



Empresas de Inserção e renovação do terceiro sector – notas em torno das problemáticas e desafios no contexto da União Europeia¹

Carlota Quintão

1. As empresas de inserção: um subconjunto do novo empreendedorismo social no contexto de renovação do terceiro sector

Empresas de inserção (EI's) é uma designação genérica para um conjunto de organizações que desde o final dos anos 70, mas com particular incidência desde os anos 80, tem vindo a desenvolver-se em diversos países europeus, designadamente na Bélgica, em França, em Itália e, mais recentemente, inspiradas nestas experiências, em Portugal. A promoção de iniciativas com esta designação em Portugal teve início em 1999, com a publicação de uma medida de política activa de emprego do ano anterior, estando esta experiência ainda largamente por conhecer e as suas realizações e resultados por avaliar². Esta comunicação incide sobre a análise da experiência destes três países, e no registo de notas em torno das suas problemáticas e desafios, na expectativa de contribuir para o enriquecimento da investigação e debate nacionais sobre as EI's.

Estas organizações surgem no contexto da radicalização dos problemas de desemprego e de pobreza e exclusão social, no final da década de 70, e no contexto de transformação das políticas públicas nas últimas décadas, designadamente no campo das políticas de emprego e protecção social. Na sua génese, as empresas de inserção são iniciativas de pessoas e colectividades da sociedade civil que se mobiliza e organiza com base em princípios de

² Ver AMARO, R. R. (coord) (2001), *Não à Pobreza - a Inclusão pela Economia*, Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza, Lisboa.

solidariedade social, na busca de respostas à emergência de novas necessidades sociais não satisfeitas, e de respostas às problemáticas do mercado de trabalho em particular.

A emergência das EI's como objecto de estudo na bibliografia internacional surge enquadrada no âmbito de temáticas mais amplas, que se têm designado de empresas sociais, de novo empreendedorismo social, de nova economia social ou economia solidária. Por sua vez, estas temáticas enquadram-se, de forma mais genérica, no âmbito de problemáticas teóricas da economia social e do terceiro sector.

A economia social e o terceiro sector

A economia social é uma abordagem teórica com expressão nos países francófonos – na França, na Bélgica, na região do Quebeque no Canadá – e cujas origens remontam do século XIX em França. Nestes países a economia social é já reconhecida como domínio de actividade económica específico, encontrando diversas formas de reconhecimento e enquadramento legal de carácter nacional, regional, ou sectorial. É uma designação também utilizada em Portugal, Espanha, Itália e Suécia (Defourny; 2001; 22), embora o grau de estruturação, conhecimento e reconhecimento por parte das autoridades públicas, das comunidades científicas e da população em geral, destas formas de organização, seja menos desenvolvido.

De forma resumida, a economia social é perspectivada como um conjunto de organizações surgidas, através dos movimentos cooperativo, mutualista e associativo com início no século XIX. No contexto da designada *questão social*, da hegemomização da economia de mercado, do predomínio de ideias liberais em termos económicos e políticos, de forte industrialização, e de pauperização da classe operária, estes movimentos desenvolveram formas de acção económica, social e política alternativas à economia de mercado e valorizando os princípios de solidariedade, entre ajuda, cooperação mútua, de interesse geral numa perspectiva filantrópica ou caritativa. Estes movimentos e ramos de organizações, são vistos como formas de organização de colectividades da sociedade civil que se expressa e participa, no seio das sociedades democráticas. Na sua origem, procuraram desenvolver respostas a problemas e necessidades sociais gerados pelos desequilíbrios da acção do mercado. Ao longo do século XX estas iniciativas institucionalizaram-se e desenvolveram-se de forma interdependente com a evolução do Estado Social e das tendências de crescente competitividade e globalização da economia de mercado.

As abordagens contemporâneas perspectivam a economia social como um conjunto de organizações cujas lógicas de acção se situam entre o sector público, o sector privado lucrativo e a economia doméstica, e tendem a enfatizar o carácter normativo da economia social, as suas finalidades e os seus princípios comuns.

«L'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivantes:

- finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit;
- autonomie de gestion;
- processus de décision démocratique;
- primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus» (Defourny, Develtere, Fonteneau;1999;37-38).

Ao longo do século XX, a par das problemáticas da economia social, outras problemáticas teóricas se foram desenvolvendo sobre a mesma realidade empírica, que de forma genérica se representa entre o Estado e o Mercado, noutros contextos nacionais e culturais. A pluralidade de designações utilizadas frequentemente como sinónimas revela o interesse crescente sobre esta realidade, bem como, a fragmentação do seu conhecimento: economia social ou solidária no contexto francófono, sector das organizações não lucrativas ou voluntárias no contexto anglófono, terceiro sistema na perspectiva da U.E., economia solidária ou alternativa no contexto da América Latina, Organizações Não Governamentais, no plano internacional, entre outras designações.

A designação de terceiro sector tem tido uma utilização crescente desde o final da década de 90. É um conceito que pretende apreender a diversidade da realidade empírica e das diferentes tradições teóricas de abordagem de forma abrangente e integrada. É a designação que reúne maior consenso entre os investigadores a nível internacional (Defourny;Develtere;Fonteneau;1999:11), entre outras razões pelo seu carácter aberto e neutro face às tradições regionais mais enraizadas. Com fronteiras difusas, aplica-se a uma realidade heterogénea e plástica, para a qual não existe uma definição conceptual única e consensual, apresentando, por esta razão, uma grande capacidade heurística quando aplicado a realidades nacionais que se aproximam menos dos modelos da economia social ou de sector não lucrativo. A temática do terceiro sector apresenta-se assim como uma problemática teórica e conceptual em afirmação.

