

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL
Núm. 38 (2015-2016), páxs. 335-343
ISSN: 1130-2682

A COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS
ORGANIZAÇÕES DO SETOR SOCIAL E SOLIDÁRIO.
NOTAS SOBRE O DECRETO-LEI N.º 120/2015, DE 30 DE JUNHO

*COOPERATION BETWEEN THE STATE AND ORGANISATIONS
OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY SECTOR.
NOTES ON THE DECREE LAW NO. 120/2015 OF 30 JUNE*

ANA LUÍSA MARTINHO¹

¹ A3S e Núcleo de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Politécnico do Porto. Correio eletrónico: analuisa.martinho@gmail.com.

RESUMO

A crónica sobre o Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho e a Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de Julho, que estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário, constitui uma reflexão em torno da natureza dessa cooperação. Apresenta uma perspetiva sociológica e recorre-se a análises diacrónicas, bem como a estudos acerca das perceções de agentes da economia social acerca desta relação que tem vindo a ser reconhecida publicamente. Esta cooperação levanta todavia, algumas reservas na paridade entre as partes.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação, Estado, Setor social e solidário.

ABSTRACT

This article on the Decree Law No. 120/2015 of 30 June and the Ordinance No. 196/2015 of 1 July, which establishes the guiding principles and the framework to be complied with cooperation between the state and entities of the social and solidarity sector, is a reflection on the nature of that cooperation. The article presents a sociological perspective and use a diachronic analysis, as well as studies on the perceptions of the social economy agents about this relationship that has been recognized publicly. This cooperation raises some reservations in the parity between the parties.

KEY WORDS: Cooperation, State, Social and solidarity sector

SUMÁRIO: 1. ÂMBITO DO DECRETO-LEI EM ANÁLISE. 2. O RECONHECIMENTO DA IMPORTÂNCIA DO SECTOR SOCIAL E SOLIDÁRIO POR PARTE DO ESTADO. 3. DE QUE FORMA SE OPERACIONALIZA A COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS IPSS? 4. QUE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E A ECONOMIA SOCIAL?

CONTENTS: 1. SCOPE OF THE DECREE-LAW IN ANALYSIS. 2. RECOGNITION OF THE IMPORTANCE OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY SECTOR OF THE STATE. 3. HOW DOES COOPERATION BETWEEN THE STATE AND THE IPSS WORK? 4. WHICH COOPERATION BETWEEN THE STATE AND THE SOCIAL ECONOMY?

I ÂMBITO DO DECRETO-LEI EM ANÁLISE

Esta crónica incide sobre a análise do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, que estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário. Em 2015, foi igualmente publicada a Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho que define, no seu Artigo 1.º, o modelo específico de cooperação entre o Instituto da Segurança Social e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), o qual é complementar e, como tal, igualmente analisado.

O Decreto-Lei em análise aplica-se às entidades do setor social e solidário, entendidas como as IPSS, bem como às instituições de utilidade pública que prosigam objetivos de solidariedade social.

As áreas de cooperação entre Estado e estas organizações são a Segurança Social, o Emprego e Formação Profissional, a Educação e a Saúde. São estabelecidos quatro princípios orientadores da cooperação, assentes em pressupostos de atuação, a saber: i) subsidiariedade – compromisso entre as partes com vista a uma proteção social mais adequada; ii) proporcionalidade – equilíbrio para uma melhor qualidade de vida; iii) solidariedade – corresponsabilidade em prol do bem comum; iv) participação – colaboração mútua.

Os pressupostos da cooperação traduzem-se na procura de rentabilização, designadamente pelo trabalho em rede, no reconhecimento por parte do Estado do trabalho de proximidade e idoneidade das instituições e na aceitação do princípio de privilegiar-se as pessoas em situação de maior desfavorecimento social e económico.

