeita às duas violações seguintes (parte pública decide a nomeação e mudança dos seus representantes sem passagem por assembleia geral; só uma decisão administrativa pode determinar quando a parte pública abandona a cooperativa), posso aceitar a primeira, já que Governos e autoridades locais podem mudar em função de eleições, pelo que os representantes dos eleitos têm de ser por estes escolhidos, e tal pode acontecer a meio de um mandato dos órgãos da cooperativa de interesse público.

No que à segunda respeita, preferiria uma decisão administrativa menos imperativa, que aceitasse propostas da assembleia geral de transformação das cooperativas de interesse público em cooperativas verdadeiras sempre que existirem, nas atividades económicas que estiverem no seu objeto, condições de manutenção do serviço aos clientes.

Não posso aceitar o disposto no artigo 13º, §2º da atual lei, ao declarar inexistente a decisão da assembleia geral de excluir os parceiros públicos de uma cooperativa de interesse público. Não percebo a utilidade do artigo numa cooperativa em que a maioria do capital social é subscrito por entidades públicas. Não serão certamente elas a determinar a sua própria exclusão. Assim sendo, o artigo só se pode referir às situações em que as entidades públicas estiverem em minoria, e então é inaceitável vetar a decisão dos órgãos sociais que decidam fazer prosseguir a cooperativa apenas com parceiros privados. Neste caso, a cooperativa de interesse público teria de adotar novos estatutos, registá-los, e devolver às entidades públicas o capital com que entraram. Nenhuma decisão administrativa poderá opor-se à democracia em ação.

Será que existem noutros países europeus cooperativas do mesmo tipo das nossas cooperativas de interesse público?

Diga-se primeiro que o interesse público tem de ser sinónimo de interesse geral, já que só dessa forma se cumpre o desiderato dos cidadãos ao elegerem os seus representantes para ocuparem cargos públicos.

Serviços de interesse geral são atividades de serviços, comerciais ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas, estando sujeitas, por isso, a obrigações de serviço público.

Podem ser serviços de interesse público: os serviços não económicos (sistema de ensino obrigatório, proteção social, etc.), as funções ligadas à soberania (segurança, justiça) e os serviços de interesse económico geral (energia, comunicações, recolha de lixos, manutenção de espaços públicos, etc.).

Os híbridos cooperativos. Alguns tipos.

É tempo de regressar aos híbridos. O que são ‘Híbridos’ cooperativos?

O britânico Roger Spear (8), na esteira dos trabalhos sobre empresas sociais (ver adiante) produzidos por elementos da rede de investigadores universitários EMES (Defourny, Borzaga, Nyssens) a partir de 2001, refere que a hibridização está ligada à adoção pelas cooperativas de dois novos elementos: um sistema de governança com múltiplas partes interessadas e não já com um tipo único de membros; e a utilização de múltiplos recursos (recursos públicos, mercado, capital social).

Mas acrescenta logo de seguida que, mesmo fora da teorização da empresa social, se vinha a assistir nas cooperativas agrícolas, sobretudo nas de maior dimensão, à introdução do voto plural e aceitação da figura de membros investidores. E, nalguns casos, à criação de sociedades comerciais paralelas abertas a investidores privados, um passo para a desmutualização das cooperativas. Acrescenta, que nas cooperativas de consumo se passaram a aceitar como membros os trabalhadores dessas cooperativas, caso da espanhola Eroski com raízes no complexo cooperativo de Mondragon, complexo que também criou cooperativas operárias de tipo idêntico com substancial propriedade dos trabalhadores. Ou que nas cooperativas multisectoriais se assistiu ao desenvolvimento de

linhas de negócio assentes em subsidiárias, com recurso a estruturas comerciais convencionais.

Spear analisa as adaptações sofridas pelas cooperativas europeias aos níveis institucional e das práticas, considerando que essas mudanças refletidas na legislação, produzida ou alterada, encontram ligação com a necessidade de as cooperativas enfrentarem problemas de financiamento e de competitividade, mais evidentes a partir da década de 90 do passado século.

Resume essas adaptações da seguinte forma:

Mudanças nas Condições de Filiação:

- nos direitos de voto;
- transações com não membros;
- restrições à porta aberta;
- extensão do investimento em capital por parte dos membros.

Adaptações Financeiras:

- abertura a membros investidores;
- adoção parcial do modelo das sociedades por ações.

Instrumentos financeiros:

- lançamento de emissão de ações/obrigações no mercado;
- partes diferenciadas (com direitos de voto diferentes).

Controle da gestão:

- redução na participação dos membros;
- separação entre as estruturas de filiação e de gestão;
- deficiente governação;
- controle pelo pessoal e gestores;
- deriva na missão e processos.

Analisa depois cada uma destas situações, com recurso a exemplos, e acrescenta linhas sobre as cooperativas de várias partes interessadas (stakeholders) e as holdings, para concluir que os híbridos cooperativos se podem resumir a 3 tipos:

- cooperativas controladas pela gestão (continuam a possuir uma base mutualista, mas a participação dos membros e a governança é fraca);
- cooperativas empresariais (com forte orientação para o negócio, controle pela gestão, adaptações financeiras);
- cooperativas de serviços que prosseguem o interesse geral (com adaptações na filiação para permitir o acesso aos mercados de serviços públicos e assistenciais).

Vejamos alguns exemplos de novos híbridos, começando pelos que assumem forma jurídica de cooperativa.

Tudo começou com as **Cooperativas sociais** italianas (9), que são empresas que prosseguem o interesse geral da comunidade, promoção humana, e integração social dos cidadãos (art.1º da Lei 381/91).

Diga-se que a Lei veio enquadrar um movimento com mais de uma década de organizações criadas por voluntários, associações e, em metade dos casos apenas, logo como cooperativas. Esse movimento visou a solidariedade social e, muito mais depressa que a cooperação tradicional, enveredou pela criação de consórcios locais, pela

estruturação vertical, pois. À medida que crescia em número e representação o legislador sentiu-se compelido a enquadrá-lo, surgindo em 1991 a Lei referida.

No seu artigo 1º são referidos dois tipos de cooperativas sociais:

Tipo A – as que gerem serviços socio-sanitários e educativos

Tipo B – as que preveem a inserção pelo trabalho de pessoas desfavorecidas socialmente.

As cooperativas ‘normais’ constituem-se para satisfazer as necessidades dos membros, as cooperativas sociais para satisfazer o interesse geral. Enquanto empresa é esta prossecução do interesse geral que as distingue das empresas lucrativas.

Podem ter por sócios os trabalhadores assalariados da cooperativa, os que dela beneficiam (anciãos, deficientes, toxicodependentes – mas em reduzido número), voluntários (que não devem representar mais de 50% da força de trabalho), investidores ou instituições públicas.

São muitas vezes criadas pelas autoridades públicas que estabelecem com a cooperativa contratos ou convenções, o que pode reduzir a sua autonomia e independência. As reservas não são repartíveis em caso de liquidação e a distribuição dos resultados de exercício é limitada.

Borzaga e Santuari, em trabalho de 1998 (10), referiram-se aos seus pontos fortes e fracos.

Como pontos fortes consideraram:

- serem empresas capazes de recorrer ao mercado financeiro como qualquer outra empresa;
- estarem radicadas num território delimitado por força da sua reduzida dimensão, o que lhes permite uma maior proximidade com as populações que devem servir;
- recorrerem à criação de consórcios locais e nacionais, o que lhes permite aliar as vantagens das pequenas empresas com as das empresas grandes;
- conseguirem ir buscar recursos humanos altamente qualificados numa base de voluntariado e trabalhadores ‘militantes’ na satisfação das necessidades das comunidades;
- mostrarem capacidade de inovação nos serviços prestados, algo que revela elevado grau de autonomia decisória sobre a estratégia empresarial que prosseguem.

Já como pontos fracos os autores referem:

- o seu crescimento demasiado rápido, o que conduziu ao isomorfismo;
- a sua crescente dependência de decisões das administrações públicas, esquecendo em parte os interesses dos grupos sociais servidos;
- a perda de voluntários em favor de quadros permanentes, fragilizando-as, e a sua crescente dependência do financiamento público.

E concluem que se assiste ao desenvolvimento de vários modelos de cooperação social, diferentes em função da sua base social, do nível de controlo pelos utentes e ou dos voluntários em matéria de processo de decisão, da relação com os entes públicos, e dos níveis diversos de solidariedade. Mas mesmo assim, o interesse político neste tipo cooperativo, a sua fiscalidade mais favorável, a progressiva necessidade de fornecer cada vez mais serviços sociais, e o ainda pouco interesse dos privados na prossecução deste

tipo de atividades, augura-lhes um futuro risonho. Direi que duas décadas passadas sobre o escrito se pode facilmente confirmar terem os autores tido razão na previsão.

Também em Itália surgiram recentemente as ‘**Cooperative di Comunità**’ (11).

Recorrendo a um texto publicado há um ano, direi que se trata de figura juridicamente inexistente a nível da Nação italiana. Esclareço a afirmação.

Em 2014, o D.L.133/2014 abriu caminho a uma forma proto cooperativa que permite intervenções em favor dos cidadãos residentes em espaços territoriais delimitados, e que tem de possuir finalidades de interesse geral.

Está-se a falar de distribuição de água ou eletricidade, gestão de resíduos, transportes locais, embelezamento de espaços verdes, recuperação de edifícios, valorização de bens culturais e monumentais, promoção de produtos locais, entre outros.

A essas entidades novas, cuja única exigência o diploma diz deverem ser ‘comunidades de cidadãos constituídas sob forma associativa estável e juridicamente reconhecida’, podem ser concedidos incentivos fiscais.

Os cidadãos vão-se substituir ao Estado no fornecimento de serviços públicos e, para tal, de entre os modelos jurídicos existentes têm recorrido ao de cooperativa.

Só algumas poucas regiões italianas, a Puglia, os Abruzzi, a Ligúria, a Sardenha ou a Emília Romana procuraram enquadrar a nova figura, mas não o fizeram uniformemente.

Daí que existam tentativas de levar o legislador central a regular o modelo, que tem muito das tradicionais régies cooperativas do período das Grandes Guerras mundiais, mas menos das nossas cooperativas de interesse público, por não estar prevista a presença nos filiados de entes públicos, e por ser obrigatório que as Cooperative di Comunità sirvam membros e não membros.

O incentivo à criação de cooperativas pelas autoridades locais, assinadas que sejam convenções tipo, leva as autoridades a abrirem mão de serviços que lhes competem prestar, sendo essas cooperativas apoiadas financeira e/ou fiscalmente, ou através de contribuições para a reserva de capital, mas desde que desse apoio não decorra o aumento da despesa pública.

O autogoverno dos cidadãos e a finalidade mutualística vão assim de par com o território, a população local e o empreendedorismo.

A lei regional dos Abruzos, prevê que as autoridades locais possam colocar edifícios públicos não utilizados à disposição das cooperativas, a quem é reconhecida importante atuação nas políticas de emprego, mormente na criação de novos postos de trabalho.

Tanto nos Abruzos como na Puglia as leis regionais preveem que as Cooperative di Comunità devam possuir percentagens mínimas de filiados em relação com a população que habita a região em que a cooperativa exerce a sua atividade (10% se forem menos de 2500 os habitantes; 8% se forem entre 2500 e 5000; 5% se forem mais de 5000, mas aqui

nunca menos de 400 sócios. Na Ligúria os dois primeiros escalões são iguais, mas o terceiro é de 3% e não há limite mínimo de sócios).

