



As boas práticas nas políticas públicas relativas à economia social europeia após a crise económica

SÍNTESE



Comité Económico e Social Europeu



Comité Económico e Social Europeu

As boas práticas nas políticas públicas relativas à economia social europeia após a crise económica

Síntese

As informações e opiniões expressas no presente estudo são da responsabilidade dos seus autores e não refletem necessariamente o ponto de vista oficial do Comité Económico e Social Europeu, que não garante a exatidão dos dados nele incluídos.

O Comité Económico e Social Europeu, assim como todas as pessoas agindo em seu nome, declina qualquer responsabilidade pela eventual utilização dada às informações contidas no estudo.

Informações gerais

ESTUDO ENCOMENDADO PELO *Comité Económico e Social Europeu (CESE)*

SERVIÇO REQUERENTE *Categoria da Economia Social do CESE*

GESTIONÁRIO DO ESTUDO *Secretariado do Grupo Diversidade Europa*

DATA *Maio de 2018*

CONTRATANTE PRINCIPAL *CIRIEC International Aisbl*



AUTORES *Rafael Chaves Avila
José Luis Monzón*

CONTACTOS *Rafael Chaves Avila - Rafael.Chaves@uv.es*

IDENTIFICADORES

		ISBN	doi
SÍNTESE			
PDF	QE-02-18-749-PT-N	978-92-830-4204-4	10.2864/3685

1. Introdução

Desde o final da última década, várias instituições da União Europeia apelaram à adoção de políticas públicas que estimulem a economia social ao nível europeu, nacional e regional. Uma declaração importante foram as conclusões do Conselho Europeu, publicadas em 7 de dezembro de 2015, sobre «A promoção da economia social como um fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa». Outra declaração oficial anterior foi o Relatório Toia¹, aprovado em 2009, pelo Parlamento Europeu. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) adotou igualmente vários pareceres com vista a reforçar a economia social nesse período. Todos estes desenvolvimentos refletem o facto de a economia social estar a encontrar o seu lugar como parte integrante e pilar do modelo social europeu, bem como base do desenvolvimento social e económico sustentável.

Neste contexto, e também no contexto da última crise, nesta década surgiu uma nova geração de políticas públicas em prol da economia social. Vários governos ao nível europeu, nacional e regional estabeleceram políticas inovadoras na Europa destinadas a estimular o desenvolvimento deste setor socioeconómico. Não obstante o referido anteriormente, é certo que a integração, nas políticas públicas, de diferentes tipos de empresas sociais tem sido uma prática generalizada durante várias décadas. Este facto tem sido mais patente nas políticas setoriais, tais como as políticas de desenvolvimento agrícola e rural, as políticas ativas de emprego destinadas a reduzir a exclusão social e as políticas de ordenamento do território, as políticas de regeneração urbana e de desenvolvimento local. Todas estas políticas associaram intervenientes da economia social à sua execução.

2. Objetivos e metodologia

O presente estudo apresenta uma seleção diversificada de práticas bem-sucedidas nas políticas públicas relativas à economia social em diferentes países europeus. Incide nas políticas em prol da economia social adotadas pelos governos, a nível europeu e nacional, no período 2010-2016. O presente estudo está relacionado com outros dois estudos, um realizado recentemente pelo CIRIEC para o CESE intitulado «Evolução recente da economia social na União Europeia»² (2017), e outro realizado e publicado pelo CIRIEC³ intitulado «A emergência da economia social nas políticas públicas. Uma análise internacional».

A abordagem conceptual da economia social utilizada é a mesma que para o estudo intitulado «A economia social na União Europeia» e pelas instituições europeias, assim como as definições do Parlamento Europeu constantes do Relatório Toia (2009): «A economia social é constituída por cooperativas, sociedades mútuas, associações e fundações, bem como por outras empresas e organizações que partilham as características básicas da economia social».

A classificação de «políticas da economia social» (PES) é utilizada para apresentar e analisar as diversas políticas públicas aplicadas. Pode-se distinguir entre dois grandes grupos de políticas

¹ Parlamento Europeu (2009), Relatório sobre a economia social, A6/0015/2009, relatora: Patrizia Toia.