Como afirmam Defourny, Develtere e Fonteneau (1999:11): “À mesure que s’affine la connaissance socio-économique des pays industrialisés mais aussi des pays en développement, il apparaît de plus en plus clairement qu’une partie significative des activités productives ne cadre pas avec la distinction faite habituellement entre secteur privé (à but du profit) et secteur public (d’intérêt général), qui constitue pourtant la grille de lecture la plus couramment utilisée pour classer les entreprises et les acteurs générateur de richesse; et cela reste vrai même si on laisse de côté toute la sphère des activités et échanges domestique.”(...)“...le sentiment de plus en plus répandu qu’un «troisième secteur», à composantes tantôt informelles, et distinct des secteur privé et public traditionnels, existe bel et bien et tend même à prendre de plus en plus d’importance tant dans les économies du Nord que dans les pays du Sud, aussi bien en Occident que dans l’ancien bloc communiste de l’Est”.

A emergência de um novo empreendedorismo social: a nova economia social ou solidária e as empresas sociais

Desde os anos 60 e 70, mas com particular incidência nos anos 80, tem vindo a emergir uma nova vaga de iniciativas de colectividades da sociedade civil, como manifestação da designada *nova questão social*, e no contexto de transformação das políticas públicas. Com o agravamento de tradicionais problemas de pobreza e a emergência de novos problemas sociais, estas dinâmicas surgem como novas formas de organização económica que desenvolvem serviços e actividades diversas, como resposta a situações que se expressam, designadamente, ao nível local. Surgem iniciativas de criação de serviços e respostas aos problemas dos jovens com famílias desestruturadas, com dificuldades no domínio escolar e profissional, de pessoas com diversos problemas de saúde, de idosos, crianças, pessoas com deficiência, minorias étnicas, etc.. Surgem também numerosas iniciativas no âmbito da inserção no mercado de trabalho de diferentes categoria de públicos-alvo, primeiramente de pessoas com deficiência, depois de jovens que engrossam as taxas de desemprego e, progressivamente, de um vasto conjunto de categorias de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho.

Este novo dinamismo da sociedade civil é simultâneo ao desenvolvimento de novas orientações de política pública em vários domínios, nomeadamente nas políticas de emprego e protecção social. Uma das transformações mais significativas para o desenvolvimento deste novo dinamismo é a crescente introdução de medidas de activação. O termo activação encontra-se associado à ideia de activar as despesas passivas dos sistemas de protecção social do desemprego e de activar a população activa, no sentido de aumentar a sua participação no mercado de trabalho, através do emprego (incluindo as suas diversas formas típicas e atípicas) ou da participação em programas de formação e qualificação profissional, de procura activa de emprego, de actividades ocupacionais socialmente úteis, de financiamento do apoio á inserção de pessoas em dificuldade.

Neste contexto, famílias, profissionais do sector dos serviços sociais, educação, saúde, eles próprios em situação de exclusão do mercado de trabalho e/ou descontentes com as políticas e os sistemas públicos, bem como instituições particulares já com intervenção nestes domínios, poderes públicos de carácter local, cidadãos de uma forma geral, organizam-se para criar respostas a inúmeras e diversas necessidades sociais constatadas.

Estas iniciativas desenvolveram-se através de dois campos de actividades distintos: a inserção sócio-profissional de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho através de uma actividade produtiva, e a prestação de serviços em diversas áreas – serviços sociais, ambiente, saúde, educação, culturais, serviços pessoais -, frequentemente no quadro do que tem sido designado de serviços de proximidade: serviços ancorados numa proximidade objectiva, física, e/ou subjectiva, baseada na existência de confiança entre prestador e consumidor de um serviço (Defourny;2001 :35).

Nascidas através de impulsos espontâneos, revolucionários ou voluntaristas, e nem sempre com uma forte sustentabilidade, muitas destas iniciativas acabaram por não encontrar viabilidade ao longo do tempo, à semelhança do que acontece no âmbito do sector privado lucrativo, onde a mortalidade de empresas nos primeiros três anos de vida apresenta valor significativos. Todavia, muitas outras sobreviveram e consolidaram-se durante os anos 80,

desenvolvendo estratégias de sustentação: os seus trabalhadores e dirigentes têm vindo a profissionalizar-se, designadamente em domínios de gestão; estas organizações têm vindo a procurar novas formas de financiamento, designadamente através de estratégias de combinação de tipos diferentes de recursos, desde recursos de mercado, a financiamento público, ao estabelecimento de parcerias com instituições públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas; estas organizações têm também desenvolvido relações entre si, formando redes de diversos tipos, de investigação, de representação de interesses, de procura activa de novas soluções de financiamento, entre várias outras dinâmicas. No final dos anos 80 e princípios dos anos 90, uma parte destas organizações foi reconhecida através de um enquadramento legal próprio e um sistema de apoios, de que são exemplos: as empresas de inserção na França e na Bélgica e as cooperativas sociais em Itália.

É ao novo dinamismo de iniciativa da sociedade civil manifesto, nomeadamente, na criação de novas associações e novos tipos de cooperativismo, que se tem vindo a designar, no contexto da investigação francófona, de nova economia social ou economia solidária. Durante os anos 90 a designação *economia solidária* ganha uma expressão significativa e surge como forma de afirmação das novas iniciativas emergentes no contexto de crise social e económica do final dos anos 70. Ao longo dos últimos anos desenvolveram novas soluções institucionais e de parceria entre diferentes interlocutores, novas metodologias de intervenção, novas respostas a necessidades sociais não satisfeitas, etc., e afirmaram-se também, nessa altura, como alternativas à intervenção das tradicionais organizações da economia social. A ideia de economia solidária reafirma os princípios e a ambição original da economia social que recusa as divisões entre a acção económica, social e política e que acciona projectos cívicos, democráticos, participativos e economicamente plurais. Mais do que expressar uma diferença conceptual relevante, a utilidade desta designação é a de chamar a atenção sobre as novas gerações de organizações que, de uma forma geral, apresentam características e expressam necessidades específicas, em relação às tradicionais e instituídas organizações da economia social.