As Cooperative di Comunità querem-se integradas nos ramos italianos de cooperativas de utentes, trabalhadores, de empresa ou mistas.

Isto dito, importa reter a mensagem principal, a de que as cooperativas são reconhecidas como veículo fundamental na redução do peso do Estado, algo que nos faz lembrar a ‘externalização’ de serviços centrais do Estado timidamente decidida pelo nosso antepenúltimo Governo, sendo disso exemplo a CASES, cooperativa de interesse público a que pertença como trabalhador.

Passando a França, as **SCIC – Sociedades Cooperativas de Interesse Coletivo**, criadas por lei de 2001, têm finalidades ancoradas no território, mas duas grandes diferenças em relação às Cooperative di Communità: voto em assembleia geral de acordo com o princípio da administração democrática, uma pessoa, um voto; e possibilidade de associarem pessoas físicas ou jurídicas de direito privado ou de direito público, como permite a nossa lei das cooperativas de interesse público.

As SCIC devem servir sócios e não sócios a exemplo das Cooperative di Communità, e podem ter três tipos de associados: assalariados ou produtores agrícolas ou artesanais; beneficiários (clientes, fornecedores, coletividades); e, em função do objetivo da empresa, também investidores, empresas privadas ou associações de diverso tipo, por exemplo as coletividades territoriais e seus agrupamentos ou as entidades públicas locais. Estas entidades públicas podem subscrever até 50% do capital social.

As SCIC devem destinar a reservas irrepatriáveis pelo menos 57,5% dos resultados de exercício, sendo que esses resultados não são taxados.

Visando o interesse geral funcionam no Reino Unido as **CIC – Community Interest Companies**, ativas nos setores do comércio justo, serviços às pessoas ou energias renováveis; e na Bélgica as **SFS- Sociedades com Fins Sociais**, ativas na inserção profissional de pessoas excluídas do mercado de trabalho e nos serviços de proximidade.

Mas se cooperativas podem tornar-se CIC ou SFS, a forma jurídica não é em ambos os casos de cooperativa. São, porém, organizações que se inserem na economia social de pleno direito.

Em Espanha encontramos as **Cooperativas de Vocação Social**, criadas por lei de 1999.

Cooperativas mistas de integração social na Catalunha, cooperativas de integração social na Comunidade Valenciana e no País Basco, elas têm por objetivo empregar os excluídos do mercado de trabalho e os deficientes físicos, mentais e sociais.

Destinam-se a sócios (uso a expressão porque, salvo no caso de Portugal, as cooperativas são nos restantes países sociedades ou associações, e como tal não deve ser obrigatoriamente usada a expressão membro), mas nelas podem participar pessoas morais de direito público, pois podem gerir serviços sociais públicos.

Não distribuem resultados, o interesse sobre o capital é limitado, os órgãos sociais não são remunerados, e a retribuição salarial dos empregados não pode ser superior a 150% do valor fixado nas convenções coletivas de trabalho.

Em Espanha fazem também parte da economia social legal as Sociedades Anónimas Laborais e Participadas, regidas hoje pela Lei 44/2015, de 14 de outubro (Espanha foi o primeiro país a publicar uma Lei de Bases da Economia Social, já que as leis belgas, anteriores em data, apenas cobriam uma comunidade territorial. Destas, a primeira a prevê-la foi a comunidade francófona).

São sociedades anónimas ou de responsabilidade limitada em que a maioria do capital pertence aos trabalhadores sócios (pelo menos 51% do capital), que nela trabalham ou prestam serviços diretamente pagos sem limitação temporal.

Nenhum sócio pode ter mais de 1/3 do capital social, salvo tratando-se de entidades públicas, centrais, comunitárias ou locais, ou de pessoas coletivas não lucrativas ou de economia social, casos em que a participação no capital pode chegar aos 50%.

Trabalhadores não sócios, salvo deficientes, não podem representar mais de 49% do total de horas laboradas.

O capital social é dividido em ações nominativas ou participações sociais, concedendo equivalentes direitos económicos. Nenhuma ação pode privar o seu detentor do voto.

Pelo menos 10% dos resultados líquidos devem ser destinados a um fundo de reserva, o qual só poderá cobrir perdas, e apenas se não houver para tal outras reservas constituídas.

Também fazem parte da economia social europeia as WISE (12), uma forma de empresas sociais, ou a forma dominante de empresa social. O conceito foi teorizado no Reino Unido, estando elas integradas a nível europeu na ENSIE, a rede europeias das empresas de integração social.

São empresas que se identificam por observarem três princípios:

- o seu objeto social é a integração social e a cidadania, sendo local a sua base;
- atuam plenamente no sistema económico, sendo paga a experiência laboral dos atores envolvidos, o que lhes permite ultrapassar a marginalização;
- incluem uma forte dimensão pedagógica, através de programas educacionais visando a socialização, a formação profissional, a integração ou a cidadania.

São, como disse, apenas uma das formas de empresa social (conceito juridicamente inexistente entre nós; podemos, no entanto, inserir como WISE as Empresas de inserção lançadas cá no virar do século através de uma medida de política ativa de emprego de 1998, no âmbito do Mercado Social de Emprego; juridicamente surgem hoje referidas como IPSS, sabendo-se que estas ou são associações, sociedades ou cooperativas) e distinguem-se de outras organizações com propósitos sociais por servirem principalmente trabalhadores altamente marginalizados, integrando-os no mercado de trabalho. São muito heterogéneas em matéria de forma jurídica escolhida para a sua constituição. As CIC são WISE, tal como o são as cooperativas sociais italianas ou as Charities anglo-saxónicas, entre outras.

Possuem nível elevado de autonomia financeira, risco económico razoável, a distribuição de lucros é limitada, e na tomada de decisões nem sempre prevalece o capital detido por cada envolvido.

As empresas sociais

Por várias vezes neste trabalho temos feito referências ao conceito de empresa social. Haverá que explicá-lo, já que não tem entre nós qualquer base legal. Esteve para tê-la, como o demonstra a proposta de artigo que se cita de seguida, e que seria o nº 2c) do artigo 13º da versão levada à Assembleia da República da Lei de Bases de Economia Social. Para a aprovação unânime dos grupos parlamentares o nº 2c) foi deixado cair.

Artigo 13º (Desenvolvimento Legislativo)

1.No prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor da presente lei serão aprovados os diplomas legislativos que concretizam a reforma do setor da economia social, à luz do disposto na presente lei e, em especial, dos princípios estabelecidos no artigo 5º.

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

a) A revisão dos regimes jurídicos aplicáveis às entidades referidas no artigo 4º;

b) A revisão do Estatuto do Mecenato e do Estatuto de Utilidade Pública;

c) A criação do regime jurídico das empresas sociais, enquanto entidades que desenvolvem uma atividade comercial com fins primordialmente sociais, e cujos excedentes são, no essencial, mobilizados para o desenvolvimento daqueles fins ou reinvestidos na Comunidade.

Para melhor explicar o conceito recupero o capítulo IV do livro por mim publicado em 2014 intitulado Textos de Economia Social (13). Nele procedi a correções várias e a atualizações determinadas por factos ocorridos nestes dois últimos anos. É isso que justifica uma republicação e não mera remissão.

Começava pela seguinte justificação de motivos: A crise do capitalismo financeiro, permitida por sucessivos erros políticos e inépcia dos organismos mundiais de controlo da economia, fez com que de repente alguns se lembrassem que existiam pessoas, que elas estavam a ser afetadas pela crise e que precisavam de apoio urgente.

Compulsado o manual de possíveis saídas para a crise mundial, descobriu-se um setor, por facilidade chamado de terceiro setor, que pareceu ter passado razoavelmente incólume ao desastre. E foi ver políticos no ativo, políticos reformados mas ativos no círculo de conferências milionariamente pagas, e economistas que nunca se haviam preocupado pelo setor, mas igualmente a falarem bem pagos em conferências internacionais, a dizerem de sua justiça e a descobrirem, porque para tudo há que inventar um nome, mesmo que ele existisse já, a dita economia social, o empreendedorismo social, a empresa social, a empresa solidária, a empresa do terceiro setor.

Mas falar, receber, e sair para dormir não basta. Há que saber de que coisa estamos a falar. E do que estamos a falar é de uma realidade velha de pelo menos dois séculos, mas que tem significado diferente consoante o lugar no mundo em que se situa o país de nossa nacionalidade. Por facilidade há quem refira existir um conceito anglo-saxónico e outro latino nestas matérias, mas basta para destruir esta visão referir que o Japão parece ser para estes efeitos latino !!!

Durante anos falámos de cooperativas, mutualidades, associações e fundações como fazendo parte de uma designada economia social. Há uma vintena de anos, porém, agravou-se a já declarada preocupação pelo social por parte das empresas privadas, manifestada sob a capa da responsabilidade social das empresas, que era algo de inato às empresas de economia social, mas que era necessário importar pelo privado, por forma a poder absorver parte significativa dos generosos fundos postos à disposição pela União europeia aos que praticavam essa responsabilidade no seio das empresas. Tratou-se de uma verdadeira OPA de uma prática tradicional à economia social, como se disse, mas que as empresas privadas quiseram inserir nos seus ‘emblemas’ para publicitarem junto dos cidadãos preocupações recém incorporadas e esquecidas no dia, mês ou ano seguinte a verem os seus financiamentos comunitários concedidos.

Não satisfeitos com o facto, após a crise financeira ainda não terminada, os lobbies privados recuperaram o empreendedorismo social e a empresa social, conceitos propositadamente mal definidos, para uma vez mais fazerem uma razia pelo território dos que sempre estiveram socialmente ativos a partir de organizações desenhadas para esse fim, organizações de pessoas e não de capitais (excetuadas as fundações em matéria de titularidade). Essa indefinição conceptual coloca nas mãos dos burocratas de serviço à Comissão europeia a responsabilidade pelo reconhecimento do que é social ou não, e pior que isso, como se verá, a interpretação de termos absolutamente impensáveis, em textos jurídicos, pela sua falta de clareza.

O Governo e o Parlamento portugueses estiveram bem neste particular, retirando a referência a empresas sociais que fora incluída no projeto de Lei de Bases de Economia social inicialmente discutido no Parlamento. Há que deixar pousar a poeira para depois, sim, avançar com uma definição jurídica segura do que em Portugal se entende por empresa social (14). Esperemos que a sagesa permaneça, embora comecemos a recear que tal se não verifique, pois no Portugal 2020 – Acordo de parceria 2014-2020 surgem referências a empresas sociais como cumulativas ou alternativas às empresas de economia social, quando as empresas de economia social não são todas empresas sociais, o que não é verdadeiro no inverso (15).

Havia pois que clarificar conceitos, e foi por aí que se enveredou.

Para empresa social a **OCDE** propõe a seguinte definição:

‘Por empresa social deve entender-se toda a atividade privada, de interesse geral, organizada a partir de uma gestão empresarial que não tem por objetivo principal a maximização dos benefícios, mas sim a satisfação de determinados objetivos económicos e sociais, bem como a capacidade de gerar, através da produção de bens e serviços, novas soluções para problemas de exclusão e desemprego’.