² CIRIEC/CESE (2017) – «Recent evolutions of the Social Economy in the European Union» [Evolução recente da economia social na União Europeia], Comité Económico e Social Europeu, Bruxelas. <https://www.eesc.europa.eu/pt/node/55923>

³ CIRIEC/Chaves, Rafael e Demoustier, Danièle (ed) (2013) – «The Emergence of the Social Economy in Public Policy» [A emergência da economia social nas políticas públicas. Uma análise internacional], Peter Lang, editores, Bruxelas.

promotoras da economia social: por um lado, as *medidas políticas não vinculativas*, que se destinam a estabelecer um ambiente ou ecossistema favorável à emergência, funcionamento e desenvolvimento deste tipo de empresas e, por outro lado, as *medidas políticas vinculativas*, que visam as próprias empresas na sua capacidade de unidades empresariais. Em função da situação real do território de referência e o nível de desenvolvimento e massa crítica da sua economia social, os órgãos de poder devem priorizar certos tipos de medidas políticas em detrimento de outras.

Classificação das políticas da economia social: as medidas políticas não vinculativas visam estabelecer um ambiente favorável para a criação e desenvolvimento de empresas da economia social. Podem ser divididas em dois grupos, medidas políticas institucionais e medidas políticas cognitivas. As *medidas políticas vinculativas* visam intervir no processo económico das empresas da economia social com incentivos tanto do lado da oferta, promovendo a sua competitividade económica nas diferentes funções empresariais na cadeia de valor, como do lado da procura. Assim, há uma melhoria do acesso destas empresas sociais aos mercados públicos e aos mercados internacionais. O quadro 1 *infra* sintetiza esta categoria de medidas.

Quadro 1. Tipologia das políticas da economia social

<i>Medidas políticas não vinculativas. Medidas destinadas a criar um ecossistema favorável às empresas</i>	
Medidas institucionais	<ul style="list-style-type: none">– medidas que visam a forma jurídica das entidades da economia social, reconhecendo-as como interveniente privado;– medidas que visam reconhecer a sua capacidade de operar empresas da economia social no âmbito do setor económico em geral, eliminando todos os obstáculos jurídicos que possam existir;– medidas que visam reconhecer as empresas da economia social como decisores políticos, interlocutores na conceção, construção e aplicação das políticas públicas;– órgãos públicos que promovem as empresas da economia social.
Medidas cognitivas	<ul style="list-style-type: none">– medidas que visam divulgar, sensibilizar e informar sobre a economia social a toda a sociedade e/ou a grupos-alvo;– medidas que visam promover a formação em economia social;– medidas que visam promover a investigação em economia social.
<i>Medidas políticas vinculativas. Políticas económicas que promovem as empresas</i>	
Medidas do lado da oferta destinadas a aumentar a competitividade entre as empresas da economia social	<ul style="list-style-type: none">– medidas centradas em funções empresariais, tais como financiamento, consultoria/aconselhamento, formação, emprego e gestão dos recursos humanos, cooperação e redes, I&D e inovação, qualidade, novas tecnologias informáticas e de comunicação, espaço físico, etc.;– estas medidas distinguem-se consoante o ciclo de vida da empresa (criação ou fase de desenvolvimento do negócio).
Medidas do lado da procura destinadas à atividade das empresas da economia social	<ul style="list-style-type: none">– medidas que visam facilitar o acesso aos mercados públicos e estrangeiros (tais como as cláusulas sociais e os contratos públicos reservados).

Fonte: Adaptado da referência de Rafael Chaves. (2010:164).

3. Seleção de casos bem-sucedidos de políticas da economia social na Europa

De acordo com os objetivos do presente estudo, apresenta-se uma seleção de vinte casos bem-sucedidos de políticas da economia social (PES) aplicadas na Europa, que estão organizados segundo a tipologia de PES. O objetivo é apresentar casos muito diferentes de diversos países. São utilizados critérios qualitativos para identificar as «boas» práticas, com base na experiência do próprio grupo de peritos do CIRIEC, dos membros do CESE, da organização Social Economy Europe, e, por último, dos 89 peritos entrevistados durante a realização do outro estudo para o CESE intitulado «Evolução recente da economia social na União Europeia». Seguem-se os resumos dos vinte casos de medidas.