Para J.L.Laville³, um dos autores que mais desenvolveu o tema da economia solidária, a economia social e solidária deve ser perspectivada no quadro de uma economia plural, ou seja, accionando formas de mobilização e organização de recursos para a produção material de bens e serviços, recorrendo a vários princípios económicos - à redistribuição, à reciprocidade e à troca no mercado -, e recorrendo a vários tipos de recursos - monetários e não monetários. A economia social e solidária pode assim ser entendida como ocupando um espaço de actividade económica, de produção de bens e serviços, intermédio e híbrido entre três pólos de actividade económica: entre o Estado, numa lógica redistributiva, o Mercado, numa lógica de lucro privado, ambos numa economia monetarizada, e a economia doméstica e comunitária, caracterizada pelos princípios da administração doméstica e da reciprocidade, mobilizando recursos não monetários.

³ LAVILLE, J-L.(dir.) (2000), *L'économie solidaire - une perspective internationale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris.

A economia solidária como uma renovação da economia social manifesta designadamente nas seguintes características:

- O facto de, à semelhança dos movimentos que fundaram a economia social tradicional, estas novas iniciativas serem promovidas por colectividades da sociedade civil, e muitas vezes por pessoas elas próprias em processos de exclusão social, de forma espontânea, e às quais só posteriormente lhes é atribuído um estatuto e enquadramento legal próprio, reconhecendo as suas especificidades.
- A reafirmação de princípios democráticos, quer através da adopção do estatuto cooperativo, no caso de Itália (um homem = um voto), quer através de novas práticas de representação e participação dos diferentes *stakeholders* (trabalhadores, utentes/clientes, parceiros, voluntários, associados, etc.) nos órgãos sociais das associações, no caso Francês e Belga, tornando a base social das organizações mais plural.
- Em qualquer dos casos, cooperativo ou associativo, estas iniciativas visam um interesse e o Bem Estar geral; o cooperativismo social italiano revela precisamente esta especificidade relativamente ao cooperativismo tradicional assente num interesse mutual entre membros de uma colectividade.
- A tendência para o recurso à economia de mercado, paralelamente a outras lógicas económicas (no quadro de uma economia plural), e aos instrumentos de eficiência e eficácia económica e empresarial, como meio de realização das suas finalidades sociais e não como meio de maximização do lucro e portanto, como meio de sustentação económica e de garante de autonomia.

Empresas sociais é outra das designações que tem sido dada a este novo empreendedorismo social e é um termo aplicado no âmbito de investigações internacionais de que são exemplos trabalhos promovidos pela Comissão Europeia⁴ e a Rede de Investigação EMES⁵, e pela OCDE⁶. A abordagem às empresas sociais é idêntica à da nova economia social ou solidária. As actividades desenvolvidas pelas empresas sociais encontram um espaço próprio no contexto da crise social, económica e política do final dos anos 70, no quadro da evolução das políticas públicas, designadamente das políticas de activação, e nos vazios de resposta às necessidades sociais deixados, tanto pelo Estado, incapaz de dar resposta a necessidades específicas das populações (orientado para satisfazer a procura mediana dos

⁴ESTIVILL, J., BERNIER, A. Y VALADOU, CH., (1997), *Las Empresas Sociales en Europa*, Comisión Europea DG V, Hacer Editorial, Barcelona.

⁵A EMES é uma plataforma de centros de investigação desenvolvida no quadro da Comissão Europeia. EMES – Réseau Européen (2002), *L' Emergence des Entreprises Sociales en Europe*, <http://www.emes.net/fr/presentation.htm>, de 8 de Janeiro de 2002.

⁶OCDE (1999), *Las Empresas Sociales*.

cidadãos) e em crise orçamental e de legitimação, como pelos agentes privados do mercado, desinteressados por áreas de lucratividade limitada e pouco atractiva. A emergência das empresas sociais representa uma dinâmica de procura de alternativas institucionais e organizacionais às tradicionais organizações do Estado e do Mercado, inspirada numa lógica de articulação da acção económica e da acção social. Mais precisamente, no intuito de colocar a actividade económica de mercado a funcionar de forma eficiente para a eficácia de resultados sociais.

As empresas sociais podem ser definidas como:

OCDE:

“Las empresas sociales son asociaciones que se organizan con un espíritu empresarial para alcanzar objetivos sociales y económicos, que asumen distintas formas legales de acuerdo al país. La característica distintiva es su capacidad para diseñar soluciones y dinámicas a los problemas de desempleo y da exclusión social, contribuyendo al tipo de desarrollo sostenido” (OCDE;1999:8). “o termo *empresa social* refere-se a qualquer actividade privada levada a cabo pelo interesse público, organizada com uma estratégia empresarial, cujo propósito principal não é a maximização do lucro mas sim a consecução de certos objectivos sociais e económicos com capacidade de adaptar soluções inovadoras para os problemas de exclusão social e desemprego” (OCDE;1999:11). Dentro desta definição encontram-se empresas que centram a sua actividade principal na reintegração de desempregados e no desenvolvimento de zonas pobres e empresas prestadores de bens e serviços à comunidade em áreas tradicionais e novas áreas correspondentes a novas necessidades sociais (OCDE;1999).

EMES (2002):

O conceito de empresas sociais segundo a EMES define-se através de quatro critérios gerais e cinco indicadores de carácter social. Os critérios são os seguintes:

- a) uma actividade contínua de produção de bens e/ou serviços - mais do que uma actividade de defesa de interesses ou de redistribuição de recursos materiais e financeiros;
- b) um grau de autonomia elevado - são projectos levados a cabo por grupos de pessoas, e por estes dirigidos, com autonomia face aos poderes públicos ou outras organizações;
- c) a presença de um nível significativo de risco económico - o esforço de viabilização económica depende dos seus criadores;
- d) um nível mínimo de emprego remunerado - podendo recorrer a recursos monetários e não monetários, incluindo o trabalho voluntário, as empresas sociais implicam um nível mínimo de trabalhadores permanentes e remunerados.

Os cinco indicadores de carácter social são:

- Iniciativas oriundas de grupos de cidadãos – dinâmica colectiva de pessoas pertencentes a uma comunidade ou grupo da sociedade civil;
- O poder de decisão não está baseado na detenção do capital – as decisões assentam regra geral em processos de carácter democrático ou o poder de decisão é partilhado com outros actores;

- Uma dinâmica participativa, implicando as diferentes partes envolvidas pela actividade – trabalhadores, colaboradores, clientes/utilizadores;
- A limitação da distribuição dos benefícios – recusa do princípio da maximização do lucro;
- Um objectivo explícito de serviço a uma comunidade ou colectividade.