No **Regulamento Comunitário nº 1296/2013**, publicado a 20 de dezembro de 2013, sobre matéria de Emprego e Inovação Social, artigo 2º, lê-se (16):

“Empresa social”, uma entidade, seja qual for a sua forma jurídica, que:

- a) Nos termos do seu pacto social, estatutos ou qualquer outro documento legal que a constitua, tenha como objetivo principal produzir impactos sociais mensuráveis e positivos e não apenas gerar lucros para os seus proprietários, sócios e acionistas, e que:
 - i) Preste serviços ou forneça bens com um alto rendimento social e/ou

- ii) Utilize um modo de produção de bens ou serviços que concretize o seu objeto social;
- b) Utilize os seus lucros para, acima de tudo, atingir o seu objetivo principal, segundo procedimentos e regras previamente definidos aplicáveis à distribuição de lucros aos acionistas e proprietários e que assegurem que tal distribuição não prejudique o objetivo principal; e
- c) Seja gerida de forma empreendedora, responsável e transparente, designadamente através da participação de trabalhadores, clientes e outros agentes afetados pelas suas atividades.

O **Departamento de Comércio e Indústria britânico** definiu empresa social em 2002 como sendo:

“empresa com objetivos primeiramente sociais, cujos excedentes são reinvestidos com esse fim na empresa ou na comunidade, em vez de se destinarem a maximizar os lucros de acionistas e proprietários”. (17) O Governo trabalhista da Grã- Bretanha dessa altura era vivo defensor do ‘Terceiro setor’, criando mesmo junto dos serviços da Presidência do Conselho de Ministros o Gabinete para o Terceiro setor (OTS). Este, em 2006, viria a estatuir que: “empresas sociais são parte do terceiro setor, que inclui todas as organizações que sejam não governamentais, que principalmente reinvestem os excedentes na comunidade ou na própria organização e procuram fornecer benefícios sociais ou ambientais”

Entre nós recupere-se a definição ensaiada na proposta de 2 c) do artigo 13º acima referido, retirado da versão final da **Lei de Bases de Economia Social**. Aí se definiam empresas sociais como “entidades que desenvolvem uma atividade comercial com fins primordialmente sociais, e cujos excedentes são, no essencial, mobilizados para o desenvolvimento daqueles fins ou reinvestidos na Comunidade.”(18)

O **Comité Económico e Social da União Europeia** preferiu não definir empresa social, mas propôs uma descrição assente em características partilhadas (19):

- ter objetivos essencialmente sociais e não lucrativos; trazer vantagens sociais aos sócios e ao público em geral;
- ser essencialmente sem fins lucrativos, e os excedentes orçamentais serem reinvestidos e não distribuídos a acionistas ou proprietários;
- apresentar-se sob uma variedade de modelos e formas legais: por exemplo, cooperativas, mútuas, associações de voluntariado, fundações, empresas com e sem fins lucrativos; muitas vezes combinam formas ou mudam-nas em função das suas necessidades;
- ser um operador económico que produz bens e serviços (por vezes de interesse geral), muitas vezes com uma alta componente de inovação social;
- operar (enquanto conjunto de) entidades independentes, com forte componente de participação e de codecisão (empregados, utilizadores, membros), governança e democracia (quer representativa, quer aberta);
- ter, muitas vezes, origem na sociedade civil organizada.

Para a **rede EMES**, rede europeia saída do projeto pioneiro sobre a emergência das empresas sociais na Europa, efetuado entre 1996 e 1999, e que hoje inclui uma dezena de instituições de investigação especializadas no tópico, empresas sociais são:

“organizações privadas e autónomas que fornecem bens e serviços com o fim explícito de beneficiar a comunidade, geridas e detidas por um grupo de cidadãos, e em que o

interesse material dos investidores é sujeito a limitações. Devem ainda ser organizações democráticas e de propriedade coletiva.”

São todas estas definições aceitáveis?

Deve reduzir-se a empresa social à empresa com atividades que visem obviar à exclusão e ao desemprego, como parece resultar da definição da OCDE?

Que pensar do desastrado Regulamento comunitário? Só são empresas sociais aquelas que têm resultados 'mensuráveis e positivos'. Isto é, não se diz quem mede, mas se por azar os resultados da medição são negativos, a empresa deixa de ser social mesmo que obedeça a todas as características descritas? E que é 'alto' rendimento social? Quem analisa a altura? Há limiares para uma empresa ser social ou não? Obviamente que não se pode ir por aí, pois a atividade depende da população a servir, do capital da empresa, do tipo de atividade desenvolvida, da própria figura jurídica que a possibilita, etc.

E continuo. O que é 'acima de tudo'? O que é gerir de 'forma empreendedora, responsável e transparente'? E porque razão se não prevê o cumprimento de regras democráticas, substituindo-as por 'forma empreendedora', o que abre caminho a toda a espécie de empresas privadas lucrativas que num ou noutro ano, dependendo da não distribuição ou reinvestimento dos lucros no ano em que se candidate aos fundos comunitários, decida 'praticar a caridadezinha'.

Obviamente que, por tudo o que se disse, apenas se pode deixar um profundo lamento face ao total falhanço do que quis ser uma definição que pudesse orientar os Estados membros a legislar na matéria. Louvado seja o burocrata comunitário que terá que decidir sobre esta cacofonia, já que estará certamente imbuído da graça divina.

Porque desconhece a construção setorial patente na nossa Constituição da República, a definição do EMES excluiria empresas em que autoridades públicas intervissem, despidas do *jus imperii*, em parceria com entidades dos setores privado e/ou cooperativo e social. Acresce que é difícil ser-se autónomo quando muitas das organizações só existem porque recebem fundos públicos para operarem. A autonomia será sempre limitada às condições definidas aquando da concessão dos fundos.

Na definição britânica, na portuguesa retirada, e na do CESE, também se usam advérbios de modo que nada clarificam: primeiramente, primordialmente, principalmente, essencialmente.

Se não existissem fundos comunitários para as empresas sociais e o empreendedorismo, fundos que não foram igualmente previstos para a economia social conceptualmente aceite, uma não resposta a todas as questões levantadas teria uma importância reduzida.

Porque esses fundos existem (20) e como as empresas sociais são economia social, mas nem toda a economia social é empresa social, houve que, à falta de linhas de financiamento para as diversas componentes de economia social, fazer com que a Comissão europeia aceitasse, que tudo o que é economia social pudesse aceder aos fundos para empresas sociais. Tal proposta saiu da CASES.

Sobretudo as cooperativas, que possuíram um programa comunitário próprio até 2009, programa que previa a sua renovação, o que não aconteceu (disse-me o único funcionário que se ocupa da economia social na Comissão que terão sido os Estados membros que o não quiseram renovar, ao que retorqui que pelo que sabia o meu nem consultado para tal foi), têm de procurar apoio, ou enquanto PME (a Comissão no ‘Small Business Act’ reconheceu-as como tal), ou agora como empresas sociais. A Europa não tem culpa de que Portugal trate as cooperativas como terceiro género, não sendo sociedades, nem associações (pessoalmente creio que o facto de estarmos sós nos não tira a razão). Mas não pode é deixar de reconhecer que o modelo cooperativo tem especificidades organizativas e de capital inicial não compatíveis com modelos de candidatura a todo o tipo de financiamentos desenhados para as sociedades comerciais.

Por tudo o que dito fica, e porque me parece que deve ficar claro um valor (retirando advérbios de modo necessariamente indefinidos), definiria empresa social como:

“entidade que desenvolve uma atividade comercial de finalidade social, e em que 75% do resultado de exercício é mobilizado para o desenvolvimento daquela finalidade ou reinvestido na Comunidade.”

Os 25% restantes, se não seguissem o mesmo destino dos restantes 75%, poderiam reverter nas empresas sociais constituídas como sociedades para os seus acionistas; mas nas constituídas sob uma das formas cooperativa, mutualista ou associativa, destinar-se-iam em primeiro lugar às reservas obrigatórias, ou a qualquer outra das formas legalmente utilizadas como destino para elas.

A Comissão Europeia parece tender para os 50 % no documento referido a notas 26, mas refere que não há acordo na matéria. Confesso, ainda, que hesitei longamente em substituir na definição dada a palavra ‘entidade’ por ‘organização de pessoas’, já que para mim vejo uma empresa social como coletiva. A criação de uma empresa social por parte de um empresário individual é-me difícil de compreender; haverá sempre alguns ditos beneméritos, só que o serão a partir de uma gestão pessoalmente controlada, e não coletivamente partilhada como poderia ser atenta a benemerência.

Antes de passar às características das empresas sociais, apenas quero deixar referido que nem sequer o Grupo de Peritos da Comissão Europeia sobre o Empreendedorismo social, de que adiante se falará, arriscou no seu recente trabalho (21) de outubro de 2016, definir empresa social.

À falta de definição única estamos perante um conjunto de realidades, com base jurídica, ou aguardando uma, que se situam como que numa nebulosa ou galáxia à procura da estrela mãe. Não há um tipo ideal de empresa social, e no atual estado e incerteza sobre os caminhos que a sociedade e a economia deverão trilhar, também se não sabe se precisamos de um tal tipo ideal. Pelo menos os que partimos da economia social, e nesta da cooperativa, sabemos muito bem o que somos, o que queremos, e o que menos nos interessa é que agora nos venham criar ruído na engrenagem velha de dos séculos.

Não se pode fugir ao conceito. Convém estar a ele atento, mas ele não irá substituir o que nos habituámos a reconhecer como o nosso.

Mas para que se lance o conceito de empresa social sem uma clara definição do que ela é, haverá que procurar características que lhe permitam traçar um contorno, um modelo,

um pouco a exemplo do que acima dissemos ter feito o Conselho económico e social da União Europeia.

A rede EMES parece estar à frente nesse equacionar das características, e de Defourny (22) retiramos as seguintes, umas económicas, outras sociais.

As económicas e empresariais:

- contínua produção de bens e/ou venda de serviços
- alto grau de autonomia
- significativo risco económico
- algum trabalho assalariado.

Ou seja, não se trata apenas de organizações de voluntariado, de organizações que concedem bolsas, de organizações a 100% dependentes de subsídios públicos, de organizações que vêm os seus riscos permanentemente cobertos por outros. As empresas sociais produzem, têm uma gestão independente do Estado ou de outras empresas que as financiam, assumem o risco do que fazem e têm trabalhadores pagos nos seus quadros.

Já as características sociais seriam:

- fim explícito de beneficiar a comunidade;
- iniciativa saída de grupo de cidadãos;
- poder de decisão não dependente do capital subscrito;
- natureza participativa;
- distribuição limitada dos lucros.

Em suma, são organizações sobretudo locais, inseridas no meio e dele partindo o núcleo fundador, tendencialmente baseadas na regra cooperativa de um voto por pessoa, implicando a presença e acompanhamento das atividades por todos os membros, e cujos resultados anuais não revertem na totalidade para os membros ou acionistas.

Outros trabalhos de investigação retomam estes critérios do EMES (23), mas há quem, como Démoustier (24), acuse Defourny de querer com a empresa social substituir, ‘enriquecendo-as’, as existentes conceções de terceiro setor ou com elas concorrer, quando o que se deveria fazer era apenas procurar sinergias entre ‘velhas e novas’ formas de economia social e solidária.

Olhando para o contexto europeu, Travaglini, Bandini e Mancinone (ver nota 23) dizem-nos que as empresas sociais podem ser de três espécies: as que visam a integração pelo trabalho, as WISE (Work Integration Social Enterprise); as que visam a produção de bens e serviços de utilidade social ou no interesse coletivo; e as que desenvolvem serviços de proximidade através da participação dos cidadãos e autoridades locais na sua gestão.

