



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

A Economia Social no Contexto das Políticas de Austeridade

Fernando Ampudia de Haro

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de

Mestre em Economia Social e Solidária

Orientador:
Doutor Rogério Roque Amaro, Professor Associado
ISCTE-IUL

Junho, 2016

A Economia Social no Contexto das Políticas de Austeridade
Fernando Ampudia de Haro

Junho
2016

AGRADECIMENTOS

O meu agradecimento ao Professor Doutor Rogério Roque Amaro, pela sua capacidade para ser, precisamente, um professor; pela possibilidade que me ofereceu de aprender, refletir, olhar e questionar.

À Sofia, ao António e ao Luís, por ordem de chegada, porque será impossível, mais uma vez, que vos possa dizer com palavras conhecidas, aquilo que vocês são de tão profundo. *Dar las gracias sigue siendo muy poco.*

RESUMO

A Economia Social (ES) foi invocada durante a aplicação do programa de ajustamento pelo XIX Governo Constitucional (PSD/CDS, 2011-2015) como sendo um dos principais meios para responder à situação de crise que vive Portugal. O objetivo desta investigação é analisar a visão que, desde o poder político (XIX Governo), foi transmitida acerca da ES e das suas funções durante a aplicação do programa. Deste modo, é possível conhecer o papel atribuído à ES num contexto de crise social e avaliar em que medida é possível compatibilizar, no terreno do discurso e na prática, as iniciativas de ES com a aplicação de políticas de austeridade.

A investigação toma como material empírico a produção documental gerada pelo XIX Governo e pelo sector da Economia Social assim como a comunicação pública das iniciativas governamentais relacionadas com a ES em matéria de respostas sociais à crise. Este material é analisado criticamente extraindo a visão, missão e alcance atribuídos à ES pelo XIX Governo em termos de política pública perante o impacto da crise.

A pesquisa assume uma hipótese forte de partida: num contexto de políticas de austeridade caracterizado pelo desinvestimento seletivo no sistema público de providência, o aumento do desemprego e o crescimento da pobreza-exclusão social, a ES aparece, desde o poder político, como uma alternativa associada à ideia de paliativo face às insuficiências da ação estatal e às assimetrias do mercado. Trata-se de determinar até que ponto esta hipótese se verifica ou não nas condições definidas pelo programa de ajustamento em Portugal.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Social; Austeridade; Políticas Públicas; Ação Social

CÓDIGOS JEL Classification System: A13 Relation of Economics to Social Values; I31 General Welfare; Well-Being;

ABSTRACT

The Social Economy (SE) was explicit and frequently invoked by the 19th Constitutional Government of Portugal (PSD/CDS, 2011-2015) during the implementation of the Economic Adjustment Program commissioned by the International Monetary Fund, the European Commission and the European Central Bank. In this sense, SE was presented as one of the main means to face the difficulties associated to the social and economic crisis. The aim of this research is to analyse the view on SE which was transmitted by the 19th Government in this period in order to know what the role attributed to SE in a context of social crisis is and how is constructed, in terms of political discourse, the compatibility between SE and austerity policies. The empirical base of this research is constituted by official documents produced by the 19th Government about SE as well as public communications on governmental initiatives related to SE as a response to social crisis. This documental set is analysed according to a critical approach in order to extract the scope, the mission and the range endorsed to SE by the political power.

This research assumes a strong theoretical hypothesis: in a context dominated by austerity policies and characterized by a selective disinvestment in public welfare, rising unemployment and the increase of poverty and social exclusion, SE is seen by the governments as a palliative resource against the state limitations and the market asymmetries. This work evaluate in what extent this hypothesis is verified in the context defined by the Economic Adjustment Program in Portugal.

KEYWORDS: Social Economy; Austerity; Public Policies; Welfare Programs

JEL Classification System: A13 Relation of Economics to Social Values; I31 General Welfare; Well-Being;

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I. ECONOMIA SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE AUSTERIDADE: QUE RELAÇÕES?	7
1.1. Preciões conceptuais: O Terceiro Sector como Economia Social ou como Organizações sem Fins Lucrativos?	7
1.2. As aproximações teóricas à Economia Social	12
1.3. A Economia Social e as políticas públicas: breve aproximação teórica	15
1.4. A Economia Social e as políticas públicas: perspetiva histórica do caso português	17
1.5. A Economia Social em Portugal: uma visão panorâmica	20
1.6. As políticas de austeridade	22
1.7. Recapitulação	24
CAPÍTULO II. A VISÃO DA ECONOMIA SOCIAL DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL	27
2.1. Metodologia da investigação	27
2.2. Ajustamento, emergência e respostas sociais: o enquadramento da Economia Social no contexto da austeridade	31
2.3. O Programa de Emergência Social e o novo paradigma de resposta social	32
2.4. A ética social na austeridade	36
2.5. Recapitulação	39
CAPÍTULO III. A ECONOMIA SOCIAL COMO PALIATIVO	41
3.1. A Economia Social face às lacunas do mercado e do Estado	41
3.2. A Economia Social como peça do entramado neoliberal	43
3.3. Reflexão final: de novo, sobre o significado das palavras	51
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. 3. Execução Orçamental 2009 – 2013. Estrutura de despesas da Ação Social 47