Seleção de vinte casos bem-sucedidos de políticas da economia social na Europa

A. Medidas políticas não vinculativas. Medidas destinadas a criar um ecossistema favorável às empresas

A.1. Medidas institucionais

Medidas que visam a forma jurídica como interveniente privado:

Caso 1. Lei sobre a Economia Social (Roménia)

Caso 2. Acordo sobre empresa solidária de utilidade social (França)

Medidas que visam reconhecer as empresas da economia social como decisores políticos e interlocutores nos processos das políticas públicas:

Caso 3. Comissão Estatal para o Desenvolvimento da Economia Social e para Incorporar a economia social nas principais políticas públicas aos níveis nacional e regional (Polónia)

Caso 4. Social Economy Europe (UE), a organização representativa ao nível da UE da economia social

Caso 5. Polos regionais de cooperação económica («Pôles Territoriaux de Coopération Economique»-PTCE) (França)

Caso 6. Programa operacional para a economia social, a inserção social e a estratégia nacional (Espanha)

A.2. Medidas cognitivas

Medidas centradas na sensibilização, na divulgação e nos conhecimentos sobre a economia social:

Caso 7. O «conceito» e o plano de ação para a economia social (Bulgária)

Caso 8. Contas Satélite da Economia Social obrigatórias pela Lei da Economia Social (Portugal)

Medidas que visam promover a formação em economia social:

Caso 9. Acordo nacional entre o ministério da Educação e as redes de cooperativas de alunos (França)

Medidas que visam promover a investigação em economia social:

Caso 10. Redes universitárias de investigação e mestrados (França e Espanha)

B. Medidas políticas vinculativas. Políticas económicas que promovem as empresas

B.1. Medidas a nível da oferta

Medidas centradas no acesso ao financiamento:

Caso 11. Fundo Social Europeu (UE)

Caso 12. Mecanismo de determinação da percentagem fiscal para financiar as entidades sociais (Itália e Hungria)

Caso 13. Lotarias e jogos como sistema financeiro: os casos da ONCE e da RAY (Espanha e Itália)

Caso 14. Fundos mutualistas (Itália)

Caso 15. Fundos empresariais: Legge Marcora, Brasero, instrumento financeiro e sistema de capitalização dos subsídios de desemprego (Itália, Bélgica e Espanha)

Medidas centradas no apoio às empresas (consultoria, estabelecimento de redes, incubadoras, tutoria, etc.):

Caso 16. Plataformas nacionais da economia social: CNCRES, CEPES e CEPS (França, Espanha e Portugal)

Caso 17. Rede pública de agências para promover a economia social (Bélgica)

B.2. Medidas a nível da procura

Medidas que visam facilitar o acesso aos mercados públicos:

Caso 18. Contratos públicos e contratos reservados (Espanha)

Caso 19. Lei do Valor Social (Reino Unido)

Caso 20. «Riforma del Terzo Settore» – Reforma do Terceiro Setor (Itália)

4. Obstáculos ao desenvolvimento da economia social

O relatório também abordou os obstáculos principais ao desenvolvimento da economia social. Foram identificados quatro grupos de obstáculos principais:

Falta de conhecimento e compreensão dos conceitos de economia social, empresas sociais e outros conceitos afins, na sociedade, no debate público e nos meios académicos. Trata-se de um entrave muito significativo para os países do leste da UE, como a Hungria, a Polónia, a Eslováquia ou a República Checa. Relacionada com a falta de conhecimento e compreensão está a reduzida visibilidade da economia social, tanto nos meios de comunicação social como nas estatísticas. Além disso, são necessários programas educativos e de formação no domínio da economia social em todos os níveis de ensino.

Falta de liderança, estratégias e agências governamentais especializadas. O estudo revelou a falta de instituições líderes responsáveis pela economia social, as empresas sociais, os voluntários e a sociedade civil, com competência para definir políticas e incentivar a economia social. Em consequência, não existe uma estratégia nacional para a economia social. Este domínio não é considerado uma prioridade política, e a economia social enfrenta dificuldades em ser incluída na agenda política dos governos.

Regimes financeiros e fiscais inadequados ou inexistentes.