Como refere Defourny “cette dynamique d’entrepreneuriat social (...) recouvre en fait deux réalités différentes: d’une part, elle s’exprime par la création de nouvelles entités que l’on peut considérer comme un sous-ensemble du troisième secteur, d’autre part, elle désigne un processus, un nouvel esprit d’entreprise qui touche et refaçonne des expériences plus anciennes” (<http://www.emes.net/fr/synthese.htm>). Na opinião de Defourny, as empresas sociais entendidas segundo o conceito alargado desenvolvido pela EMES, representam o surgimento de um novo empreendimento de finalidade social com um espaço próprio, quer por realizarem actividade produtiva em esferas de intervenção que não atraem as empresas privadas de fins lucrativos, quer por assumirem variadas formas jurídicas que as distinguem e autonomizam da do sector público. Tanto novas organizações que têm vindo a surgir, como organizações mais tradicionais que desde há muito têm um papel fundamental na acção social, tendem a organizar-se segundo lógicas empresariais inovadoras. O que distingue este novo empreendimento é a capacidade de inovar no que diz respeito a:

- produtos ou qualidade dos produtos;
- métodos e organização do trabalho e/ou produção;
- factores de produção (voluntariado, formas de trabalho atípicas, etc.)
- relações com o mercado;
- formas empresariais (<http://www.emes.net/fr/syntese.htm>).

Esta abordagem do empreendedorismo social é perspectivada como um novo dinamismo do terceiro sector e sublinha os aspectos de capacidade de inovação destas iniciativas, de identificação e aproveitamento de oportunidades de criação de novos negócios e novos mercados, e, cada vez mais, na criação de capital social. O conceito de capital social tem vindo a assumir uma visibilidade e importância crescentes nos debates científicos, sendo pouco consensual a sua definição, bem como os instrumentos para a sua medida e a sua avaliação. O capital social pode ser definido como “*os recursos comunitários que se criam mediante a presença de níveis elevados de: confiança; reciprocidade; partilha de normas de comportamento; partilha de sentimento de compromisso e de pertença; redes sociais formais e informais; e canais efectivos de informação; e que podem ser utilizados de maneira produtiva por indivíduos e grupos para favorecer acções que*

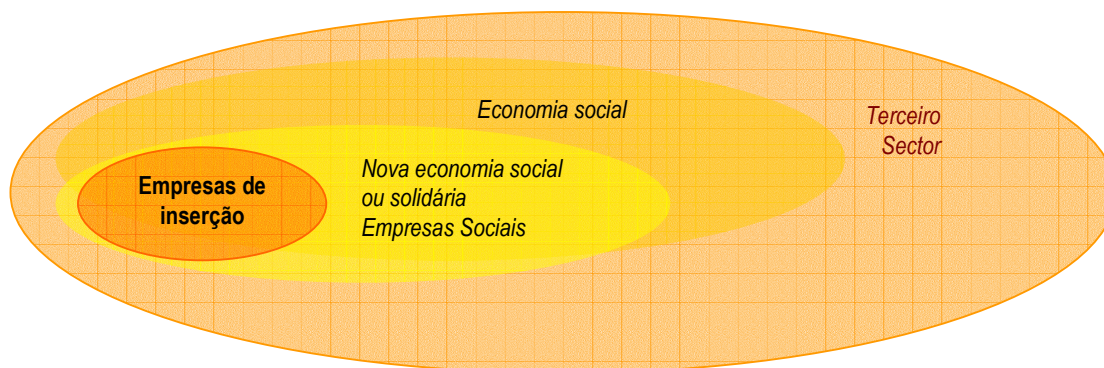
⁸ Sobre este assunto ver também Nicaise, Ides, Lauwereys e Matheus Nick, in Defouny (2001, 63-70).

beneficiam os indivíduos e grupos de uma comunidade em geral” (GES;2002;16). A ideia central reside em aceitar que, à semelhança do capital físico, e do mais recentemente reconhecido capital humano, o capital social tem valor.

A especificidade das empresas de inserção

Como foi referido, a inserção socio-profissional de pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho, através de uma actividade produtiva, constitui uma das vertentes ou subconjunto das empresas sociais ou da nova economia social ou solidária. A sua especificidade reside no seu objecto e finalidade social. As empresas de inserção podem ser definidas como entidades organizadas segundo lógicas empresariais de produção de bens e serviços em diversos sectores de actividade económica e que têm por finalidade inserir social e profissionalmente pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho, através do desenvolvimento de uma actividade produtiva em contexto real.

Embora possam inserir-se também no campo da prestação de serviços de proximidade e, possam, de forma igual a outros tipos de iniciativas, desenvolver actividades que visem responder a necessidades sociais não satisfeitas pelo Estado ou pelo sector privado lucrativo, a sua finalidade primeira reside na inserção socio-profissional de públicos desfavorecidos, utilizando como meio a actividade produtiva.



2. A evolução e o desenvolvimento das empresas de inserção: elementos para uma tipologia

As investigações sobre as EI's e as empresas sociais em geral apresentam resultados sobre um número crescente de países na U.E. e no contexto internacional. Aqui deter-se-á a atenção sobre três países: Bélgica, França e Itália.

O grau de conhecimento das EI's como objecto de estudo específico é ainda pouco desenvolvido. Os estudos publicados apresentam uma forte componente de caracterização das experiências nacionais, que se revelam de grande variedade empírica de região para região e de país para país, e uma menor componente de teorização. A análise das experiências que desenvolveram esquemas de inserção de públicos desfavorecidos pelo trabalho, nos três países referidos, aponta para o reconhecimento de três tipos de oferta⁸.

A. Esquemas de emprego protegido – trabalho e/ou emprego permanente adaptado nomeadamente a pessoas com deficiência, em situação de protecção face às regras de funcionamento do mercado de trabalho regular.