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular

CE – Comissão Europeia

CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

ES – Economia Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

PAEF – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro

PES – Programa de Emergência Social

PIB – Produto Interno Bruto

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

VAB – Valor Acrescentado Bruto

INTRODUÇÃO

Entre maio de 2011 e junho de 2014, Portugal viveu sob o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), acordado com a Comissão Europeia (CE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em troca de 78 mil milhões de euros, o país comprometia-se a aplicar e desenvolver um conjunto de medidas que visavam, de acordo com as fontes oficiais, “(...) restabelecer a confiança nos mercados internacionais, (...) promover a competitividade e o crescimento económico sustentável” (Banco de Portugal, *s.a.*).

O novo Governo surgido das eleições legislativas de junho de 2011, uma coligação formada pelo Partido Social Democrata (PSD) e pelo Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), declarou o seu compromisso para executar o PAEF (Público, 2011), que ficou incluído no Programa do XIX Governo Constitucional. Mas o mesmo programa continha uma outra promessa que, naquele momento, passou despercebida: o executivo de Passos Coelho efetuava um apelo aberto e explícito às instituições da Economia Social (ES) como meio de resposta aos problemas gerados ou agravados pela crise que se vivia em Portugal:

Ninguém será deixado para trás. O valor incomensurável da dignidade da pessoa humana obriga a que haja uma preocupação com o auxílio aos mais vulneráveis e uma justa repartição dos custos e dos sacrifícios associados à superação da crise e ao próprio projeto de mudança orientadora das políticas do Governo. Vamos fazê-lo com as instituições da Economia Social (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 85-86).

À partida, esta reivindicação da ES pode parecer estranha para um Governo decidido a aplicar um leque amplo de políticas de austeridade. Como veremos, estas políticas, baseadas na desvalorização interna como instrumento de competitividade, na retração da intervenção do Estado, na libertação das energias empreendedoras da iniciativa privada e na dinamização dos mercados parecem, ao menos intuitivamente, divergentes relativamente aos projetos de cariz socializante da ES, das suas pretensões de democracia organizativa e de equidade distributiva, assim como da sua defesa do princípio de reciprocidade como princípio de governação económica. Insistimos, à partida e, se quisermos, de uma forma mais intuitiva do que reflexiva, tais divergências fariam com que fosse complicado identificar pontos substanciais de encontro entre as diretrizes da austeridade e as da ES: a dúvida está, pois, na possibilidade, real ou não, dessa convergência. É óbvio que para o XIX Governo Constitucional, a

convergência é possível, embora associada a uma imagem muito particular da ES construída desde o próprio discurso governamental. As páginas que se seguem centram-se, precisamente, sobre esta questão.

O objetivo deste trabalho é analisar criticamente a visão do governo PSD/CDS sobre a ES. Nessa visão, a ES aparece associada às dificuldades sociais que traz consigo a aplicação do PAEF num contexto de crise. Se, como apontávamos, a aplicação do PAEF foi uma prioridade para o XIX Governo, o recurso à ES só foi possível adaptando alguns dos seus postulados fundamentais às exigências das políticas de austeridade. A questão que se coloca é saber como se constrói discursivamente essa compatibilidade e que papel é reservado à ES no marco geral do ajustamento económico e financeiro português.

A nossa pesquisa assume uma hipótese de partida forte: num contexto de políticas de austeridade, a ES surge, no XIX Governo, como uma ferramenta associada à noção de paliativo face às assimetrias e/ou falhas do mercado e às insuficiências e/ou limitações do Estado. Sendo assim, esta investigação trata de determinar até que ponto esta hipótese se verifica. Com esta finalidade, desenvolvemos uma análise qualitativa de conteúdo que toma como material empírico de referência um leque diversificado de documentos oficiais relativos à ES, e que têm a sua origem na esfera governamental ou na ação conjunta do XIX Governo e dos representantes da ES. Mediante a análise desta documentação tratar-se-á de identificar as principais dimensões da visão que se projeta da ES, da sua finalidade e das funções que lhe são atribuídas, das expectativas acerca da sua eficácia, da pertinência e da idoneidade das suas respostas, e do tipo de colaboração e de articulação que deve manter com o Estado.