A CEPES espanhola refere que as empresas sociais são um ‘subsetor’ da Economia social. Entre as suas formas encontrar-se-iam as empresas de inserção, os centros especiais de emprego sem fins lucrativos ou as cooperativas de iniciativa social. Esta posição confirma a ideia de que há na economia social entidades que não são subsumíveis no conceito de empresa social.

Para Defourny e Nyssens (25) existem 4 tipos de empresa social: as que são um meio para orientação das associações para a autossuficiência; as empresas de economia social; as

empresas de inovação social; as empresas de fins lucrativos que praticam a responsabilidade social da empresa em parceria com a sociedade civil. Os dois primeiros tipos estão ligadas à economia social; os dois últimos inserem-se no meio empresarial.

Defourny, a solo (ver nota 22), utiliza um outro critério, o do tipo de serviços prestados, e separa-as consoante forneçam serviços pessoais (as nossas CERCI são por ele referidas como exemplo), façam formação ou integração pelo trabalho, ou se dediquem ao desenvolvimento local.

Demoustier (ver nota 24) opta por quatro tipos de empresa social: as de inserção pelo trabalho, as que prestam serviços às pessoas, as que prestam serviços às coletividades e as que são incubadoras de outras empresas pelo incentivo à criação de atividade económica. Neste último grupo refere expressamente a banca solidária.

Outras classificações de outros autores poderiam ser incluídas. O que aqui nos interessava realçar era, mais uma vez, que empresa social é um conceito pouco claro ainda, por um lado e, por outro, um conceito mais amplo que o de empresa de economia social. E deixar de novo dito, que esta última nem toda é empresa social, por exemplo muitas fundações e cooperativas, embora por ‘oportunismo’ nosso, mas com toda a justiça se quisermos que o mercado único comunitário esteja aberto a todos os tipos de empresa e existam fundos para o seu desenvolvimento que não discriminem este ou aquele modelo organizativo, a nível comunitário se não faz a distinção. Toda a economia social deverá ter acesso aos fundos para o empreendedorismo.

Regresse-se à Comissão Europeia antes de formular conclusões.

O Regulamento Comunitário nº 1296/2013, publicado a 20 de dezembro de 2013, sobre matéria de Emprego e Inovação Social, obviamente que deve ser visto como posição da totalidade da Comissão. Saiu ele dos serviços de ‘Emprego e Assuntos sociais’ e passou pelo processo de codecisão com Parlamento Europeu e Conselho. No início, em 2011, chamava-se Programa para a Mudança Social e Inovação e tinha o nº COM (2011) 609. No Conselho passou pelo Grupo Questões Sociais, onde foi acompanhado pelo GEP do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, a quem a CASES transmitia as suas posições.

Na mesma altura, a partir dos serviços responsáveis pelo mercado único saía o COM (2011) 682, intitulado “Iniciativa de Empreendedorismo Social”, e nesse documento empresa social surgia definida de forma diferente (26).

“ Com efeito, uma empresa social, agente da economia social, é uma empresa cujo principal objetivo é ter uma incidência social, mais do que gerar lucros para os seus proprietários ou parceiros. Opera no mercado fornecendo bens e prestando serviços de maneira empresarial e inovadora, e utiliza os seus excedentes principalmente para fins sociais. É gerida de forma responsável e transparente, nomeadamente associando os seus empregados, os seus clientes e outras partes interessadas nas suas atividades económicas.

Por ‘empresa social’ a Comissão entende as empresas:

- cujo objetivo social ou de sociedade, de interesse comum, justifica a ação comercial, que se traduz, frequentemente, num alto nível de inovação social;

- cujos lucros são reinvestidos principalmente na realização desse objeto social;
- cujo modo de organização ou sistema de propriedade reflete a sua missão, baseando-se em princípios democráticos ou participativos ou visando a justiça social.

Pode assim tratar-se de:

- empresas que prestam serviços sociais e/ou fornecem bens ou prestam serviços destinados a um público vulnerável (acesso à habitação, acesso aos cuidados de saúde, ajuda às pessoas idosas ou deficientes, inclusão de grupos vulneráveis, guarda de crianças, acesso ao emprego e à formação, gestão da dependência, etc.) e/ou
- empresas que, através do seu modo de produção de bens ou serviços, prosseguem um objetivo de ordem social (integração social e profissional mediante acesso ao trabalho de pessoas desfavorecidas, nomeadamente devido às suas fracas qualificações ou a problemas sociais ou profissionais, que conduzem à exclusão e à marginalização), mas cuja atividade pode abranger bens ou serviços que não sejam sociais.”

Em três parágrafos são-nos dadas a definição, características e os tipos de empresa social, com o recurso a advérbios de modo (frequentemente, principalmente, nomeadamente) que carecem de interpretação, tal como dela precisa a elucidação do que será ‘alto nível’ de inovação social, ou saber se haverá ‘justiça social’ sem democracia ou participação social.

No essencial, porém, sabia-se ao que íamos, o que não acontece na definição incluída no Regulamento.

A Comissão diagnosticava a situação do seguinte modo:

“As empresas sociais têm antes de mais dificuldades em encontrar financiamento, variando essa necessidade em função do seu nível de desenvolvimento (apoio à ideia, desenvolvimento do projeto piloto ou protótipo, desenvolvimento em larga escala). Constrangimentos como a redistribuição dos lucros ou o emprego de trabalhadores vulneráveis dão, muitas vezes, o sentimento aos credores ou aos potenciais investidores que elas são empresas de maior risco ou menos rentáveis que as outras. Mais que as outras, as empresas sociais enfrentam a imperfeição dos mercados financeiros (fragmentação, ausência de plataformas pan-europeias para o empréstimo, etc.). Assim, aos investidores falta-lhes clareza sobre o real impacto social de determinados fundos de investimento solidários. O acesso a fundos públicos esse é muitas vezes entravado por dispositivos demasiado rígidos ou burocráticos em demasia. Por exemplo, as empresas sociais podem ter dificuldades no acesso aos fundos estruturais sempre que as autoridades de gestão apenas financiam projetos de curto prazo. A nível nacional e europeu, a multiplicidade de programas torna-os dificilmente acessíveis às pequenas estruturas.”

A Comissão junta dois outros fatores ao diagnóstico, o fraco reconhecimento do empresariado social e o enquadramento jurídico e regulamentar.

E não tem pejo em afirmar depois que “o sistema de financiamento das empresas sociais é subdesenvolvido se comparado com o que beneficia as outras empresas”.

Quando se refere que as empresas sociais, por não serem conhecidas, ou por terem a reputação de possuírem um risco maior, têm mais dificuldade que as PME em encontrar

os fundos necessários, isso quer dizer que a Comissão não as reconhece como PME? A resposta é negativa, mas a frase denota que a Comissão quase sempre produz escrita descuidada em matéria de conceitos.

O Small Business Act (27) não fala das empresas sociais, mas sim em economia social e em “empresas que perseguem objetivos sociais”. Para estas propôs-se a Comissão “adotar, no final de 2011, uma iniciativa em favor do empreendedorismo social centrada nas empresas que perseguem objetivos sociais”, o que foi concretizado pelo regulamento nº 346/2013, de 17 de abril, de que adiante falaremos.

O documento de análise inclui um período que demonstra saber perfeitamente a Comissão o que é a economia social, pelo que se pode afirmar ser voluntária a sua subalternização ao diluí-la noutros conceitos mais, o de pequena e média empresa, ou menos claros, o de empresa social.

Escreve a Comissão:

“Há também PME que adotam modelos empresariais distintos dos das empresas tradicionais baseadas no capital. Inserem-se nesta categoria, designada por «economia social», associações não lucrativas, fundações, cooperativas, sociedades mútuas e formas jurídicas semelhantes. A fim de responder às necessidades específicas destas sociedades, a Comissão anunciou no Ato para o Mercado Único uma série de ações tendentes a criar condições equitativas. Estas ações destinam-se a abordar questões relacionadas com as cooperativas, fundações e sociedades mútuas, por um lado, e as empresas com objetivos sociais, por outro.”

Esperar-se-ia, pois, que ao diagnóstico se seguissem no Plano de Ações para os próximos anos uma larga panóplia de soluções que possibilitassem às empresas sociais, e às de economia social que não sejam sociais, desempenhar um imediato papel de relevo no mercado interno.

Mas o que vamos encontrar é ainda maior confusão.

Às propostas de Portugal para inclusão de toda a economia social no conceito de empresa social, à falta de programa específico, a Comissão respondeu na negociação do Regulamento 1296/2013, que:

“Foi ajustada a definição de “empresa social” (art.º 2), definindo-a tal como está no regulamento do fundo europeu de empreendedorismo social, questão que tinha sido colocada por PT”.

Mas nesse regulamento relativo ao fundo europeu de empreendedorismo social o que nos surge é um novo conceito, o de “empresa em carteira elegível”

“Artigo 3º 1 d) “Empresa em carteira elegível”, uma empresa que:

i) no momento em que o fundo de empreendedorismo social qualificado realiza o seu investimento, não esteja admitida à negociação num mercado regulamentado ou num sistema de negociação multilateral (MTF) na aceção do artigo 4.º, nº 1, pontos 14 e 15, da Diretiva 2004/39/CE,

ii) tenha como principal objetivo alcançar incidências sociais quantificáveis e positivas, nos termos do seu pacto social, dos estatutos ou de qualquer outro regulamento interno ou documento constitutivo da sociedade, em que a empresa:

- forneça serviços ou bens a pessoas vulneráveis, marginalizadas, desfavorecidas ou excluídas,

- utilize um modo de produção de bens ou serviços que concretize o seu objetivo social, ou

- forneça apoio financeiro unicamente a empresas sociais na aceção de qualquer dos dois primeiros travessões,

iii) utilize os lucros para, acima de tudo, atingir o seu objetivo social principal, nos termos do seu pacto social, dos estatutos ou de qualquer outro regulamento interno ou documento constitutivo da sociedade, segundo os procedimentos e regras neles definidos e que determinem as circunstâncias em que os lucros devem ser distribuídos aos acionistas e proprietários, a fim de assegurar que tais distribuições de lucros não comprometam o seu objetivo principal,

iv) seja gerida de forma responsável e transparente, designadamente através da participação de trabalhadores, clientes e outros agentes afetados pelas suas atividades,

v) esteja estabelecida no território de um Estado-Membro, ou num país terceiro que:

- não figure na lista de países e territórios não cooperantes compilada pelo Grupo de Ação Financeira contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo,

- tenha assinado acordos com o Estado-Membro de origem do gestor do fundo de empreendedorismo social qualificado e com cada um dos outros Estados-Membros nos quais se destinam a ser comercializadas as unidades de participação ou ações do fundo de empreendedorismo social qualificado, que assegurem que o país terceiro cumpra plenamente as normas do artigo 26.o do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE em matéria de Rendimento e Capital e garanta um intercâmbio de informações eficaz em matéria fiscal, incluindo eventuais acordos fiscais multilaterais.”

Estão lá as características da empresa social, mas porque razão é que esta expressão que a própria Comissão quis lançar não é claramente empregue?