Este foi o primeiro tipo de iniciativa a surgir na Bélgica, França e Itália. Exemplos destes esquemas são os *ateliers protégés*, na Região da Valónia e de Bruxelas, legalmente reconhecidos ainda em 1963, formalizando-se como associações sem fins lucrativos e, mais recentemente, em 1990, vêm a ser designados de *entreprises de travail adapté*. Também na Região da Flandres os *ateliers sociaux* surgem nos anos 80, com a especificidade de se dirigirem a um público alvo mais alargado, incluindo, para além de pessoas com deficiências, outras pessoas com disfunções de carácter social. Em França, durante os anos 70 surgem, à semelhança da região francófona da Bélgica, as *officine de travail protégé*.

Em Itália, o movimento de renovação do terceiro sector fez-se sobretudo através da emergência de um novo tipo de cooperativismo, e do desenvolvimento das auto-designadas

cooperativas sociais. No contexto de uma crítica por parte sobretudo dos profissionais de saúde, e da psiquiatria em particular, surgem novas respostas no domínio específico da inserção de pessoas com diminuições físicas e mentais, através do trabalho. Inicialmente sob forma associativa, estas e outras iniciativas no âmbito da prestação de serviços, dão origem ao desenvolvimento do cooperativismo social como um novo ramo dentro do cooperativismo em geral. Em Itália as EI's assumiram assim a forma de cooperativas sociais de inserção.

Em Portugal, iniciativas semelhantes foram criadas e reguladas no início dos anos 80, sendo posteriormente integradas no âmbito do conjunto de medidas de política activa de emprego, designado de Mercado Social de Emprego (MSE)⁹, com a designação de *emprego protegido*.

B. Esquemas de formação social e profissionalmente qualificadores em situação de trabalho real, que visam a transição das pessoas em inserção para o mercado de trabalho regular.

Na Região da Valónia, as primeiras *entreprises de formation par le travail* surgem de forma espontânea pela associação de colectividades e grupos de pessoas que, através da contratação de monitores especializados, desenvolvem esquemas dirigidos designadamente a jovens. Estas empresas desenvolveram-se à margem de qualquer legislação enquadradora. Como referem Nyssens e Gregoire (2002;4), estas empresas viveram mesmo em completa infracção em aspectos como trabalho fraudulento, desrespeito pelas convenções de salário mínimo, escolaridade obrigatória, entre outras. O primeiro enquadramento legal destas organizações constituiu-se em 1987, através da criação do estatuto jurídico de *entreprises d'apprentissage professionnel* (EAP), orientado para um público jovem entre os 18 e os 25 anos, centrando-se numa formação de carácter geral e profissional articulada com experiência de trabalho real, e os esquemas de formação tinham a duração máxima de 18 meses. Progressivamente, surgiram outras empresas com o mesmo tipo de organização de base e de oferta formativa, visando responder a necessidades de outros tipos de públicos-alvo: as *Actions Intégrées de Développement* (AID) dirigidas a pessoas sem qualificações, desempregados de longa duração mantendo o direito de subsídios de desemprego; e as *ASBL d'"insertion"* (associações sem fins lucrativos de inserção), dirigidas a outros públicos-alvo não contemplados pelas EAP e AID. Ainda nos anos 80, um novo quadro legal vem integrar e reconhecer estes três tipos de iniciativas através de um estatuto único de *entreprises de formation par le travail*.

Em França, a meio da década de 80, surgem as *entreprises intermédiaires* que se constituem com um modelo muito semelhante ao das *entreprises de formation par le travail* belgas (ou seja, com ofertas de trabalho temporárias numa lógica de passagem para o mercado de trabalho regular), sendo reconhecidas oficialmente em 1989 como *entreprises d'insertion*. Sob regras semelhantes, e com o mesmo estatuto jurídico, desenvolveram-se também

⁹ Resolução de Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Julho.

empresas a trabalhar especificamente no sector do trabalho temporário, as *entreprises de travail temporaire d'insertion*. O estatuto destas empresas é maioritariamente de sociedade comercial pública ou privada (com tendência para o aumento da componente privada), existindo também associações e cooperativas. As EI's em França estão organizadas a um nível nacional através do Comité National des Entreprises D'Insertion (C.N.E.I.), que representa federações e uniões regionais de EI's. Na declaração de adesão ao CNEI, as EI's assumem como objecto social “a inserção social e profissional de pessoas em dificuldade, pelo exercício de uma ou várias actividades económicas concorrenciais”. O seu projecto social tem por objecto facilitar o acesso ao mercado de trabalho e ao exercício da cidadania, e sensibilizar os parceiros políticos, económicos e sociais para os problemas da inserção, através de um contrato de trabalho de duração determinada e de uma pedagogia apropriada. O seu funcionamento baseia-se na produção de bens e serviços segundo as regras do mercado e o seu financiamento advém da venda de bens e serviços no mercado e de subsídios públicos ou privados. Estes subsídios destinam-se a cobrir a fraca produtividade dos trabalhadores em inserção, os custos de enquadramento do público acolhido, a forte rotatividade de efectivos e a formação profissional e qualificação social (*La Charte des Entreprises D'Insertion e Cahier des Charges des Entreprises D'Insertion Adherentes au CNEI*, <http://www.cnei.org/>).

Em Itália, durante ao anos 80, as auto-designadas cooperativas sociais têm um forte desenvolvimento, e iniciam-se os debates públicos em torno da problemática de inadequação do estatuto jurídico associativo a estas organizações. Em 1991, é criado um quadro jurídico que representou uma inovação nacional e internacional no contexto da problemática do reconhecimento do Terceiro sector. O *Acto de 1991*, como é designado, veio regular os dois principais tipos de organizações privadas que se haviam desenvolvido nos anos precedentes, procurando adaptar-se à especificidade destas organizações. Neste sentido, a legislação veio instituir duas novas formas de organização:

- as “organizações voluntárias” – reconhecimento do papel do trabalho voluntário organizado; permissão para a constituição de um pequeno número de trabalhadores remunerados; garantia de benefícios fiscais;
- as “cooperativas sociais” – que define e regula as cooperativas sociais em geral e os tipos de cooperativas a operar no sector social, criando um tipo específico dentro do sector cooperativo tradicional.