Os Artigos 13.º e 14.º dedicam-se, respetivamente, ao âmbito, composição e funcionamento da Comissão Permanente do Setor Social e Solidário (CPSS) enquanto órgão nacional de concertação estratégica no âmbito da referida cooperação. Presidida pelo membro do Governo responsável pela área da segurança

social, a CPSS é composta por seis pessoas, das quais metade são membros do Governo com funções nas áreas da segurança social, da saúde e da educação e os restantes, por representantes de organizações de cúpula do setor social e solidário, a saber: da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, da União das Misericórdias Portuguesas e da União das Mutualidades Portuguesas. A 21 de setembro de 2015, é noticiado no site do Governo² que a CPSS aprovou, em sede de reunião, o Manual do Setor Social e Solidário – Direitos e Deveres Fiscais.

São igualmente referidas as quatro formas de cooperação estabelecidas com Acordos de cooperação, Acordos de gestão, Convenções e Protocolos. Estes últimos apontam para a procura de estratégias de ação inovadoras e modelos de experimentação.

Partindo da publicação do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho e da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, esta crónica apresenta uma perspetiva sociológica sobre a cooperação entre Estado e Economia social. Recorre-se a análises diacrónicas, bem como a estudos acerca das perceções de agentes da economia social acerca desta relação que tem vindo a ser reconhecida publicamente. Apresentam-se uma reflexão acerca da relevância discursiva que a cooperação assume nesta relação e questiona-se a natureza dessa cooperação. Trata-se de levantar questões acerca da forma como essa cooperação se efetiva.

2 O RECONHECIMENTO DA IMPORTÂNCIA DO SECTOR SOCIAL E SOLIDÁRIO POR PARTE ESTADO

O Decreto-Lei n.º 120/2015 faz menção à Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como a Lei de Bases da Economia Social — Lei n.º 30/2013 de 8 de maio. Com efeito, a própria CRP reconhece no seu artigo 82.º três setores de propriedade dos meios de produção, integrando o setor cooperativo e social. Na versão de 1976 da CRP, este setor abrangia somente a vertente cooperativa, sendo designado apenas por sector cooperativo. Na revisão de 1989, passou a ser designado por «setor cooperativo e social», passando a abranger, na sua vertente social, os subsectores autogestionário e comunitário. A Lei de Bases da Economia Social veio enquadrar o setor, definindo-o mais especificamente à luz da Lei e, como tal, reconhecendo-o de forma pública. Nela, estabelecem-se orientações e deveres (Artigo 9.º) por parte do Estado na sua relação com a Economia Social, no sentido de estimular e desenvolver atividades e assegurar o princípio da cooperação.

O século XXI tem representado um aumento efetivo de iniciativas em Portugal baseadas num conjunto de políticas e orientações estratégicas comunitárias e na-

² Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/msss/documentos-oficiais/20150921-msess-fisco-instituicoes-sociais.aspx>>, consultado a 19.04.2016.

cionais. Em vigor entre 2007 e 2013, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) contou com uma medida específica de qualificação dos profissionais da economia social. Em 2010, foram criados quatro organismos públicos dedicados ao setor, a saber: i) Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES); ii) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES); iii) Conselho Nacional para a Economia Social (CNES); iv) Programa de Inserção Profissional de Jovens em Instituições da Economia Social (INOV-SOCIAL).

Os Programas dos últimos Governos Constitucionais têm mencionado e reconhecido o papel da economia social³, designadamente: i) na procura de «diálogo e de abertura à negociação» (Programa do XX Governo Constitucional, (2015-2019, liderado por Pedro Passos Coelho, p. 5); e ii) no seu papel enquanto agente empregador com responsabilidade por «cerca de 180 000 postos de trabalho» (Programa do XIX Governo Constitucional, (2011-2015, liderado por Pedro Passos Coelho, p. 88). O atual Governo Constitucional (XXI, 2015-2019, liderado por António Costa), refere no seu documento eleitoral⁴, o Programa Nacional de Apoio à Economia Social e Solidária ao encarar este setor como uma «forma de organização económica e de produção de serviços com um papel determinante na expansão do emprego, da igualdade de oportunidades e na promoção de bens sociais, ambientais e históricos que suportam o desenvolvimento local e regional» (Programa do XXI Governo Constitucional, p. 21)