Aos negociadores portugueses transmitimos a seguinte posição nesse ano de 2011:

Quanto à argumentação da Comissão de que se abre uma caixa da Pandora (28), foi a Comissão que a abriu, uma primeira vez com a responsabilidade social das empresas, e de novo com este conceito de empreendedorismo social. Há que ser muito claro neste particular, entre o que são organizações que visam o lucro e que subsidiariamente desenvolvem uma ou outra ação social, e as organizações de pessoas que visam satisfazer, sem fins lucrativos, as finalidades dessas pessoas, podendo ou não gerar excedentes de exercício prioritariamente não distribuídos mas reinvestidos na organização, e que ‘vivem’ o social automaticamente.

O papão das ONG’s não é da responsabilidade do terceiro setor, é mais uma vez um problema de definição de quem abriu um conceito, que se quis ‘generoso’, a todo o tipo de ‘máquinas’ que pensam primeiro nelas próprias, e só depois nos destinatários das ações

que desenvolvem. A Comissão que ponha cobro às ilegalidades no uso da designação, se as detetou, já que é para isso que lhes delegamos algumas competências nacionais.

Esta necessidade de a Comissão justificar a sua agenda própria com base em formulações que do pontual, mesmo inverídico, imediatamente generaliza, parece ter atingido nas empresas sociais um limite ainda não visto. A mim, pessoalmente, foi respondido em sessão em Chipre, que o conceito se deveu a pretender recuperar para o mainstream empresas de tipo cooperativo nos Países de Leste, empresas que não podiam usar o conceito cooperativa por este estar demasiado conotado com o antigo regime, o regime derrubado após a queda do Muro. A colega jurista, noutra âmbito, foi dito que o conceito se destinou a ‘recuperar’ as empresas sociais italianas que não tivessem adotado a forma de cooperativas sociais. Agora, quem é dado por responsável são as ONG’s.

A Comissão criou, entretanto, um grupo de peritos (GECES) por seis anos (2012-2017) para acompanhar e avaliar os progressos das medidas sobre empresas sociais. A composição do GECES integra cerca de 86 participantes, sendo 70 dos EM, metade representantes governamentais, autoridades regionais e locais, sector financeiro, organizações representativas do sector, académicos e investigadores, e, 16 observadores. Os peritos não-governamentais (um por EM) foram escolhidos por concurso publico. Refira-se, para que fique claro que os alertas que demos começam a tornar-se evidentes na seleção feita para este grupo de peritos. Os dois portugueses que dele fazem parte são um representante do Ministério da Solidariedade e um representante dessa empresa social que se chama Caixa Geral de Depósitos!!! Nunca o vimos presente, porém, nos trabalhos a que assistimos ao longo de 2015/2016.

Um último sinal desta inconsistência terminológica da Comissão surge no texto que alterou o Fundo Social Europeu(29).

Nas prioridades de investimento (artigo 3º) inclui-se a “*promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego.*”

Louve-se a identificação da prioridade, mas lamente-se a dicotomia empresa social e empresa de economia social, agravada pela introdução do conceito de economia solidária acoplado ao de economia social.

Mas veja-se o que ainda se diz noutros pontos do Regulamento, e dispense-me de comentários extensos:

- No considerando 6 – *O FSE pode ser utilizado para aumentar o acesso a serviços de interesse geral Os serviços podem ser públicos, privados e/ou de base comunitária, e efetuados por diferentes tipos de prestadores, a saber, administrações públicas, empresas privadas, empresas sociais e organizações não governamentais* (as empresas de economia social estarão nas privadas, nas sociais, nas organizações não governamentais, ou será que serviços de interesse geral não é com elas?)

- No considerando 20 – *O FSE deverá encorajar e apoiar as empresas sociais inovadoras e os respetivos empresários, bem como os projetos inovadores realizados por organizações não governamentais e outros agentes da economia social* (parece que com ‘bem como’ se vem dizer que empresas sociais e empresas de economia social são coisas diversas, por um lado, e que as organizações não governamentais fazem parte da economia social, algo que não se pode generalizar, mesmo quando entre nós adotam a

forma jurídica de associação).

O Grupo de Peritos da Comissão Europeia sobre Empreendedorismo social (**GECES**) concluiu os seus trabalhos em novembro de 2016, embora o seu mandato prossiga por 2017. Ao longo do mandato criou um subgrupo, que fez quatro reuniões, para a medição do impacto social na legislação e prática da Comissão Europeia relacionada com os Fundos de Empreendedorismo (EuSEFs) e com o Programa para o emprego e a inovação social (EaSI). Em outubro de 2016 terminou o relatório principal com o título ‘Social enterprises and the Social Economy going forward’ (nota 21), que não terá tradução portuguesa, diz a Comissão que por falta de fundos. O relatório foi publicamente apresentado em Bratislava em Novembro passado, em reunião convocada pela presidência eslovaca da Comissão europeia.

O GECES trabalhou em quatro subgrupos cada um visando uma das seguintes áreas: acesso ao financiamento; aumento da visibilidade do empreendedorismo social; melhoria do quadro regulamentar; e desenvolvimento e crescimento internacionais.

A questão da medição do impacto social fora antes objeto de um texto conclusivo no grupo de trabalho submetido à sessão de 21 de novembro de 2013, que continua ‘em digestão’. Diga-se desde logo que foi reconhecido que as soluções são diferentes para os fundos de empreendedorismo, onde o objetivo será verificar se uma empresa social é qualificável para receber financiamento e posterior avaliação de resultados, e para o Programa Emprego e Inovação social, onde o que se pretende é recolher informação sobre a aplicação e impacto do programa pelos e nos Estados membros. E que, sabendo-se que em nenhuma parte do mundo existem standards para medir o impacto social, o Grupo crê que o seu trabalho irá permitir que seja consistente a forma de recolha de informação, que se crie uma base para medir a gestão nas empresa sociais e que se facilita o diálogo com parceiros, investidores e financiadores públicos.

O subgrupo propôs um conjunto de recomendações em sete áreas ao plenário do GECES. Não entraremos na sua discussão, mas os interessados poderão consultar no site da Direção Geral do Mercado interno, em Empreendedorismo social, todos os trabalhos que o grupo de peritos desenvolveu.

Outra área que muito interessou foi a do financiamento das empresas sociais, existindo nela uma nota da Comissão, de maio de 2013, também acessível no site, que nos dá uma panorâmica total da matéria. São especialmente evidenciadas dificuldades nas fases de criação das empresas, nos domínios da investigação e desenvolvimento e desenvolvimento de projetos piloto. A elas acresce a indefinição de regimes jurídicos a nível nacional no que ao reconhecimento e tratamento das empresas sociais diz respeito.

Coube-me participar na fase final dos trabalhos do GECES em substituição, motivada por doença, da perita efetiva. Fui encontrar já uma proposta de relatório final que me pareceu desde logo não poder ser aceite por Portugal em função do que é a nossa lei e a nossa prática derivada do setor autónomo de propriedade dos meios de produção constitucionalmente previsto. Tive de produzir intervenções duras que a Comissão recebeu mal, por estar a contar com uma adoção pacífica das conclusões, mas às quais imediatamente outros Estados membros com legislação na matéria ou em vias de a possuírem se vieram a associar. Também foi bem recebida a nossa posição no seio da Social Economy Europe, organização que não tinha por si peritos no GECES.

Reproduz-se de seguida o essencial do relatório que produzimos tendo em vista preparar o que se pensava vir a ser o voto final ao relatório no GECES.

“Presente a versão de setembro de 2016 do Relatório do GECES – Grupo de Peritos da Comissão europeia em matéria de Empresariado social, cumpre-me transmitir superiormente em que é que ela difere da versão anterior e propor uma posição portuguesa em matéria de ‘voto’ (a Comissão considera pedir aos representantes dos Estados membros que se pronunciem sobre o mérito do documento, mas não fará depender dessa posição o ‘destino’ do documento, que deverá sempre ser remetido aos responsáveis da Comissão apenas com uma lista de quem foi a favor ou contra).

Ao me debruçar sobre as anteriores versões do documento reagi quanto a:

- indefinição do conceito de empresa social, algo que se mantém como desenvolverei;*
- não adequação do documento ao ‘Grupo’, já que ele diz ser sobre ‘empresariado social’ e depois no texto quase sempre se falava tão só em empresa social, uma das formas mas não a única de empresariado social;*
- utilização pelo GECES de empresa social como sinónimo de empresa de economia social (com os responsáveis da Comissão europeia a oralmente apoiarem essa sinonímia, quando os conceitos não são sobreponíveis).*

Recupero o que escrevi no documento preparado para a reunião de 30 de junho:

A CASES enquanto membro do Social Economy Europe recebeu dos dirigentes desta organização, que se encontraram com a Comissária Bienkowska, a informação de uma sua promessa de que todo e qualquer documento da Comissão a produzir deixaria de se referir a empresas sociais, para passar a falar em empresas de economia social, conceito que cobriria as empresas sociais que obedecessem aos critérios enformadores de uma empresa de economia social, tal como constantes da nossa Lei de Bases de Economia Social. A promessa é quebrada já neste relatório.

Obviamente, sabe-se que algumas empresas sociais ficariam de fora por serem ‘oportunisticamente’ sociais e ‘figadamente’ lucrativas; mas o inverso também é verdadeiro, pois há empresas de economia social que não são empresas sociais, caso de muitas cooperativas agrícolas ou grandes mutualidades e cooperativas de seguros e bancárias.

Relembre-se que o relatório final que analisamos deve ser lido juntamente com o anexo 2 intitulado ‘Sobre o conceito de empresa social na Europa’, que é muito claro neste aspeto.

Diz-se aí claramente, e todo o anexo não foi alterado da anterior para esta reunião, citando a SBI – Social Business Initiative (COM 682, 2011), que uma empresa social “é um operador na economia social”, o que indicia haver mais do que um, e mais adiante que “Provavelmente a maior parte das empresas sociais têm raízes na economia social”, o que significa que nem todas, assim, apresentam esse enraizamento. E prossegue o texto endossado pelo GECES, e pela Comissão que o pré-publicou, que “nem todas as organizações de economia social podem ser consideradas empresas sociais, pois parte delas desempenham atividades económicas sem preocupações pelo interesse geral e, por isso, não vão de encontro ao requisito de prossecução do objetivo social primário”. E nova citação para concluir: “Este termo (terceiro sector) enfatiza a natureza intermediária destas organizações e, em muitos países, inclui organizações não

lucrativas assim excluindo cooperativas e outras empresas sociais intensamente envolvidas no comércio”. Para lá da bizarrria de considerar que as cooperativas não são terceiro setor, ponto secundário neste momento, o que interessa reter é que o relatório deixa sempre ‘algo destapado’, pois quando puxa para as empresas sociais ficam de fora muitas empresas de economia social, quando puxa para estas ficam de fora muitas empresas sociais.

Isto dito, o relator do documento final revela várias desonestidades ao puxar a brasa à sua sardinha, como se dirá.

Logo no início omite a Declaração de Múrcia entre Portugal e Espanha em matérias de economia social. Refere apenas a Declaração do Luxemburgo adotada por 6 Estados Membros, e sobre ela o relator mente. Os Ministros reunidos no Luxemburgo não aprovaram um texto sobre ‘Boosting Social Enterprises in Europe’ (Impulsionar as empresas sociais), pois se lermos a nota de pé de página, a Declaração chama-se ‘A roadmap towards a more comprehensive ecosystem for Social Economy enterprises’ (Guião para um ecossistema mais abrangente para as empresas de economia social). Aliás, a segunda reunião dos Ministros do Luxemburgo, que teve lugar em Paris, versou o tema ‘Boostons l’Innovation sociale’, nada indicando uma centralização em empresas sociais, antes pelo contrário, com vários deles, e a maior parte das intervenções da plateia, a referir empresas de economia social.