As características gerais das cooperativas sociais foram definidas designadamente pelos seguintes vectores: têm por finalidade operar “para o interesse geral da comunidade e para a inserção social de cidadãos”; são constituídas por trabalhadores, voluntários, consumidores e pessoas legais, entre as quais autoridades públicas locais; o número de voluntários apenas poderá atingir até 50% do número de membros da cooperativa; têm benefícios fiscais; não estão impedidas de distribuir lucros, mas essa distribuição é limitada e regulada de acordo com os fins estatutários da organização. De acordo com as finalidades definidas, foram instituídos dois tipos de cooperativas sociais:

- Tipo A - cooperativas de prestação de serviços sociais, educacionais e de saúde;
- Tipo B - cooperativas de inserção de trabalhadores desfavorecidos no trabalho através de actividades reais de produção de bens e serviços dirigidos a consumidores privados ou a entidades públicas (Borzaga, Santuari:2000;10-12).

A experiência italiana do cooperativismo social apresenta várias especificidades e inovações no contexto internacional. Por um lado, contrariamente às cooperativas tradicionais, as cooperativas sociais visam o interesse geral e não apenas o interesse dos seus membros cooperantes. Por outro lado, integram uma pluralidade de interesses na composição dos órgãos sociais – trabalhadores, voluntários, consumidores, entre outros. Por último, desenvolveram desde o início dos anos 80 uma estratégia organizativa própria em forma de consórcio. Esta estratégia baseia-se na criação e desenvolvimento de cooperativas até uma dimensão que varia entre os 10 e 30 trabalhadores, dando origem a novas cooperativas quando o desenvolvimento e o crescimento da actividade económica sustentam a constituição de novas organizações, que assumem domínios de actividade específicos e/ou complementares face às restantes cooperativas já existentes num determinado território. A pequena dimensão das cooperativas apresenta, pelo menos, três grandes vantagens: permite garantir melhores condições de participação dos seus membros na gestão, e permite manter relações mais próximas com as administrações locais e com as populações envolventes, com vantagens do ponto de vista da captação de recursos (donativos, trabalho voluntário, etc.). Todavia, a pequena dimensão apresenta também desvantagens, nomeadamente capacidade de desenvolvimento de actividades a diversos níveis, formação, contabilidade, crédito e financiamento, entre outras. No sentido de minorar estes problemas, estas cooperativas desenvolvem-se assim em diversos sectores de actividade, mantendo uma forte ligação entre si, e criando uma outra organização de segundo nível, que assume funções para as quais as pequenas empresas têm dificuldade em responder de forma isolada. Actualmente o sistema de consórcio é formado por três níveis: o nível da cooperativa autónoma, o nível intermédio (regional) e os consórcios nacionais.

Contrariamente a estes países, onde as EI's surgiram por iniciativa da sociedade civil e só depois foram reconhecidas legalmente, em Portugal as EI's surgem estimuladas pelos poderes públicos, numa lógica de implementação *top-down*, a ser dinamizada pelas organizações do terceiro sector. A figura das EI's é criada em 1996 com a criação do MSE¹⁰, e formalizada e regulamentada em 1998¹¹. A forma como as EI's são regulamentadas e concebidas pela legislação portuguesa, aproxima-as consideravelmente do modelo de *entreprise d'insertion* francês e também das *entreprises de formation par le travail* belgas.

¹⁰ Resolução de Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Julho.

¹¹ Portaria nº 348-a/98 de 18 de Junho.

C. Esquemas de emprego permanente a públicos desfavorecidos face ao mercado de trabalho, em situação de mercado concorrencial.

Na Bélgica, a segunda metade da década de 90 caracteriza-se pela emergência de uma nova forma de organização, a *entreprise d'insertion*. Surge para dar resposta a dificuldades de integração de trabalhadores que, tendo passado por processos de inserção accionados por *entreprises de formation par le travail*, não encontraram lugar no mercado de trabalho regular. No final dos anos 90, foram criados os enquadramentos jurídicos próprios para estas novas empresas, nas três Regiões belgas. As *entreprise d'insertion* têm por objectivo central criar emprego permanente para públicos desfavorecidos, numa lógica de apoio público numa primeira fase de inserção, com uma duração entre 2 e 3 anos, e uma posterior integração permanente.

Em Itália, no sentido inverso à Bélgica, inicialmente, as cooperativas sociais Tipo B - de inserção - estavam orientadas para a integração estável de pessoas desfavorecidas no interior da organização, designadamente pessoas com deficiências físicas ou mentais, e para a utilização do trabalho como suporte da intervenção da cooperativa social. Progressivamente, algumas cooperativas começaram a centrar-se na formação geral (nomeadamente em competências relacionais) e profissional, promovendo a empregabilidade. Recentemente, as cooperativas sociais de inserção têm-se dedicado mais à formação em posto de trabalho para diversas categorias de pessoas desfavorecidas, tendo por objectivo a integração no mercado de trabalho, exterior à cooperativa, ou no seu interior em caso de incapacidade permanente (Borzaga, Loss; 2002;12).

Em síntese, é possível identificar pelo menos três tipos distintos de respostas que configuram três tipos de empresas de inserção - emprego protegido, formação social e profissional e emprego permanente. Há ainda um quarto tipo de oferta de esquemas de formação e/ou trabalho numa lógica ocupacional ou permanente, em organizações orientadas para a realização de uma finalidade de prestação de serviços como a gestão de espaços colectivos e/ou públicos, serviços ambientais, etc. Este é o tipo de esquema oferecido, por exemplo, pelas *Régies de Quartier*, primeiramente criadas em França nos anos 80 e, posteriormente, na Bélgica, já nos anos 90. Este quarto tipo distingue-se das EI's pelo facto de o seu objecto não ser a inserção de públicos desfavorecidos, mas a prestação de serviços, não assumindo assim como vocação a inserção destes públicos.

