

# O PROCESSO DE REFORMA DA ECONOMIA SOCIAL EM PORTUGAL

Eduardo Graça\*

## Introdução

Como sempre acontece com os que se envolvem na concretização de projetos, situando-os no espaço e no tempo, há que tomar decisões, fazer opções, correr riscos, expormo-nos ao escrutínio da opinião alheia seja qual for o nosso mister e a intensidade do impacto económico-social da tarefa a que nos propomos.

A minha resposta ao honroso convite para escrever nesta prestigiada revista, abordando o vasto tema da Economia Social, inscreve-se na preocupação em contribuir para uma melhor informação, e compreensão, da política que tem vindo a ser seguida, desde 2010, pelos governos no que respeita à Economia Social sendo assinalável a continuidade e previsibilidade da mesma.

Mas antes de expor, de forma breve, as suas grandes linhas, na minha ótica do gestor, não resisto a citar o Papa Francisco na recente *Exortação Apostólica - Evangelii Gaudium*, de 24 de novembro de 2013, enunciando um de quatro princípios relacionados *com tensões bipolares próprias de toda a realidade social*, “**O tempo é superior ao espaço**” e cito:

*Este princípio permite trabalhar a longo prazo, sem a obsessão pelos resultados imediatos. Ajuda a suportar, com paciência, situações difíceis e hostis ou as mudanças de planos que o dinamismo da realidade impõe. É um convite a assumir a tensão entre plenitude e limite, dando prioridade ao tempo. Um dos pecados que, às vezes, se nota na atividade sociopolítica é privilegiar os espaços de poder em vez dos tempos dos processos. Dar prioridade ao espaço leva-nos a proceder como loucos para resolver tudo no momento presente, para tentar tomar posse de todos os espaços de poder e autoafirmação. É cristalizar os processos e pretender pará-los. Dar prioridade ao tempo é ocupar-se mais com iniciar processos do que possuir espaços. O tempo ordena os espaços, ilumina-os e transforma-os em elos de uma cadeia em constante crescimento, sem marcha atrás. Trata-se de privilegiar as ações que geram novos dinamismos na sociedade e comprometem outras pessoas e grupos que os desenvolverão até frutificarem em acontecimentos históricos importantes. Sem ansiedade, mas com convicções claras e tenazes.*

## Definição de Economia Social

A definição operacional de economia social, adotada em Portugal, é a que consta da proposta no relatório *The Social Economy in the European Union*:

A Economia Social é um “*Conjunto de empresas privadas, organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de adesão, criadas para satisfazer as necessidades dos seus membros através do mercado, produzindo bens e serviços, assegurando o financiamento, onde o processo de tomada de decisão e distribuição de benefícios ou excedentes pelos membros não estão diretamente ligados ao capital ou quotas de cada um, correspondendo a cada membro um voto.*”

*A Economia Social agrupa também as entidades privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de adesão, que produzem serviços não mercantis para as famílias e cujos excedentes, quando existem, não podem ser apropriados pelos agentes económicos que os criam, controlam ou financiam.”*

Na Conta Satélite para a Economia Social (CSES), que adiante se aborda, considera-se ser esta definição *“a que melhor se adequa aos sistemas de Contabilidade Nacional visto não ter em consideração nem critérios jurídicos, nem administrativos, centrando-se na análise do comportamento dos atores da Economia Social, assim como na procura de semelhanças e diferenças entre os próprios atores e entre estes e os outros agentes económicos. Tem ainda em consideração os princípios históricos, bem como os valores próprios da Economia Social. É, por conseguinte, uma definição que tem um amplo consenso científico e que permitiu quantificar e tornar visível, de forma homogénea e harmonizada internacionalmente, alguns agregados das entidades pertencentes à Economia Social.”*

Tal definição é tanto mais importante quanto é certo coexistirem, nem sempre de forma harmoniosa, um pouco por todo o mundo, duas grandes conceções de economia social: a chamada conceção americana, circunscrevendo o perímetro das organizações da economia social às chamadas organizações sem fins lucrativos, “nonprofit institutions” (excluindo as cooperativas e mutualidades, as principais organizações do chamado “setor de mercado”) e a conceção europeia que, com mais ou menos variantes, por região ou país, estabelece um perímetro, mais alargado, no qual são consideradas as organizações dos chamados “setor de mercado” e “de não mercado”. É esta conceção mais abrangente que foi adotada em Portugal com incidência nas reformas institucionais e legais, assim como nos demais instrumentos operacionais que têm vindo a ser criados.

### **Novo edifício institucional e legal**

A setor da economia social, que a Constituição da República consagra sob a designação de “setor cooperativo e social”, deu um salto em frente, nos planos institucional e legal, através de um processo que teve o seu início em 2010 através da criação da CASES e do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), culminando esta fase de reinauguração com a aprovação da Lei de Bases da Economia Social (LBES), em vigor desde 7 de junho de 2013

Em Portugal, nos últimos três anos (2010-2013), ocorreram, pois, mudanças de fundo nas instituições e na legislação de enquadramento da economia social sendo assinalável o fato de tais mudanças ocorrerem com uma eleição legislativa de permeio, da qual resultou uma mudança de governo, demonstrando que é possível fazer prevalecer, sem escamotear naturais diferenças de opinião, compromissos políticos como foi, emblematicamente, demonstrado com a aprovação em março de 2013, por unanimidade, pela Assembleia da República da LBES.