Segunda desonestidade, o recurso a estatísticas sobre economia social europeia e sua utilização para reforçar o peso das empresas sociais e necessidade de lhes ser dada mais atenção a nível europeu. Tanto mais estranho quando a própria Comissão financia a elaboração de contas satélite de economia social e não de contas satélite de empresas sociais. Neste ponto, a versão final mantém a necessidade de se realizarem contas satélite sobre empresas sociais, o que não havendo um conceito unívoco destas se revelará um exercício estéril, por os universos poderem não ser comparáveis. É aliás estranho que a Comissão esteja a financiar concursos visando apoiar contas satélite de empresas de economia social e agora mude de agulha, o que pode conduzir a que o dinheiro já dado a 5 países (dos quais alguns nem sequer são membros da União) para o exercício tenha sido inútil.

Terceira desonestidade, apresenta-se um relatório sobre empreendedorismo social e aproveita-se para confundir os espíritos com parágrafos sobre economia colaborativa, economia circular, e os ‘negócios inclusivos’ a discutir no G20. Está-se a tentar que a Comissão se concentre numa realidade alternativa à economia puramente capitalista e pela porta de trás, nela parece que se quer fazer entrar um conjunto de empresas que de social pouco terão, mas que poderão vir a concorrer aos envelopes financeiros disponibilizáveis para as empresas de economia social.

Ponto positivo no cotejo das duas versões do relatório é, sem dúvida, o de a Comissão ter ouvido as posições emitidas pelos delegados ao GECES. O texto está muito melhorado. Nalgumas partes procurou-se corrigir o seu alcance último (à expressão empresa social surge aliada a expressão que queríamos ver incluída, a de economia social), noutras dá a impressão ou preferimos acreditar que não houve tempo para uniformizar o texto (foram essencialmente objeto de correções a parte introdutória e os textos dos grupos de trabalho 2 e 4 no sentido que a CASES e a SEE reivindicavam, mas não os textos dos grupos 1 e 3 que continuam, apenas, a falar em empresas sociais), e

sobretudo corrigiu-se a nossa crítica principal, a saber, a de um grupo de técnicos, com o ámen da Comissão, se reservar o direito de impor aos Estados membros que viessem a publicar legislação sobre empresas sociais. O verbo **must** foi substituído por **would**, e muitos outros verbos que se apresentavam no tempo presente viram o seu tempo verbal passar a condicional. O capítulo que incluía aquela obrigação foi eliminado, e parte do seu texto passou a outra parte no relatório.

Foi incluído um novo capítulo sobre inclusão social e luta contra a pobreza, que complementa o que se passou a chamar 'criação e desenvolvimento de emprego de qualidade e inclusivo'. Nada de especial a comentar sobre o respetivo conteúdo, a não ser a inclusão de um parágrafo sobre as WISE, que surgem como a forma organizativa única de luta contra a pobreza e exclusão, não o sendo obviamente.

Em suma, haverá ainda que proceder à 'harmonização' do texto. Após as críticas feitas de que 'social enterprise' não podia ser o único destinatário do documento, passou a usar-se a expressão 'social economy and social enterprises' em grande parte do documento. Resta corrigir o que ainda continua a remeter para empresas sociais apenas. Curiosamente a relatora do grupo 4 corrigiu o seu texto e em caixa de pé de página substituiu empresa social por empresa de economia social, o que certamente levará os defensores das empresas sociais a criticarem a opção. Refiro o facto, apenas, para frisar que falta trabalho a desenvolver entre a reunião de 14 de outubro e a apresentação formal do relatório em final de novembro na reunião especialmente convocada pela Presidência eslovaca.

Mas o trabalho de harmonização, colocado que foi o Grupo de trabalho in situ, isto é, podendo recomendar mas não impor, **não deveria inviabilizar o apoio de Portugal ao documento**, pois trata-se de uma iniciativa da Comissão que terá desenvolvimentos futuros em matérias de interesse para a economia social. Claro que tudo irá depender do arbítrio do funcionário da Comissão em cada situação concreta (será ele, por exemplo, que interpretará o advérbio 'primarily'/principalmente, aplicado ao reinvestimento dos 'profits'/resultados para alcançar objetivos sociais (ver definição do que é empresa social na (SEC(2011)1278), página 3 - anexo 2 ao documento do GECES). Mas na sequência da aprovação do documento poderá vir a ser aprovado um Plano de ação para a economia social em 2017, se a carta do GECES a pedi-lo tiver acolhimento do colégio de comissários, algo que à data em que escrevo ainda não sei.

Se a não inviabilização for aceite superiormente, peço que me seja dado o mandato de esperar pela posição que sobre o texto venha a tomar a Social Economy Europe na sua reunião de 27 de setembro e audição do Parlamento europeu de 28 do mesmo mês. Se a tendência generalizada for pela não aceitação do documento recolocaremos superiormente a posição a tomar a 14 de outubro."

Acabámos por nos não opor ao documento, o que foi especialmente bem acolhido pelos representantes da Comissão Europeia. Mas sabemos que não aprovámos um documento perfeito.

Restará falar do relatório final aprovado e apresentado em Bratislava, que faz 13 recomendações para ações concretas no domínio das empresas sociais e das empresas de economia social, a saber:

1ª recomendação

A COMISSÃO EUROPEIA, OS ESTADOS MEMBROS E AS ORGANIZAÇÕES DA ECONOMIA SOCIAL DEVEM REUNIR PROVAS FORTES DO VALOR ACRESCENTADO QUE POSSUEM E COMUNICÁ-LO MELHOR

As ações devem incluir:

Coligir sistematicamente dados e dar prioridade à investigação sobre a importância económica e social, incluindo o potencial de emprego, bem como dinâmicas das empresas de economia social (Estados Membros e Comissão)

Cocriar uma estratégia comunicacional que cubra toda a Europa (Comissão em conjunto com Estados membros e organizações do sector)

Partilha de conhecimento e instrumentos sobre o valor social acrescentado, incluindo instrumentos sobre a gestão do impacto social (Comissão, Estados Membros, organizações da economia social)

Construir uma melhor capacidade de relatar o valor social gerado (organizações de economia social).

2ª recomendação

A COMISSÃO EUROPEIA, OS ESTADOS MEMBROS E AS ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL DEVERIAM ALIMENTAR UMA COMUNIDADE MAIS ASSERTIVA E COORDENADA

As ações devem incluir:

Forjar redes representativas legítimas, diversificadas e inclusivas, que permitam sinergias , aprendizagem mútua e coordenação (Empresas de economia social)

Apoiar a representação da comunidade das empresas de economia social a nível europeu (Comissão em conjunto com as organizações da economia social e os Estados Membros)

Promover uma cultura política de cocriação com as empresas de economia social e suas organizações representativas (Estados Membros).

3ª recomendação

A COMISSÃO EUROPEIA E OS ESTADOS MEMBROS, BEM COMO AS SUAS AUTORIDADES LOCAIS E REGIONAIS, DEVEM INSERIR A DIMENSÃO DA EMPRESA DE ECONOMIA SOCIAL NAS POLÍTICAS, PROGRAMAS E PRÁTICAS RELEVANTES. DEVEM CONSULTAR E ENVOLVER AS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL O MAIS QUE FOR POSSÍVEL NA CRIAÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS E AÇÕES. AS ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL DEVEM ATIVAMENTE PROMOVER E USAR ESSAS OPORTUNIDADES.

As ações devem incluir:

Incluir as empresas de economia social enquanto entidades elegíveis em todos os relevantes programas de financiamento e acrescentar as dimensões das empresas de economia social na implementação e avaliação das iniciativas políticas da União europeia (Comissão europeia)

Promover a participação das empresas de economia social nos esquemas europeus de mobilidade relevantes (Comissão europeia)

Promover a aprendizagem mútua e capacitação entre autoridades locais/regionais, por forma a desenvolver estratégias integradas de apoio às empresas de economia social (Comissão europeia e Estados membros)

Aplicar critérios sociais aos processos de contratação pública (Comissão europeia)

Inclusão da temática da economia social nos currículos do nível primário ao universitário e promover oportunidades de carreira nas empresas de economia social via serviços públicos de emprego e de orientação profissional (Estados membros e autoridades locais e regionais)

Promover a partilha de conhecimentos e relações comerciais entre empresas tradicionais e empresas de economia social (Comissão europeia, Estados Membros, Empresas de economia social).

4ª recomendação

DEVEM SER PROPORCIONADOS MAIORES RECURSOS PARA PROGRAMAS DE FORMAÇÃO, INCUBADORAS E INTERMEDIÁRIOS QUE FORNEÇAM APOIOS À MEDIDA DAS NECESSIDADES DE CAPACITAÇÃO DAS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL, APOIOS NECESSÁRIOS À CONSTRUÇÃO DE QUALIDADES DE GESTÃO E AO DESENVOLVIMENTO DA SUA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

As ações devem incluir:

Fortalecer o amplo apoio comunitário às redes/plataformas que ligam indivíduos (incluindo consultores e peritos voluntários) com empresas de economia social que necessitem de capacitação, e instituição de prémios para as empresas de economia social (Comissão)

Criar um programa de financiamento pan-Europeu ao investimento e capacitação, que ajude as empresas de economia social a atingir um nível de prontidão para o investimento, através do apoio ao fornecimento de serviços de capacitação de fornecedores selecionados (Comissão)

Financiar incubadoras/aceleradoras e intermediários especializados em empresas de economia social, que ofereçam formação e capacitação às empresas de economia social (Estados membros)

Usar os Fundos estruturais e de investimento europeus (*ESIF*) para financiar atividades de capacitação ao nível dos Estados membros (Estados membros).

5ª recomendação

IMPLEMENTAR MEDIDAS CONCRETAS QUE LIBERTEM E ATRAIAM FINANCIAMENTO MAIS ADEQUADO ÀS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL

As ações devem incluir:

Promoção, formação, orientação e compreensão na ampla comunidade fornecedora de fundos (privada e pública) sobre como financiar empresas de economia social (recolha das melhores práticas no seio da comunidade da economia social fornecedora de fundos e disseminação delas pela Comissão)

Capacitar a 'comunidade de impacto' que compreende e ativamente financia as empresas de economia social, permitindo aos intermediários financeiros da economia social ir ao encontro das necessidades das empresas alvo

Aumentar os critérios de aptidão a investir nas empresas de economia social, levando ao aumento do fluxo de fundos para a economia social (Comissão e Estados membros)
Remoção ou alívio de barreiras regulamentares enfrentadas pelos financiadores privados das empresas de economia social e por elas próprias (Comissão)
Mapear os diversos incentivos fiscais associados ao financiamento das empresas de economia social que existam, disseminando as melhores práticas (Comissão e Estados membros).

6ª recomendação

FUNDOS PÚBLICOS DEVEM CONTINUAR A SER DIRECIONADOS PARA AS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL E PARA AJUDAR A MOBILIZAR CAPITAL PRIVADO, ATRAVÉS DO INVESTIMENTO NAS E DIMINUIÇÃO DOS RISCOS DOS FINANCIADORES DAS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL, BEM COMO PELA CRIAÇÃO DE ESTRUTURAS ADEQUADAS DE GOVERNANÇA.