3. Notas em torno das problemáticas e desafios das empresas de inserção no contexto da U.E.

Neste ponto são registadas notas em torno de algumas problemáticas e desafios, que se colocam hoje às EI's no contexto europeu. Estas notas correspondem a uma análise em curso,

encontrando-se ainda por completar, analisar, e organizar de forma sistemática. Estas problemáticas e desafios são de vária ordem e podem ser enunciadas em três escalas interligadas: a escala das próprias EI's, no que se refere à sua especificidade própria; a escala das empresas sociais com as quais compartilham problemas e desafios; e a escala do terceiro sector onde EI's e empresas sociais surgem integradas.

EI's

1. Na concretização da sua finalidade comum, as EI's inovaram nas metodologias de trabalho, formação e socialização com estes públicos, nas formas de organização do trabalho e da gestão de recursos humanos das empresas, nas hipóteses de resposta aos trabalhadores no final dos processos de inserção. A sua evolução levou a uma distinção de pelo menos três tipos diferentes de ofertas de esquemas de inserção socio-profissional. Neste processo, acumularam um *now-how* muito significativo do trabalho com este tipo de públicos para os quais as políticas públicas apresentam dificuldades em encontrar respostas adequadas. O desafio, neste caso, passa por reconhecer a diversidade e riqueza interna dos diferentes modelos e promover o seu aperfeiçoamento, a sua eficiência e eficácia, bem como, por encontrar estratégias adequadas de representação e defesa de interesses em face do sector público.
2. Na sua origem as EI's puseram em marcha intervenções de matriz multidimensional e pluridisciplinar, accionando a actividade produtiva e o trabalho como factor de inclusão, simultaneamente com uma acção no quadro das metodologias de luta contra a pobreza e do desenvolvimento local. O desafio das EI's é o de ancorar os seus princípios e orientações específicas e o de reivindicar o reconhecimento dessa especificidade. Actualmente, na Bélgica, o reconhecimento e apoio por parte das autoridades regionais, tem enquadrado as EI's no âmbito das políticas de emprego e formação profissional, estimulando lógicas de intervenção que estreitam a intervenção das EI's a esta componente. A questão que se coloca é a da necessidade de um reconhecimento das EI's também no quadro das políticas de protecção e acção social, e no apoio ao seu desenvolvimento como instrumentos de inclusão social em geral, e não apenas como instrumentos de formação. Em Itália, a questão coloca-se no sentido inverso. Como afirmam Borzaga e Loss, no contexto italiano, este modelo de formação é o mais inovador, e o desafio, tanto para as próprias cooperativas sociais de inserção, como para o desenho de políticas públicas, é o de desenvolver as EI's também como instrumentos de formação e de inserção no mercado de trabalho regular.
3. Outra das problemáticas que a experiência das EI's tem levantado prende-se como estatuto do trabalhador em inserção. Nos diversos tipos de esquemas de inserção, os trabalhadores têm diferentes estatutos face ao trabalho e sistemas de protecção social, com diferentes níveis de reconhecimento e harmonização dos direitos e deveres. A legislação e

regulamentação de apoio às EI's e cooperativas sociais de inserção prevê vários apoios e o financiamento de salários e benefícios sociais para a criação de postos de trabalho, entre outros benefícios, sendo, porém, formatada a partir da óptica do financiamento e apoio público, e não da óptica do trabalhador, do seu estatuto social e profissional e do seu processo de inserção de uma forma mais ampla. Os públicos das EI's são muito heterogéneos, envolvendo diferentes graus e diferentes tipos de problemáticas de exclusão social, e revelando também diferentes capacidades para o trabalho, bem como diferentes necessidades. Assim, importa encontrar soluções para um enquadramento legal justo dos trabalhadores que aderem a processos de inserção com estas características.

4. A da integração no mercado de trabalho das pessoas no final dos processos de inserção, foi uma das questões com as quais as diversas EI's se defrontaram. É possível identificar pelo menos quatro tipos de respostas:

*O estabelecimento de parcerias com o sector privado lucrativo para o recrutamento, selecção e integração destes públicos; no domínio das relações com o sector privado lucrativo há também debates em torno de questões de concorrência.

*A criação de esquemas de trabalho permanente, como é o caso da criação das *entreprises d'insertion* na Bélgica, e das práticas efectivas das primeiras gerações de cooperativas sociais de inserção. Neste caso subsiste o problema das pessoas que, findos os apoios públicos ao seu processo de inserção, mantêm níveis de produtividade muito baixos, constituindo um factor oneroso para as EI's.

*Na Bélgica uma das hipóteses que se coloca é a do financiamento, no âmbito da regulamentação das EI's, de monitores especializados para o acompanhamento de públicos particularmente difíceis de inserir. Para públicos com problemáticas de exclusão muito graves, dois ou três anos de formação e trabalho de inserção poderão não ser suficientes, e o apoio de um monitor aprofundando o desenvolvimento de metodologias de inserção poderá constituir uma alternativa.

*Também na Bélgica, outra hipótese controversa é a da subsidiarização dos trabalhadores menos produtivos, ou seja, o Estado apoiar as EI's subsidiando a menor produtividade de alguns trabalhadores.

Empresas sociais

1. Uma primeira questão que se coloca é a da distinção entre as empresas sociais e as EI's em particular, e entre estas e os serviços de proximidade. As EI's e as empresas sociais em geral foram capazes de identificar e desenvolver oportunidades de negócio, novos produtos, novos serviços, novos mercados¹², tanto no quadro geral de falhas do Estado e do Mercado na satisfação de necessidades sociais, como no quadro dos serviços de proximidade, como ainda no quadro da inserção socio-profissional de públicos

desfavorecidos. As EI's têm a especificidade de o seu objecto social se integrar nas problemáticas do mercado de trabalho, por desenvolverem projectos inovadores e de resposta a necessidades nesse âmbito, e só num segundo plano, complementarmente, contribuirão para o desenvolvimento dos serviços e a satisfação de necessidades sociais e para o desenvolvimento local. Trata-se novamente da necessidade de afirmação da identidade das EI's, não apenas da sua diversidade interna, mas também da sua especificidade face às restantes empresas sociais, e do respectivo reconhecimento no âmbito das políticas públicas não apenas do emprego e formação, mas também da protecção e acção social.