Na verdade em inícios de 2010, finalizado o desenho institucional, e organizacional, da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) deu-se início a um processo de encontro e descoberta mútua dos diversos subsectores, ou “famílias”, da economia social em Portugal, herdeira de uma tradição histórica forte, durante muitas décadas constituída por uma nebulosa de organizações próximas, pelos princípios e

valores comuns, mas distantes entre si, na ação prática, e dispersas na relação com os poderes públicos.

O “setor cooperativo e social”, que a Constituição da República Portuguesa consagra, no art.º 82<sup>a</sup>, como um dos três setores de propriedade dos meios de produção, com a mesma dignidade dos setores público e privado, nunca havia tomado corpo, na nossa contemporaneidade, enquanto setor organizado, em torno de uma qualquer organização associativa, nem sequer havia prosseguido, de forma estruturada, objetivos comumente partilhados com o Estado.

As **cooperativas** e as **mutualidades**, nascidas da mesma raiz, com uma história centenária, raramente haviam coabitado em espaços de trabalho e diálogo; as **misericórdias**, com uma tradição de cinco séculos de história, têm dedicado o seu esforço a reconstruir um conglomerado social e económico, prossequindo, legitimamente, o seu próprio caminho, estribadas no direito canónico; as **instituições particulares de solidariedade social (IPSS s)** têm assumido crescente protagonismo, e importância, na ação social, em torno de um estatuto que o estado lhes atribui, preenchidas determinadas condições, recaindo sobre organizações com diversos estatutos jurídicos e as **associações**, mais numerosas e diversificadas pela natureza das suas atribuições e objetivos, além de mais pulverizadas no território, têm vindo a exercer um intenso espírito de sobrevivência.

### **Lei de Bases da Economia Social (LBES)**

A importância da Lei de Bases da Economia Social (LBES), assumindo-se como uma lei geral, resulta de prosseguir um objetivo primordial qual seja o do reconhecimento institucional e jurídico explícito do setor da economia social, o que passa fundamentalmente por:

- a) Delimitar o âmbito subjetivo das suas entidades e os princípios orientadores da respetiva atuação;
- b) Identificar as formas de organização e representação da economia social;
- c) Definir as linhas gerais das políticas de fomento da economia social;
- d) Identificar as vias de relacionamento das entidades da economia social com os poderes públicos.

Neste contexto, o art.º 1º da LBES dispõe que «*A presente lei estabelece, no desenvolvimento do disposto na Constituição da República Portuguesa quanto ao sector cooperativo e social, as bases gerais do regime jurídico da economia social, bem como as medidas de incentivo à sua atividade em função dos princípios e dos fins que lhe são próprios*».

Neste novo edifício em construção, com o contributo de todas e todos os que entendem a importância estratégica da economia social para a coesão social numa perspetiva de melhoria, e reforma do estado social, não esteve ausente a necessidade de criar um instrumento estatístico de forma a superar a falta de informação estatística credível, e certificada, do setor em Portugal.

## **Novo instrumento estatístico – Conta Satélite para a Economia Social (CSES)**

A LBES portuguesa, antecedida pela aprovação de lei homóloga em Espanha, antecipou a iniciativa legislativa francesa (viveiro dos movimentos inaugurais da economia social) e a do Canadá (Quebeque), integrando no seu articulado (art.º 6º, nº 2) a obrigatoriedade da elaboração de uma Conta Satélite da Economia Social (CSES) nos seguintes termos: *“Deverá ainda ser assegurada a criação e a manutenção de uma conta satélite para a Economia Social, desenvolvida no âmbito do sistema estatístico nacional”*.

Tal consagração foi consensual em grande medida pelo fato da CASES ter suscitado, e incluído no seu plano de ação, logo em 2010, a criação de uma CSES correspondendo a um desafio contido em diversos documentos da UE tal como, por exemplo, a Resolução do Parlamento Europeu de 19 de março de 2009, sobre Economia Social, publicada em 25 de março de 2010 em que, nos seus pontos 15 e 16 faz menção explícita ao “reconhecimento estatístico” nos seguintes termos:

*15. Convida a Comissão e os Estados-Membros a apoiarem a criação de registos estatísticos nacionais das empresas da economia social, a estabelecer contas satélite nacionais por sector institucional e por ramo de atividade, e a permitir a utilização desses dados pelo Eurostat, recorrendo também às competências disponíveis nas universidades;*

*16. Salienta que a medição da economia social é complementar à medição das organizações sem fins lucrativos (OSFL), convida a Comissão e os Estados-Membros a promoverem a utilização do Manual da ONU sobre as organizações sem fins lucrativos e a prepararem contas satélite que permitam melhorar a visibilidade das OSFL e das organizações da economia social;*

A conceção, e criação, de tal instrumento estatístico competiria sempre à autoridade estatística nacional (Instituto Nacional de Estatística – INE) que, desde logo, aderiu à proposta tendo sido celebrado um protocolo entre as duas instituições (CASES e INE), em 14 de abril de 2011, tendo em vista a concretização, em parceria, do projeto.