As ações devem incluir:

Possibilitar o aumento dos volumes de financiamento dos instrumentos financeiros públicos (v.g. EaSI, EFSI, InnovFin do Horizon 2000, COSME e outros instrumentos em desenvolvimento) e melhorar a qualidade do financiamento às empresas de economia social (Comissão) e do investimento nas empresas de economia social e intermediários especializados (Estados Membros)

Programar os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (ESIF) para melhorar o fornecimento de serviços e o investimento em infraestrutura social de alta qualidade. O ESIF deve ter um papel transformativo e usado para complementar – não substituir – os orçamentos nacionais dos Estados membros (Comissão e Estados membros)

Recomendar aos Estados membros que invertam os cortes feitos nos serviços sociais, de saúde e de educação nos orçamentos públicos e promovam o investimento social nesses serviços de forma coordenada e abrangente

Desenvolver complementaridades entre financiamento público e privado das empresas de economia social através do uso de instrumentos híbridos (Comissão e Estados Membros)

Representar os interessados chave do ecossistema da economia social na governança de esquemas apoiados por fundos públicos, como o EFSI, e promover o uso da medição do impacto (Comissão).

7ª recomendação

A COMISSÃO DEVERÁ PROPOR UMA MEDIDA LEGAL NÃO VINCULATIVA QUE POSSA AJUDAR OS ESTADOS MEMBROS A DESENHAR UM ENQUADRAMENTO ADEQUADO DE APOIO AO FLORESCIMENTO E EXPANSÃO DAS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL

As ações devem incluir:

Preparar uma recomendação legal, no quadro dos Tratados, que defina princípios mínimos que encorajam e apoiem os Estados membros no estabelecimento de um quadro nacional dedicado ao desenvolvimento das empresas de economia social (Comissão)

Monitorizar as políticas para as empresas de economia social nos trabalhos da Comissão durante o Semestre Europeu, por forma a seguir a implementação da referida recomendação legal (Comissão).

8ª recomendação

AS OPERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS DAS MUTUALIDADES E COOPERATIVAS DEVEM SER ESTIMULADAS PARA POSSIBILITAR O USO DE TODO O SEU POTENCIAL NO MERCADO INTERNO DE FORMA A EXPANDIR AS SUAS ATIVIDADES.

As ações devem incluir:

Apoio financeiro às operações transfronteiriças via programas como o INTERREG (Comissão)

Coligir as melhores práticas relativas a incentivos ao estímulo do seu crescimento no Mercado Interno e difundi-las amplamente (Comissão e Estados membros).

9ª recomendação

COMPRADORES PÚBLICOS DEVEM FAZER O MELHOR USO DAS NOVAS REGRAS SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS E INSERIR CONSIDERAÇÕES SOCIAIS NOS SEUS PROCEDIMENTOS DE CONCURSO, INCLUINDO CONTRATOS RESERVADOS À INTEGRAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL DAS PESSOAS DEFICIENTES E DESFAVORECIDAS (ART.20), BEM COMO OS SERVIÇOS DE SAÚDE, SOCIAIS E CULTURAIS (ART.77)

As ações devem incluir:

Atualizar o guia da Comissão ‘Comprar Social’ publicado em 2011 e monitorizar as melhores práticas (Comissão)

Desenvolver programas de capacitação específicos e campanhas de comunicação (Comissão e Estados membros)

Conduzir/desenvolver formação específica para os funcionários públicos europeus, por forma a que entrem em consideração com aspetos sociais quando desenham procedimentos concursais (Comissão)

Criar redes de estímulo ao empenhamento dos vários interessados neste processo (Estados membros, autoridades contratantes, organizações de economia social).

10ª recomendação

OS DECISORES POLÍTICOS DEVEM MELHORAR O SEU CONHECIMENTO DAS REGRAS SOBRE AJUDAS DE ESTADO E DO SEU IMPACTO NAS EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL FORNECEDORAS DE SERVIÇOS ECONÓMICOS DE INTERESSE GERAL

As ações devem incluir:

Preparar ou, se for o caso, atualizar as linhas de orientação, mormente o guia para aplicação das regras da União europeia de 2013 em matéria de serviços económicos de interesse geral (Comissão e Estados membros)

Lançar novas ações de formação sobre como aplicar as regras sobre ajudas de Estado (Comissão e Estados membros).

11ª recomendação

A COMISSÃO EUROPEIA/EEAS DEVE CONTRIBUIR, NO ÂMBITO DO

PRÓXIMO CICLO DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL, PARA UM SIGNIFICATIVO E CRESCENTE AUMENTO DO CONHECIMENTO GLOBAL SOBRE ECONOMIA SOCIAL, E DEVE APOIAR OS ECOSISTEMAS A NÍVEL MUNDIAL

As ações devem incluir:

Lançamento de uma iniciativa permanente de investigação em conjunto com outros doadores e parceiros interessados, como a OCDE e os membros do seu Comité de Assistência ao Desenvolvimento, a UNRISD, o Banco Mundial, e as agências de desenvolvimento nacionais e outros doadores públicos e privados na EU

Prever um orçamento específico para a avaliação do impacto dos novos programas de apoio à economia social para ultrapassar a falta de provas robustas e claras sobre o impacto deste tipo de empresa nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esta ação deve também ser levada a cabo pelos Estados membros.

12ª recomendação

A COMISSÃO EUROPEIA DEVE DESEMPENHAR UM PAPEL DE LIDERANÇA NA PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO GLOBAL E APOIO À ECONOMIA SOCIAL, AGINDO COMO ORGANIZADOR DO MERCADO E UTILIZANDO A TROCA DE CONHECIMENTOS

As ações devem incluir:

Levar a cabo um processo interno de aprendizagem, coordenação e cooperação entre os vários departamentos da Comissão e EEAS (Serviço europeu de ação externa), cujo trabalho esteja ligado ao desenvolvimento infraestrutural e apoio da economia social

Começando em 2017, iniciar uma série de reuniões sobre trocas, orientadas para a ação, com outros doadores e investidores globais (privados e públicos) ativos numa base transnacional no apoio à economia social (qualquer que seja a sua designação local)

Pugnar, em conjunto com o Governo alemão, que assume a Presidência do G20 no outono de 2016, pela promoção de políticas específicas de apoio dos negócios inclusivos/atividades e economia social (como discutido no Quadro dos Negócios Inclusivos do G20), por forma a melhor refletir as diferenças no quadro de valores, princípios e razão de ser dessas organizações.

13ª recomendação

A UNIÃO EUROPEIA E O EEAS DEVERÃO PRIORIZAR APOIO ADEQUADO EM TODAS AS SUAS EXISTENTES E FUTURAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÓMICO (COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICA COMERCIAL, POLÍTICA DE VIZINHANÇA, ETC.) E INSERIR A ECONOMIA SOCIAL NO PENSAMENTO ESTRATÉGICO VISANDO A CONSTRUÇÃO DE ECOSISTEMAS SUSTENTÁVEIS PARA A ECONOMIA SOCIAL, TAL COMO REFLETIDO NOS PILARES DA SBI (INICIATIVA DE EMPREENDEDORISMO SOCIAL)

As ações devem incluir:

Afetação, no próximo ciclo de programação, de financiamento específico direto e indireto às organizações de economia social de terceiros países, de acordo com os governos e o apoio das organizações de finança social; e iniciar colaboração concreta com outros

parceiros globais para alavancar o financiamento da UE e dar força ao impacto dos respetivos programas

Aumentar a consciência sobre o papel da economia social na concretização dos ODS, em particular junto dos Governos, bem como sobre o potencial Norte-Sul, Sul-Norte e Sul-Sul da troca de aprendizagem, inovação e colaboração, fornecendo casos de bem sucedida replicação de soluções e modelos de economia social, bem como o seu impacto

Inserir a economia social no revisito Consenso Europeu sobre Desenvolvimento

Organizar eventos de mercado que liguem as empresas de economia social com o ecossistema financeiro internacional e facilitar grandes investimentos nos países em desenvolvimento, bem como empenhar outras organizações de economia social na definição de instrumentos financeiros que vão de encontro às suas necessidades.

Vamos ver agora como é que os serviços da Comissão vão acolher e desenvolver o que foi proposto pelo GECES. Os sinais que são conhecidos não são muito favoráveis. A comissária que esteve em Bratislava disse ir analisar o documento e procurar implementá-lo. Mas pôs de parte o que se esperava vir a ser a mensagem principal a transmitir ao setor no seu discurso de receção do documento. Queríamos ouvir a Comissão dizer-nos ir preparar em 2017 um Plano de ação para a economia social, e isso não nos foi dito. Pelo que a luta continuará. Mas observadas em detalhe as recomendações certamente se concluirá que com ou sem Plano europeu o texto refere linhas que qualquer político terá de usar se quiser desenvolver internamente o setor da economia social. E o mesmo se passará com a Comissão europeia. Entre parêntesis no texto o GECES refere quem é o primeiro destinatário de cada ação.

Conclusão..

Ao longo do artigo fui referindo a minha preferência pela não introdução de um conceito de empresa social nos trabalhos em curso na União europeia. Gostaria mais de ter visto desenvolver com maior profundidade o setor da economia social, seja o tradicional, composto por cooperativas, mutualidades, associações e fundações, seja o mais atual aberto a novas realidades englobadas sob a capa de ‘híbridos’.

Todavia, o conceito existe e há que trabalhar com ele, mesmo quando, como diz David Hiez (30), a ‘impressão que fica é a de insegurança jurídica. A empresa social permanece fugidia e por isso sujeita aos perigos da banalização’.

O conceito existe, mesmo mal definido, lamentavelmente definido até, mas porque tem interpenetrações com o outro conceito, o de economia social, para que todos os que nesta se reconhecem possam daquele beneficiar, nós próprios acabámos por contribuir para o tornar ainda mais lamentável. Estou a falar de se ter feito força para que a Comissão europeia reconhecesse que todas as cooperativas, mesmo as que não são empresas sociais, passassem a sê-lo como única forma de acederem aos fundos de empreendedorismo que a Comissão irá disponibilizar na sequência da aprovação do Regulamento respetivo. Se o não tivéssemos feito, haveria empresas cooperativas que ficariam fora do acesso aos fundos, restando-lhes os relativos às PME, e estes quantas vezes apenas após dispenderem esforços a explicar à Comissão que como tal devem ser vistas.

Hiez fala em três perigos, relacionados com a ligação imediata que se faz entre o empreendedor e o indivíduo. Na economia social é o coletivo que surge, e por isso, a empresa social traz consigo o perigo de exclusão de estruturas sem objeto social mais

ligadas ao interesse coletivo que ao conceito de interesse geral, de mais difícil discernimento; o perigo de se não tomar em consideração a virtude emancipadora do coletivo, verdadeira substância nos países latinos da empresa social; e o perigo do 'refluxo da propriedade comum', da possibilidade de apreensão individual dos bens que conceptualmente deverão passar de uma para outra entidade de economia social, os chamados bens comuns.

Portugal deverá num momento mais próximo que longínquo debruçar-se sobre a definição de empresa social. Por isso, precauções devem ser tomadas nesta fase, diria mesmo que conviria não haver precipitação e esperar que o conceito assentasse. Porque temos um setor de propriedade cooperativo e social dos meios de produção, o nosso caminho está balizado e mais difícil se torna introduzir nele alterações, sobretudo as que derivam de misturas entre público, coletivo e privado.