2. As empresas sociais demonstraram as suas mais valias em termos da capacidade de prestação de serviços, de inovação, de trabalho de inserção de públicos desfavorecidos, da criação de emprego. Muitas destas iniciativas necessitam ainda de reforçar a sua sustentabilidade, quer através da criação de um ambiente legislativo, regulador e regulamentador favorável, como através da profissionalização e qualificação dos seus trabalhadores, como através da criação de sistemas de controlo e manutenção da qualidade, como ainda de sistemas de financiamento apropriado aos tipos de intervenção, de públicos e de estruturas organizacionais que desenvolvem. Outra questão que se coloca é, assim, a da capacidade de organização e representação das empresas sociais junto dos poderes públicos, tendo em vista a necessidade do reforço da investigação sobre as empresas sociais, da criação de estruturas de apoio ao arranque e desenvolvimento de novas empresas sociais, de quadros legais e de financiamento apropriados. De uma forma geral importa salientar a necessidade de reforço de uma identidade e cultura própria do empreendedorismo social, protegida nomeadamente por um enquadramento legal próprio.

Terceiro sector

A importância do terceiro sector tem sido salientada em vários domínios: económico, do emprego, da luta contra a pobreza e exclusão social, do desenvolvimento local e, por estas vias para a reforma do estado Providência e para a construção do modelo social europeu. Todavia, o terceiro sector é uma problemática ainda em afirmação e os desafios que se colocam são numerosos. Entre outros:

1. A delimitação e caracterização do terceiro sector do ponto de vista teórico e conceptual – o terceiro sector, ou terceiro sistema, na designação da Comissão Europeia, designa um campo em aberto entre o sector público e o sector privado lucrativo, integrando uma realidade empírica heterogénea e difusa de organizações e problemáticas teóricas fragmentadas;
2. A quantificação do sector, já que não existem sistemas estatísticos adequados à apreensão e conhecimento do Terceiro sector enquanto tal; o critério operacional mais utilizado para análises de grande escala continua a isolar os ramos associativo (em

- toda a sua pluralidade), mutualista e cooperativo, sendo incluídos, em alguns casos, as organizações religiosas, os sindicatos, as fundações, entre outras.
3. A ausência de um reconhecimento oficial e eventualmente a criação de enquadramentos legais e jurídicos próprios, bem como a ausência de uma identidade comum a todos os ramos do Terceiro sector e entre um “velho” e um “novo” terceiro sector, este composto nomeadamente pelas empresas sociais. Trata-se da questão da identidade e da cultura próprias ao terceiro sector.
 4. A necessidade de desenvolvimento de sistemas de comunicação entre o terceiro sector e o sector público e privado lucrativo, de estruturas de apoio e suporte e de quadros de apoio financeiro adequados.

BIBLIOGRAFIA:

- AMARO, R. R. (coord) (2001), *Não à Pobreza - a Inclusão pela Economia*, Commissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza. Lisboa.
- BORZAGA, C., SANTUARI, A., (2000), *Social Enterprises in Italy – The Experience of social co-operatives*, Institute for Development Studies of Non Profit Enterprises, Faculty of Economics, University of Trento, Working Paper nº 15, (<http://www-issan.gelso.unitn.it>).
- BORZAGA, C., LOSS, M., (2002), *Work Integration Social Enterprises in Italy*, “The Socio-Economic Performance of Social Enterprises in the Field of Integration by Work” (PERSE Project), EMES – European Research Network, Working Paper (02/02) (<http://www.emes.net/fr/recherch/index.php>).
- COMITÉ NACIONAL DES ENTREPRISES D’INSERTION (CNEI), *Insertion par l’activité économique en 1999*; La Charte des Entreprises D’Insertion e Cahier des Charges des Entreprises D’Insertion Adherentes au CNEI: <http://www.cnei.org>
- DEFOURNY, J.; FAVREAU, L.; LAVILLE, J-L. (dir.) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris.
- DEFOURNY, J., DEVELTERE, P., FONTENEAU, B. (dir.) (1999), *L’économie sociale au nord et au sud*, De Boeck & Larcier s.a., Bruxelles.
- DEFOURNY. (dir.) (2001), *L’économie sociale: enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*, De Boeck & Larcier s.a., Bruxelles.
- ECOTEC RESEARCH AND CONSULTING LIMITED (2001), *Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action – Final Report*, European Commission DGV (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/index_en.htm).
- EMES – Réseau Européen (2002), *L’ Emergence des Entreprises Sociales en Europe*, <http://www.emes.net/fr/presentation.htm>, de 8 de Janeiro de 2002.
- ESTIVILL, J., BERNIER, A. Y VALADOU, CH. (1997), *Las Empresas Sociales en Europa*, Comisión Europea DG V, Barcelona, Hacer Editorial.
- GABINET D’ESTUDIS SOCIALS (GES), (2002), *Proyecto Concise – Auditoria Social de la Cooperativa de La Vall D’En Bas*, Barcelona, www.gabint.com
- INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH AND INFORMATION ON THE PUBLIC AND COOPERATIVE ECONOMY (CIRIEC) (2000), *As Empresas e Organizações do Terceiro Sector – um desafio estratégico para o emprego*, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, Lisboa.
- LAVILLE, J-L.(dir.) (2000), *L’économie solidaire - une perspective internationale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris
- LLOYD, P., GRANGER, B., SHEARMAN, C., *The Third System, Employment and Local Development - Vol. III – Tools to Support the Development of the Third System*, University of Liverpool, United Kingdom, University of Paris, France, Vistas Consultants, Manchester European Commission DGV (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/3syst/index_en.htm).
- NYSENS, M., GREGOIRE, O., (2002), *Les Entreprises Sociales D’Insertion par l’Economie en Belgique*, (PERSE Project), EMES – European Research Network, Working Paper (02/03) (<http://www.emes.net/fr/recherche/perse/partenaires.php>).
- OCDE (1999), *Las Empresas Sociales*.