A primeira Conta Satélite da Economia Social (CSES), publicada em 2013 apresenta um retrato do setor relativo ao ano de 2010 representando um papel relevante enquanto agente cultural, social, económico, empregador. É dado um destaque especial às IPSS, com apuramentos estatísticos específicos «dada a sua relevância e especificidade» (INE, 2013, p. 82). Estas representavam então 5022 unidades, correspondendo a 63,4% do emprego remunerado, 53,2% de Formação Bruta de capital e 50,1% do Valor Acrescentado Bruto (INE, 2013) da economia social em Portugal.

3 DE QUE FORMA SE OPERACIONALIZA A COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS IPSS?

O estatuto das IPSS enquadra-se primeiramente na CRP, é explicitado na Lei de Bases da Segurança Social e especificado no Estatuto das IPSS. Logo após a instauração da democracia, a Constituição de 1976 já prevê a existência de instituições sem fins lucrativos na co-provisão do bem-estar social (Hespanha *et al.*, 2000; Almeida, 2011). O primeiro Estatuto das IPSS data de 1979 e «caracteriza

³ Para maior desenvolvimento, consultar Martinho (2011) na análise das medidas específicas espelhadas ao longo dos oito capítulos do Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011, liderado por José Sócrates).

⁴ Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019, liderado por António Costa).

as IPSS como organizações sem finalidade lucrativa, criadas por iniciativas particulares e com o objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social» (Almeida, 2011, p. 132). A Lei de Bases da Segurança Social, de 1984, reconhece e estrutura a atividade dos serviços de ação social. Os fins das IPSS, numa fase inicial, estão efetivamente restringidos ao âmbito da segurança social mas vão sendo alargados a outros âmbitos de política social como «saúde, educação, formação profissional e habitação» (Hespanha *et al.*, 2000, p. 155).

A cooperação é operacionalizada em dois níveis, por via de protocolos e por acordos, ou seja, existe uma contratualização regulada por um conjunto de diplomas. Assim, o Estado reconhece o seu papel complementar na realização das finalidades sociais (Hespanha, 2000). O primeiro nível da celebração de protocolos de cooperação, representa o mais institucional, ao tratar-se de um instrumentos jurídico, de natureza instrumental e programática, que define as normas de enquadramento das relações entre Estado e IPSS e ainda fornece orientações no âmbito das políticas sociais (Almeida, 2011). Os protocolos existem desde 1992 e foram sendo celebrados anualmente até 2013 e bianualmente desde então, entre o Governo e as organizações de cúpula representativas das IPSS, a saber a CNIS, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades. Outro nível de cooperação é o da operacionalização dos acordos estabelecidos essencialmente entre IPSS e Centros distritais da tutela. Segundo Almeida (2011) os acordos de cooperação são largamente maioritários nesta relação entre as partes, sendo dominantes os acordos típicos. Na década de 1990, verificaram-se alguns acordos de gestão, todavia atualmente são residuais.

O Estado delega nas IPSS grande parte da sua ação social, reconhecendo-lhes competência e acompanhando o trabalho que desenvolvem, designadamente por via da submissão obrigatória por parte das IPSS dos seus orçamentos e contas anuais junto da Segurança Social.

Os princípios da cooperação foram estabelecidos nos referidos Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho e na Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho e estão presentes no Compromisso de Cooperação para o setor social e solidário para o biénio 2015-2016. Estes princípios foram celebrados entre as três organizações de cúpula representativas das IPSS e os Ministérios do Emprego e Segurança Social, Educação e Ciência e da Saúde. Pode ler-se no Compromisso de Cooperação que a relação Estado-IPSS assenta numa visão de um Estado «parceiro, cooperante e que confia»⁵ nas IPSS e está dividido em três áreas, a saber: i) Segurança Social e Formação Profissional; ii) Saúde; e iii) Educação.