Em suma, haverá que debater o que está sobre a mesa, procurar sinergias com outros países na matéria, mas obviamente ir aproveitando da empresa social o que for possível aproveitar na ausência de um tratamento comunitário autónomo da empresa de economia social.

Mas ao mesmo tempo que nos inclinamos para esperar para ver, haverá que estar atento aos híbridos cooperativos e a novas formas organizativas que no futuro venham a necessitar de enquadramento jurídico. Há sempre tendência para nós juristas discutirmos o que vem primeiro, se a lei se a prática. Verificámos isso nas Cooperativa di Comunità. Não haverá nada como deixar portas abertas, mas com condições na entrada pela porta. Por isso, tem de haver abertura para analisar quaisquer novos fenómenos. É isso o que se espera das autoridades, sendo que elas serão em breve também chamadas a responder às reivindicações que sairão do 1º Congresso nacional da economia social marcado para novembro de 2017. Os híbridos cooperativos não deixarão de motivar algumas conclusões e reivindicações a levar à consideração do Governo português e a partir daí a outros países que, como o nosso, estão ativos neste domínio. A existência já com 40 anos de um setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção sossega-nos e baliza-nos o caminho, e nessa matéria, creio, estaremos mais avançados do que outros. Mas haverá sempre que comunicar melhor e estar atento ao meio envolvente, tudo sempre tendo presente que lutamos pelas pessoas, pelo seu bem estar, pela sustentabilidade de um modelo que mesmo que a atual maioria o não veja como alternativa ao modelo capitalista, se este quiser continuar a espezinhar-nos, o dia chegará em que essa alternativa poderá ter que ver a luz do dia. E se nesse dia estivermos unidos e cientes dos nossos ideais e valores, com maior ou menor custo sairemos vencedores.

NOTAS:

- (1) Ver Leite, João Salazar - O "*Sistema Solar Cooperativo*" - Boletim do INSCOOP (Março/79);
- (2) Notas de Orientação para os Princípios Cooperativos, aprovadas pela ACI na Assembleia Geral de Antalya, Turquia, em 2015., in www.cases.pt, Atividades, Estudos e Publicações.

- (3) Outro erro surge no n.º 4 do artigo 5.º, já que a estruturação vertical do movimento nada tem a ver com tipos de membros. Destes tipos não faz sentido aí referir um só, os membros investidores, pois estes voltam a ser referidos no artigo 20.º. Há também remissões erradas para outros artigos, bem como impossibilidade de cumprimento de algumas soluções previstas, caso das coimas a aplicar pela Cases.
- (4) O Conselho Nacional de Economia Social (CNES) foi instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010, publicada no Diário da República, 1.ª série, N.º 150 de 4 de Agosto de 2010.
- (5) Rodrigues, José António – Código Cooperativo Anotado e Comentado, Quid Juris, 2011. O Código foi inicialmente aprovado pelo Decreto-Lei 454/80, de 9 de outubro, ratificado pela Lei 1/83, de 10 de janeiro, e sujeito a alterações pontuais várias, antes e depois de ter sido republicado pela Lei 51/96, de 7 de setembro, e agora pela Lei 119/2015 referida.
- (6) Namorado, Rui - Introdução ao Direito Cooperativo, 2000– Livraria Almedina
- (7) Ver Leite, João Salazar in Anuario de Estudios Cooperativos (1992) – Universidad de Deusto, Bilbao
- (8) Spear, Roger – Co-operative Hybrids, Open University, UK, 2010.
- (9) Por exemplo em Borzaga, Carlo – L'impressionnant développement des cooperatives sociales, 1998
- (10) Borzaga, Carlo e Santuari, Alceste – Dalla cooperative tradizionali alle cooperative sociali in L'impresa sociale in prospettiva europea, pág.167 e segs, Edizioni 31, 2001.
- (11) Politiche ed Interventi per Accompagnare le Cooperative di Comunità, Bolzano 2015.
- (12) O'Connor, Pauline e Meinhard, Agnes - Work Integration Social Enterprises (WISEs) : Their Potential Contribution to Labour Market (RE-) Integration of at Risk Populations, Centre for Voluntary Studies, Ontario, 2014.
- (13) Leite, João Salazar – Textos de Economia social, in www.cases.pt, Atividades, Estudos e Publicações, 2014
- (14) Leia-se por exemplo de Heloísa Perista e Susana Nogueira a comunicação constante das Atas do 5.º Congresso Português de Sociologia, intitulada “Empresas sociais em Portugal: Uma breve análise com base em estudos de caso”, 2004.
- (15) Numa nota de reflexão interna da CEPES- Confederação Empresarial Espanhola da Economia social, de Setembro de 2012, pode ler-se:

“... as empresas sociais são consideradas como uma ponte na relação entre os universos cooperativo e associativo tradicionais. Por um lado, as empresas sociais dão mais valor ao risco económico nas atividades produtivas que as associações tradicionais. Por outro, mostram uma maior tendência para o interesse geral que as cooperativas tradicionais, cuja prioridade é o interesse coletivo dos seus membros.” E logo depois: “Mesmo que, por falta de identificação com o conceito de Economia social, determinados setores em Bruxelas considerem as empresas sociais como algo distinto da Economia social, há que recordar que em sentido estrito todas as empresas sociais são parte integrante da Economia Social. Contrariamente, nem todas as empresas da economia social são empresas sociais. Isso foi reconhecido pela literatura científica e académica mais prestigiada (CIRIEC, EMES), bem como pela própria Comissão Europeia – COM(2011)682.

(16) A mesma Comissão Europeia, em texto preparado noutra DG, fez aprovar o COM 682, intitulado “Iniciativa de Empreendedorismo Social – Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais”, não sendo capaz de propor uma verdadeira definição de empresa social, foi, porém, muito mais clara sobre aquilo que dela faz parte.

(17) Em “Playing with Numbers: A Methodological Critique of the Social Enterprise Growth Myth, de S.Teadale, F.Lyon e R. Baldock, Journal of Social Entrepreneurship, vol.4, nº2, 2013.

(18) A Lei de Bases proposta pelo Partido Social Democrata não falava em empresas sociais. No seu Preâmbulo podia, todavia, ler-se “Que a estratégia de empreendedorismo social, em que se deve desenvolver a Economia Social, nasce do conceito de desenvolvimento sustentável, e é fundada em mecanismos de cooperação que envolvem organismos públicos, empresas socialmente responsáveis e instituições com objetivos inclusivos comuns sustentáveis.” Diga-se que, pelo menos, existem já definições normativas de empresa social nas leis italiana, finlandesa, belga, letã e lituana, que por não coincidirem no que tratam apenas iriam criar ruído se as pormenorizássemos.

(19) Parecer sobre o COM 682, relator Giuseppe Guerini, JO C229, de 31.7.2012.

(20) Regulamento nº 346/2013, de 17 de abril, relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social, no JO L115, de 25.4.2013. O considerando 20 diz que “a atividade principal dos fundos de empreendedorismo social qualificados consiste no financiamento de empresas sociais através de investimentos primários”. A iniciativa comunitária fora o COM 862, de 2011.

(21) ‘Social enterprises and the Social Economy going forward’, European Commission, 2016.

- (22) Defourny, Jacques – Social Enterprise in an Enlarged Europe : Concept and Realities, EMES
- (23) Ver ‘Legal Framework for Social Economy and Social Enterprises: A Comparative Report, de autoria do European Center for Not-for-Profit Law, 2012; ou Travaglini, Claudio, Bandini, Federica e Mancinone, Kristian - Comparative study on legal frameworks and governance structures, 2008. Ver também o documento da Cooperatives Europe intitulado ‘Cooperatives as social economy/business/enterprise/entrepreneurs?’
- (24) Demoustier, Danièle – Las empresas sociales: nuevas formas de Economía Social en la creación de servicios y empleos, CIRIEC-España, 2005.
- (25) Defourny, J. e Nyssens, M – Fondements d’une approche européenne de l’entreprise sociale, Université de Liège, 2008.
- (26) Esta definição foi a que os três comissários europeus mais diretamente ligados à problemática da economia social na chamada 2ª Comissão Barroso (László Andor, do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão; Michel Barnier, do Mercado Interno e Serviços; Antonio Tajani, da Indústria e Empreendedorismo) escolheram para constar do documento ‘Social economy and social entrepreneurship’, vol.4 do Guia da Europa social, Março de 2013. Só que uma ‘Comunicação’ não tem a força jurídica de um ‘Regulamento’.
- (27) O Small Business Act (COM(2008)394, foi objeto de uma análise intercalar com o nº COM(2011)78, em Fevereiro de 2011.
- (28) Reproduz-se o texto do telegrama da REPER portuguesa neste ponto das negociações:

... O que é que Portugal pretende? Pretende que as organizações da economia social tenham acesso a estes fundos. Para a Comissão esta questão mantém-se problemática, na medida em que pode abrir a tal “caixa de pandora” para todas as ONG’s. PT referiu que ao nível nacional as organizações da economia social têm um enquadramento legal e aí incluem-se as mutualidades, as cooperativas e as instituições de solidariedade social. COM perguntou se melhorar o texto do “considerando 16” poderia ajudar, pois para COM o regulamento tal como está já possibilita o acesso das instituições da economia social.

Em resposta à COM, referi que o “considerando” está bem assim, não há necessidade de o alterar, e que PT quer ter garantias expressas no articulado do Regulamento. Neste sentido, estudou-se (COM, PRES e PT) a possibilidade de se introduzir uma nota pé de pagina, afirmando que o conceito de “empresa social” também inclui os “operadores sociais”, (...) que exercem uma atividade económica, independentemente da sua forma legal. Esta afirmação parece garantir de forma mais clara essa elegibilidade, e tem como base um regulamento da Comissão, de

2008, e jurisprudência do Tribunal de justiça. A referencia legal deverá estar contida na nota de rodapé.

No final, a PRES apresentou a “proposta de compromisso” às restantes delegações que se mostraram positivas a este aditamento. As delegações que nos apoiaram anteriormente, mantêm a sua reserva de análise de modo a poderem manter o seu apoio a PT. Hoje mesmo a Presidência enviou-me uma proposta de texto que deverá figurar como nota de pp do artigo 2º do regulamento (email em baixo). Sobre isto, peço a vossa urgente e cuidada análise de modo a podermos confirmar, ou não, a nossa aceitação.

Queria dar-lhe conta que conseguimos passar em COREPER um “novo considerando” (16.a) que esclarece o âmbito do artigo 2º (definições) e vai no sentido que pretendíamos (junto anexo o documento que foi a COREPER, pag.3):

"Social enterprise" has for the purpose of this regulation the same meaning as "social undertaking", irrespective of its legal form, including the forms of social economy undertakings. Cf. also Commission Regulation 800/2008 stating that an enterprise is considered to be any entity engaged in an economic activity, irrespective of its legal form".

(29) Da Proposta de Regulamento com o nº COM(2011)607 veio a resultar o Regulamento 1304/2013, JO L347, de 20.12.2013.

(30) Le cadre juridique de l'entreprise non capitaliste, clef de distinction entre l'entreprise sociale et l'entreprise d'économie sociale et solidaire?, de David Hiez, na RECMA – Revue Internationale de l'Économie sociale, nº 327, Janeiro de 2013.

João Salazar Leite
Fevereiro de 2017