Mas, porque é que é relevante o conhecimento desta visão? A resposta para esta pergunta leva-nos até à justificação da pesquisa que aqui propomos. Esta situa-se no cruzamento de três áreas temáticas: a Economia Social, as políticas públicas e o discurso político acerca da crise. Situamo-nos num terreno sensível em termos de debate intelectual, ideológico e, sobretudo, normativo. O que está em discussão não é um assunto trivial: trata-se da abordagem do anterior Governo de Portugal às consequências da crise sendo que, nessa abordagem, a ES constitui uma peça mestra. De acordo com isto, foram tomadas decisões e implementadas medidas com um impacto direto nas condições de vida da população.

A utilização discursiva da ES por parte do XIX Governo foi efetuada paralelamente ao desenvolvimento de um discurso de carácter técnico sobre a necessidade e inevitabilidade das políticas de austeridade, legitimadas cientificamente pela denominada ciência económica. Isto

é, parte substancial do PAEF vem avalizado por uma corrente específica que, dentro dessa ciência económica, prescreve uma orientação concreta para as políticas económicas em nome do ajustamento e do equilíbrio. Essa orientação é apresentada como uma solução técnica investida de objetividade que fornece respostas para cada problema económico, e que, devido ao seu cariz científico, aparecem como unívocas e indiscutíveis (Fourcade, Ollion e Algan, 2015; Colander, 2005). A vida económica fica assim nas mãos dos economistas, que como peritos, prescrevem medidas à margem dos leigos (Felt, 2000; Ungar, 2000) e das considerações ético-normativas consubstanciais a uma ciência social como a economia.

Nada disto parece facilmente compatível com os princípios constitutivos da ES. Programaticamente, esta enquadra a atividade económica no conjunto mais abrangente das relações sociais e do serviço às pessoas. Sem prescindir da lógica mercantil, outorga um papel fulcral ao princípio da reciprocidade e não faz do lucro, entendido como remuneração do capital, o objetivo prioritário da atividade económica mas sim a reprodução material da vida. Igualmente, essa distinção entre leigos – tidos como recetores passivos das medidas de política económica – e peritos – vistos como criadores e impulsionadores de tais medidas – não encaixa com os princípios de decisão e de gestão democráticas que vertebram a ES.

Em resumo, o universo concetual e teórico da ES afasta-se dessa conceção técnico-cientificista da economia. O preço a pagar pela sua compatibilidade com a ES é a descaracterização desta última, subordinada funcionalmente à primeira. Além da descaracterização, existe o risco da apropriação discursiva da ES por parte do poder político, com a conseguinte desativação do seu potencial de crítica do sistema capitalista. E paralelamente à descaracterização e à apropriação, surge o reducionismo, essa modalidade de pensamento que só vê a economia onde existe atividade mercantil (Reis, 2010). Existem, pois, uma série de implicações para a ES, para a nossa compreensão dos fenómenos económicos e para lidar intelectualmente com muitos dos problemas sociais atuais. Como tal, no substrato da nossa investigação, existe uma inquietação ética que se prende com a impossibilidade de conceber qualquer pesquisa no âmbito das ciências sociais sem considerar a dimensão normativa dos valores morais e cívicos ligados à atividade humana (Caldas e Neves, 2012; Caldas, 2008).

Mas a relevância deste estudo não se relaciona apenas com questões de natureza intelectual associadas à delimitação e à utilização do conceito de ES. Como apontávamos, uma potencial apropriação discursiva por parte do poder político-partidário significa também uma potencial alteração da dimensão social e política da ES. A primeira destas dimensões está relacionada com a prestação de serviços aos membros da organização ou à sociedade numa lógica de

gestão autónoma, reprodução material da vida e secundarização do lucro. A segunda está ligada ao controlo democrático direto e deliberativo dessas mesmas organizações pelos seus próprios membros e à exclusão do princípio representativo segundo a participação na propriedade. O que está em jogo não é só o significado dos conceitos mas também as práticas, as medidas e, em termos gerais, as políticas entendidas no sentido de intervenção na *polis*, na comunidade cívica.