Obstáculos institucionais. Os *obstáculos legislativos setoriais ou secundários* consistem em alterações à regulamentação do setor, que criam obstáculos para as atividades das entidades da economia social. Em França e em Espanha, por exemplo, as alterações governamentais da regulamentação da proteção social complementar afetaram negativamente as entidades mutualistas de saúde nos últimos anos, levando-as, em alguns casos, a fundir ou a alterar o seu estatuto jurídico para o de entidade com fins lucrativos. Na Finlândia, a Diretiva Contratos Públicos, que permitia que os contratos relativos a certos serviços fossem reservados, não está a ser aplicada e, por isso, não pode beneficiar as entidades da economia social. *Os estatutos ou as leis sobre a economia social inadequados ou inexistentes* implicam a não aplicação da nova regulamentação para as empresas sociais. Além disso, surgiram novas dificuldades para as entidades da economia social devido à adoção de novas formas jurídicas de economia social ou à alteração das formas jurídicas existentes, a nível nacional. Na Polónia e em Portugal, por exemplo, as recentes alterações introduzidas na legislação nacional que rege as cooperativas não são consideradas favoráveis a estas últimas.

5. Desafios das políticas da economia social na Europa

Nos últimos anos, em toda a Europa, mas também noutros países do mundo, muitos governos desenvolveram uma nova geração de políticas da economia social. Dado que é um fenómeno novo, são raros os estudos consagrados à respetiva análise empírica e avaliação. Seja como for, à luz destes estudos incipientes e do trabalho realizado no presente relatório, é possível identificar alguns desafios, riscos e ensinamentos.

1. *O desafio de avaliar as políticas da economia social*

Tendo em conta a vida curta de um número considerável de políticas da economia social (PES) e o tempo necessário para a sua aplicação e a obtenção de resultados, ainda só há um pequeno número de relatórios de avaliação. No entanto, mais importante do que desenvolver uma metodologia de avaliação rigorosa e operacional destas políticas é definir indicadores sintéticos, bem como critérios gerais e específicos. Semelhante ao desafio atual de aferir o impacto económico e social da economia social e das empresas sociais é o desafio de avaliar as políticas da economia social. Esta metodologia deve contemplar o âmbito dos objetivos, em particular, se implicam um período curto ou longo de desenvolvimento e se o nível da sua conceção é meso, macro ou microeconómico. Peter Utting (2017)⁴, por exemplo, propõe critérios de avaliação qualitativa para as referidas políticas, baseados na capacidade do Estado, na coerência política, na participação e na sustentabilidade.

Neste contexto, é essencial criar o Observatório Europeu das Políticas da Economia Social com duas funções principais: por um lado, estabelecer uma base de dados de políticas aplicadas na União Europeia, nos governos nacionais, regionais e locais, e, por outro lado, oferecer metodologias de avaliação e estudos de avaliação do impacto das políticas, a fim de ajudar os decisores políticos a conceberem as políticas que pretendem aplicar, aplicando dessa forma a necessária perspetiva de decisor político com base na realidade.

2. *Riscos na conceção e aplicação das políticas da economia social*

Se, em geral, se pretende que as políticas da economia social fomentem ao máximo o contributo da economia social para resolver questões importantes das sociedades europeias, gerar inovações e proporcionar uma resposta aos enormes desafios existentes na Europa, há que evitar elaborar essas políticas a partir de perspetivas parciais, instrumentais e descendentes.

O primeiro risco é o da parcialidade e fragmentação na elaboração de PES. Esta fragmentação é causada pela delimitação do domínio de intervenção, tanto no que se refere à população-alvo como aos instrumentos utilizados. A parcialidade pode dar origem a limitar a atenção apenas aos segmentos das entidades da economia social – tais como as empresas sociais ou as organizações de voluntários –, às fases do desenvolvimento de entidades da economia social, por exemplo, entidades na sua fase inicial de criação e experimentação, excluindo as que se encontram em desenvolvimento e consolidação, limitando, assim, seriamente o potencial de transformação e geração de valor acrescentado social da economia social.

⁴

Utting, Peter. (ed.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Londres: Zed Books.

O segundo risco é o da instrumentalização da economia social através dessas políticas (Rafael Chaves, 2002; Peter Utting, 2017). As referidas políticas são desenvolvidas enquanto existirem questões sociais e económicas de fundo. A economia social é concebida como um instrumento de uma política setorial mais vasta de forma que, ao mudar-se a prioridade e a conceção da última, o instrumento da PES é também alterado. Desta perspetiva, o papel pluridimensional da economia social é desviado, contemplando apenas uma das suas funções.