Tomando por base o ano de 2010 foi possível concluir que o setor da Economia Social em Portugal era constituído por 55 383 unidades, com forte heterogeneidade, tanto em número como pelo tipo de atividades desenvolvidas. No que respeita aos indicadores mais relevantes o VAB gerado pela Economia Social em 2010, representou 2,8% do VAB nacional, tendo 54,1% origem nas Associações e OES, 17,5% nas Cooperativas, 12,2 % nas Misericórdias, 8,5% nas Fundações e 7,7% nas Mutualidades. O emprego remunerado gerado pela Economia Social representava, em 2010, por sua vez, 5,5% do emprego total nacional revelando uma capacidade empregadora superior a setores relevantes da atividade económica como, por exemplo, o sector da banca e seguros.

Sublinho no que respeita a este indicador, muitíssimo importante num tempo em que o desemprego ameaça os próprios alicerces do estado social, que o emprego remunerado gerado pela Economia Social na UE ronda os 7,5% do emprego remunerado total (mais de 14 milhões de pessoas) o que, comparado com o indicador homólogo português (5,5%) indicia ser a Economia Social em Portugal um setor com elevado potencial na criação de emprego, assim o próprio setor seja capaz de se reorganizar, em particular, através de fusões, dinamização de redes e fomento da intercooperação, e o poder público, assuma e

ponha em prática a recém-aprovada LBES, desenvolvendo todo o seu potencial de apoio à regeneração e fomento da economia social.

## **Inovação na Economia Social**

As questões que se debatem nos centros de poder europeu, e global, interessam-nos, em particular, as que respeitam à definição de conceitos inovadores, como o de empresa social, que revela um surpreendente interesse da empresa capitalista, e seus ideólogos, pelos méritos dos princípios mutualistas e os princípios do bem comum. Sem demérito para o papel do capitalismo no desenvolvimento da humanidade ao qual, no meu pensamento, a economia social, ao contrário do que alguns defendem, não se constitui como alternativa global, mas tão-somente como parceira, a crise pós 2008 fez emergir a urgência do debate acerca da confluência de valores e princípios diversos que, estrategicamente, poderão confluír num novo conceito de empresa na qual o económico não capturará o social nem o social condicionará o económico.

Outro grande desafio é o da intercooperação, ou seja, o de encontrar caminhos que promovam a prática da cooperação no seio do próprio do movimento da economia social, aglutinando energias na diversidade, densificando o debate, formando os práticos, entrosando os protagonistas, criando sinergias entre os mundos do saber e do fazer, tendo em vista abrir à renovação de ideários sem perda na fidelidade a valores e princípios distintivos.

O tempo desta crise tem estimulado e feito crescer o interesse pela economia social, seus princípios e valores, em que avultam os da democracia, da liberdade e da intercooperação. Em Portugal será desejável que prossiga e se aprofunde, sem abrandamento da parte de qualquer dos protagonistas, o trabalho pelo reconhecimento do sector e pelo tema da economia social em toda a sua extensão e complexidade.

As organizações da economia social portuguesas têm que encarar os desafios do futuro, de forma positiva, ganhar escala em cada um dos seus subsectores, eficiência e eficácia, adotando uma gestão profissional que lhes permita delinear, com sucesso, estratégias nas quais a questão da sustentabilidade terá um papel cada vez mais relevante.

## **Conclusão**

No seu conjunto a economia social, em Portugal, constitui uma rede, densa e diversificada, implantada ao longo de todo o território nacional, constituindo-se como um poderoso movimento que gera emprego e coesão social, cria riqueza e exerce um papel preponderante, real e potencial, no fomento da integração social e da regeneração de territórios que têm vindo a ser esvaziados de população e de equipamentos. São mais de 55000 entidades, responsáveis por 2,8% do VAB e de 5,5% do emprego remunerado total.

Os desafios da economia social, no Portugal contemporâneo, têm que ser enquadrados num processo em movimento que está e decorrer com coerência desde 2010. Podem identificar-se, de forma sintética, como desafio institucional a consolidação e aperfeiçoamento da CASES e do CNES - órgão de consulta do governo; o desafio legal que decorre da aprovação da Lei de Bases da Economia Social (LBES), que entrou em vigor no dia 8 de junho de 2013, e que exige, além de outras ações de regulamentação, a reforma de legislação ordinária do setor da economia social.

Após um longo período histórico de vazio no que respeita à “reinvenção” do conceito de economia social, com suas virtualidades e constrangimentos ocorreram, num curto período de tempo, um conjunto de reformas no plano institucional, legal e estatístico, colocando a economia social em Portugal, para admiração dos mais atentos ao fenómeno, na agenda política.

\*Presidente da direção da CASES