De acordo com o objetivo definido, o trabalho que apresentamos divide-se em três capítulos. No primeiro capítulo, abordam-se as relações existentes entre as três áreas temáticas que estruturam esta investigação, a saber, a economia social, as políticas públicas e as políticas de austeridade. Abre-se (ponto 1.1) com uma série de precisões conceptuais sobre o Terceiro Sector, entendido bem como economia social, bem como organizações sem fins lucrativos. Trata-se de uma distinção pertinente que levanta considerações acerca do seu estatuto e do tipo de relacionamento que mantém com o Estado e o mercado. De igual modo, justificamos a nossa escolha do termo economia social como o mais completo e apropriado para designar o Terceiro Sector tendo em conta a realidade portuguesa. A seguir (ponto 1.2), efetuamos uma aproximação teórica ao conceito de economia social com o propósito de conhecer as principais abordagens de que tem sido objeto na ciência económica. Estabelece-se uma distinção genérica entre aqueles enfoques da economia social como meio de correção-compensação das falhas e/ou limitações do Estado e/ou do mercado mas em posição secundária face à lógica estatal e/ou mercantil e os enfoques que a interpretam em pé de igualdade teórica e epistemológica. De seguida, (pontos 1.3 e 1.4) procura-se apresentar as linhas mestras da inter-relação teórica e histórica entre a economia social e as políticas públicas de proteção social. O discurso do XIX Governo Constitucional é claro neste sentido: as organizações de economia social devem funcionar ativamente como salvaguarda das necessidades das camadas da população mais castigadas pela crise. Desta forma, dá-se continuidade ao vínculo entre a providência estatal e a economia social; um vínculo histórica e teoricamente variável que aqui descrevemos nos seus traços fundamentais. Após isto (ponto 1.5), realiza-se uma descrição geral da situação da economia social em Portugal identificando as dimensões mais significativas em termos de áreas de atuação, geração de emprego e valor acrescentado tendo como fonte a Conta Satélite da Economia Social, publicada em 2013 a partir de dados de 2010. Finalmente (ponto 1.6), efetua-se uma aproximação ao núcleo e às principais medidas das políticas de austeridade. O XIX Governo Constitucional apresenta a

economia social como resposta às dificuldades sociais geradas pelo programa de ajustamento económico-financeiro prescrito pelo PAEF. Deste modo, conhecer as principais dimensões daquelas políticas torna-se imprescindível para avaliar em que medida essa resposta com recurso à ES é ou não factível.

O segundo capítulo abre (ponto 2.1) com a apresentação da metodologia utilizada para atingir o objetivo de investigação proposto. Elenca-se o material documental que é analisado, além de se justificar a pertinência do mesmo. Igualmente, é identificada a estratégia de análise assim como as suas dimensões prioritárias. Em termos gerais, esta estratégia parte de uma aproximação crítica ao discurso do XIX Governo Constitucional especificamente centrada nos valores, na visão e nas funções atribuídos à economia social num contexto de crise.

Em seguida, procede-se à análise desse discurso com o objetivo de reconstruir a visão do XIX Governo Constitucional sobre a economia social. Inicialmente (ponto 2.2), ilustra-se o contexto a partir do qual o poder político efetua um apelo à economia social como ferramenta de combate aos problemas ligados à crise e ao programa de ajustamento. Todavia, é identificada a principal iniciativa governamental nesta matéria, o Programa de Emergência Social, articulado e executado através das organizações da economia social. Posteriormente (ponto 2.3), estuda-se a conceptualização que realiza o Governo dessa resposta à crise através da economia social, expressada mediante a noção de ‘parceria público-social’, e reivindicada como novo paradigma de coordenação entre o Estado e o Terceiro Sector. Em seguida (ponto 2.4) acedemos à justificação que, no terreno dos valores, é oferecida para legitimar o apelo à economia social e à sua inclusão na bateria de medidas anticrise. Situamo-nos no âmbito das conceções éticas e da racionalização dos preceitos morais exibidos pelo poder político para sustentar as suas medidas de política pública.

No terceiro e último capítulo avalia-se o grau de pertinência da hipótese que articula este trabalho, isto é, a visão da economia social projetada pelo XIX Governo Constitucional como uma economia paliativa (ponto 3.1) que corrige e compensa, sempre em posição secundária, as lacunas do Estado e do mercado e que, sob uma perspetiva neoliberal, ainda pode ser concebida como um instrumento para a criação de mecanismos de mercado na área da ação social (ponto 3.2). O capítulo fecha com uma reflexão genérica (ponto 3.3) acerca dos riscos de descaraterização e de instrumentalização da ES em função das ambiguidades concetuais que existem neste campo do conhecimento.

CAPÍTULO I. ECONOMIA SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE AUSTERIDADE: QUE RELAÇÕES?