⁵ <novo.cnis.pt/images_ok/Compromisso%20%20Cooperacao.pdf>, consultado em 10.05.2016.

4 QUE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E A ECONOMIA SOCIAL?

Desde o estabelecimento do Estado Social em Portugal que as organizações da economia social e solidária têm vindo a constituir-se como um pilar da política pública, podendo até ser classificadas como uma «extensão do Estado» no cumprimento dessas políticas (Parente, 2014, p.109). Em 2010, segundo dados do INE (CSES) existiam 5022 IPSS que acolhiam diariamente milhares de utentes em diversas respostas sociais, sobretudo de ação social. Parece assim claro que o papel destas organizações é crucial quer a nível social, quer económico ao representarem 50,1% do VAB e 42,6% das remunerações da Economia Social (CSES, INE, 2010). Apesar deste reconhecimento do sector e da afirmação de uma relação cooperativa no texto legal, qual a natureza dessa cooperação? De uma relação efetivamente igualitária, com corresponsabilidade no diagnóstico, desenho, implementação das políticas públicas de proteção social? Ou de uma relação de maior subalternidade em que as organizações da economia social apenas se constituem como agentes operacionais de intervenção das políticas decididas pelo Estado?

O conceito de cooperação está associado à relação entre o Estado e as organizações do setor da economia social e solidária. A regulamentação da relação entre as partes tem evoluído no sentido de um modelo de regulação mais diretiva para uma maior liberdade de atuação das IPSS, alargando a sua autonomia, designadamente desde a revisão de 1983 (Decreto-Lei n.º 119/83) (Hespanha *et al.*, 2000). O uso do vocábulo cooperação para qualificar esta relação é transversal aos diferentes diplomas e orientações. Vejamos, a título exemplificativo aspetos do Programa do XXI Governo Constitucional que dedica um ponto sobre a cooperação com o setor solidário, no seu capítulo intitulado «Mais Coesão, Menos Desigualdades». Começa por reiterar a importância das organizações então designadas de não governamentais e, como tal, da «particular atenção à cooperação com o setor solidário em domínios como o combate à pobreza, à atuação de proximidade no apoio às famílias e às comunidades, e à integração de grupos sujeitos a riscos de marginalização» (p. 238).

Podemos concluir que do ponto de vista discursivo, revela-se evidente uma procura de igualdade na relação entre o Estado e as IPSS. Todavia, estudos recentes (Ferreira, 2016; Parente, 2014) salientam que as organizações da economia social classificam esta relação como díspar. Com dados recolhidos junto de 89 organizações em 2011, o estudo sobre Empreendedorismo Social em Portugal (Parente, 2014) revela que a maioria das entidades inquiridas classifica essa relação como desigual, sendo reforçada a ideia de que o «Estado fomenta relações de dependência» (p. 347). Estes dados corroboram afirmações teóricas apresentadas por diversos autores (Birkerhoff, Kuhnle e Selle cit por Guerra e Santos, 2014). Para estes autores, a relação Estado/setor social e solidário é classificada como uma parceria por extensão em que o Estado ao financiar o setor exerce controlo

sobre este, o que dificulta ou impossibilita à economia social o exercício de poder na tomada de decisão. Importa destacar que segundo os dados da CSES, as IPSS apresentam recursos maioritariamente provenientes da produção, ou seja, da venda de bens e prestações de serviços (as quais incluem as participações por parte dos utentes/clientes, conforme os seus níveis de rendimento) em cerca de 64%. As transferências e subsídios representam apenas 27,5% do total do seu financiamento (INE, 2013, p. 39), muito abaixo das vendas e participações dos utentes/clientes nas áreas da saúde, educação e ação social. Face a estes dados, verificamos uma real dependência económica face ao Estado reduzida e consequentemente uma autonomia elevada. Paralelamente, o «excesso de burocracias» exigido pelo Estado a estas organizações, e conforme apontado pelos inquiridos do estudo sobre Empreendedorismo Social em Portugal (Parente, 2014), reforça o desequilíbrio na relação entre Estado e IPSS, na medida em que é o Estado quem determina as regras de funcionamento desta cooperação.