O terceiro risco resulta da subvalorização do potencial da sociedade civil, que está organizada de modo a gerir projetos sociais e económicos, apoiados e fomentados pelas instituições públicas. Esta sociedade civil organizada é, em última instância, a portadora das necessidades sociais a satisfazer, dos problemas a resolver e das inovações que revelam as suas ambições. É o motor social da economia social que as PES devem acompanhar. Uma abordagem unilateral e excessivamente descendente, com a integração insuficiente da sociedade civil organizada na elaboração e aplicação das PES, constitui um grande erro conceptual, também para a continuidade no tempo dessas políticas.

3. *Ensinamentos para uma nova geração holística de políticas da economia social*

A lista de casos de boas práticas nas políticas da economia social apresentados no presente relatório procura ser claramente diversificada no tocante ao tipo de medidas, mas, em geral, o seu objetivo é ser uma referência para uma política da economia social holística. A perspetiva holística transcende a perspetiva integral, na medida em que esta última é apenas a mera soma de todas as partes. A perspetiva holística deve ser entendida como as propriedades do sistema, neste caso, todas as medidas – ou seja, os 20 casos apresentados – se comportam de forma diferente da simples agregação das suas partes.

Se uma política regional, nacional ou europeia da economia social possui um objetivo de grande alcance e procura reduzir os riscos acima mencionados, tem de ser concebida de forma holística e basear-se em três vertentes, a saber, de integração, de parceria e estratégica.

Integração transversal. A política da economia social deve impregnar todo o aparelho de Estado e respetivas políticas, evitando a compartimentação numa única direção-geral e num instrumento específico. Em primeiro lugar, para ser eficiente tem de ser integrado e coerente com a agenda do programa central do governo de referência, tanto nos programas gerais como setoriais. Em segundo lugar, tem de ser capaz de mobilizar organizações, serviços e administrações que pertencem ao setor público, gerando um efeito potenciador ao nível administrativo. Em terceiro lugar, tem de estar equipado com um órgão da administração, por exemplo, uma direção-geral específica ou uma comissão interministerial, que desempenha a função empresarial da política interna. Ou seja, assume a liderança nas iniciativas políticas no âmbito das autoridades públicas. Esta função só pode ser desempenhada por um órgão público.

Parceria. A política da economia social tem de contar com a cumplicidade e o envolvimento da economia social a todos os níveis. Esta política público-privada aprovada, com base num diálogo civil permanente, tem de ter três elementos: primeiro, um intermediário forte e independente da economia social, segundo, zonas informais e institucionalizadas para o diálogo e o aconselhamento, e terceiro, a aplicação deste aconselhamento tanto ao nível da conceção e do desenvolvimento conjuntos das políticas como ao nível da aplicação e gestão dessas políticas. As autoridades públicas devem apoiar,

por um lado, a natureza independente e consolidada do referido intermediário da economia social, de modo que este último seja um empresário da política externa, que confere significado e continuidade no tempo a essas políticas. As autoridades públicas devem criar órgãos consultivos com representação pluralista da economia social, mas também fóruns informais que facilitem o acompanhamento quotidiano das iniciativas estratégicas à medida que forem surgindo. Tal permitirá evitar o aparecimento de obstáculos jurídicos indesejáveis devido a novas iniciativas estratégicas adjacentes. A participação de órgãos representantes da economia social na elaboração das PES contribuirá para adequar melhor a identificação e o diagnóstico dos problemas e das necessidades, bem como das medidas a adotar. Tal sublinha a natureza social e condicionada ao nível territorial das políticas da economia social e a sua duvidosa replicabilidade direta. A participação dos órgãos da economia social na aplicação das políticas contribuirá para melhorar a eficácia dessas políticas, a sua aceitação pelos setores e beneficiários, bem como a visibilidade das políticas aplicadas.

Estratégicas. Por último, mas não menos importante, a economia social não se deve limitar a um instrumento ou mecanismo isolado. Tal como referido anteriormente, deve reunir vários mecanismos numa estratégia plurianual mais vasta.



Comité Económico e Social Europeu

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Responsável editorial: Unidade de Visitas e Publicações
EESC-2018-50-PT
www.eesc.europa.eu



© União Europeia, 2018
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

Para uso ou reprodução das fotografias / ilustrações, é necessário pedir autorização diretamente ao(s) titular(es) dos direitos de autor.



Online
QE-02-18-749-PT-N
ISBN 978-92-830-4204-4
doi:10.2864/3685

PT