Outro estudo recentemente publicado sobre o impacto da Crise nas organizações da economia social (Santos, Veiga, Cruz, Lopes, Ferreira, 2015), aponta para uma perceção das IPSS de falta de cooperação por parte do Estado. Com dados recolhidos junto de 341 organizações no ano de 2014, o estudo revela algumas insatisfações sobre esta relação e indica dificuldades de negociação por parte das organizações. Na ótica das organizações da economia social, as instituições representativas do setor apresentam algumas dificuldades na reivindicação e defesa dos interesses das suas associadas perante o Estado. Alguns motivos apontados para este desequilíbrio de poder são: (i) a fraca capacidade técnica das organizações de cúpula; (ii) alguma fragmentação no interior do setor que apresenta uma identidade difusa e escassos espaços de participação das entidades associadas; e ainda (iii) um reconhecimento insatisfatório da relevância das organizações da economia social por parte do Estado. Os inquiridos reconhecem o mediatismo em torno das relações de cooperação entre ambos os lados, todavia contrastante com uma certa «subalternidade» do setor social e solidário em relação ao Estado, agravada quando comparada com o que se verifica na relação entre Estado e organizações privadas lucrativas (Santos, Veiga, Cruz, Lopes, Ferreira, 2015, p. 122).

Em síntese, o decreto-lei em análise reforça o paradigma da cooperação entre Estado e economia social que vem sendo reforçado a nível discurso por parte do Estado. Esta cooperação levanta todavia, algumas reservas na paridade entre as partes. Se é inquestionável o papel complementar das organizações da economia social face ao do Estado no cumprimento do seu desígnio de Estado Social, é também cada vez menos verdade que este setor é maioritariamente subsidiado pelo Estado. Como tal, questionamos a forma como esta relação vai evoluir, tendo em conta que a uma maior autonomia económica poderá corresponder uma maior independência por parte do setor social e solidário face ao Estado. Será necessário

acompanhar esta relação, por forma a compreender se essa independência levará a uma maior capacidade de negociação e a uma maior cooperação.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, VASCO (2011). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social. Governação e Terceiro Sector*. Coimbra: Almedina
- Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho. *Diário da República, 1.ª série — N.º 125 — 30 de junho de 2015*.
- GUERRA, PAULA & SANTOS MÓNICA, «Representações das relações entre o Estado e as organizações do Terceiro Sector: algumas pistas de análise». In. Parente, Cristina (Ed.). *Empreendedorismo social em Portugal*. Porto: Universidade do Porto - Faculdade de Letras, (2014), pág. 332-356.
- HESPANHA, PEDRO *et al.* (2000). *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto Editora
- INE (2013). *Conta Satélite da Economia Social 2010*. Lisboa: Portugal.
- MARTINHO, ANA LUISA (2011). *Culturas organizacionais: pistas para a aplicabilidade do conceito às organizações do Terceiro Sector* (Dissertação de Mestrado não-publicada). Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto.
- PARENTE, CRISTINA (ed.) (2014). *Empreendedorismo Social em Portugal*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto/A3S. Disponível em <http://repositorio-aberto.up.pt/>
- Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho. *Diário da República, 1.ª série — N.º 126 — 1 de julho de 2015*.
- Programa do XX Governo Constitucional, 2015-2019
- Programa do XIX Governo Constitucional, 2011-2015
- Programa do XXI Governo Constitucional, 2015-2019
- SANTOS, ELIZABETH; VEIGA, FÁTIMA; CRUZ, PAULA; LOPES, MÓNICA; FERREIRA, SÍLVIA (2015). *O impacto social e institucional da crise económica e financeira nas Organizações do Terceiro Sector*. Porto: EAPNPortugal/Rede Europeia Anti-Pobreza