O objetivo deste capítulo é realizar uma aproximação geral às relações existentes entre a ES, as políticas públicas e as políticas de austeridade. Como tal, será necessário efetuar um conjunto de precisões conceituais sobre o conceito de Economia Social, associado a uma leitura específica do Terceiro Sector, assim como apresentar as principais abordagens de que esta tem sido objeto desde a ciência económica. Do mesmo modo, serão expostos os fundamentos da inter-relação entre a economia social e as políticas públicas de proteção social, além das principais medidas das políticas de austeridade que estruturam o PAEF.

1.1. Precisões conceituais: O Terceiro Sector como Economia Social ou como Organizações sem Fins Lucrativos?

A delimitação concetual do campo da ES envolve consensos e disputas teóricas. São múltiplos os conceitos relacionados com esta temática, assim como variados os seus significados, por vezes tomados como equivalentes e outras como divergentes. Como tal, o nosso objetivo é delimitar esses conceitos, avaliar a sua pertinência e justificar a sua escolha de acordo com o propósito desta pesquisa.

A ES, como afirma Defourny (2009), revela manifestações históricas já na Antiguidade clássica ou no período medieval, através de diferentes modalidades de associação de entreajuda com um objetivo profissional e cultural. A sua formulação moderna ocorre na Europa do século XIX no contexto das revoluções liberais, da industrialização e da emergência da questão social, chegando até aos dias de hoje sensivelmente inalterada. Para entender o contorno e os conteúdos da ES optamos por partir do conceito de Terceiro Sector. Pode parecer paradoxal definir um conceito através de um outro com um percurso histórico e intelectualmente bastante mais reduzido. No entanto, expositiva e operativamente, permitir-nos-á estabelecer distinções analíticas relevantes entre a esfera do mercantil e da redistribuição estatal, e entre o que não é necessariamente nem um nem outro trazendo consigo componentes de reciprocidade e de entreajuda.

O ponto de partida é relativamente tradicional e consensual. Em qualquer sistema económico complexo é possível distinguir um primeiro sector de atividade, habitualmente identificado,

em sentido lato, com o Estado. O segundo sector está associado à iniciativa económica capitalista, cujo protagonista, também em sentido lato, é o mercado. Por fim, falamos de um Terceiro Sector como uma entidade que, inicialmente, não se integra nos moldes nem do Estado nem do mercado. Se aceitarmos esta distinção tripartida, é frequente que a ES seja situada neste Terceiro Sector, definido aqui a título provisório, a partir da exclusão do que não é estatal nem mercantil (Chaves e Monzón, 2001).

Como qualquer conceito, este foi construído como um diálogo entre aquilo que é entendido como uma realidade específica e distintiva – o espaço das atividades económicas entre o Estado e o mercado –, e a constituição de um campo de conhecimento legítimo capaz de lidar com essa realidade. O Terceiro Sector emerge como noção durante os anos 1970 até à sua institucionalização nos anos 1990, envolvendo publicações, projetos de investigação, especializações universitárias, federações internacionais e reconhecimento legal, administrativo e científico (Ferreira, 2009a, 2009b). Esta consolidação concetual permite hoje traçar o percurso histórico geral desse espaço que, insistimos, não é exatamente mercantil nem propriamente estatal.

A primeira etapa corresponde ao século XIX como período de formação do Terceiro Sector onde, no contexto da questão social e da incorporação das classes populares ao sistema económico e político, adquirem vigor atividades organizadas segundo princípios de entreatajuda e de orientação filantrópico-caritativa que visam a sobrevivência e a reprodução material das comunidades que as praticam. Emergem cooperativas de produção e consumo ou associações de socorros mútuos inspiradas por correntes de pensamento como o socialismo utópico, a doutrina social da Igreja ou o liberalismo radical.

A segunda etapa corresponde à viragem do século XX, com a ampliação dessas atividades a áreas como a proteção social, a saúde, a alfabetização, a cultura ou a mutualização de riscos.

A terceira etapa corresponde ao movimento de sinergia entre o Estado, o mercado e as organizações do Terceiro Sector após a Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento do Estado Providência e o enquadramento destas organizações como entidades fornecedoras de bem-estar geraram, em muitas ocasiões, processos de isomorfismo institucional (Di Maggio e Powell, 1983) que as levaram à perda da sua especificidade, até se aproximarem mimeticamente de organizações estatais ou mercantis. Esta mimese foi especialmente óbvia no caso das mutualidades, que se assumiram como ponto de arranque para a construção dos sistemas de segurança social.

A quarta e última etapa corresponde à entrada no século XXI e à crise do Estado Providência. A nova questão social ligada à globalização e ao desemprego estrutural orienta o Terceiro

Sector para os serviços de proximidade, o desenvolvimento local, o meio ambiente e os públicos tradicionais – crianças, idosos, deficientes – além de outros relativamente inéditos – imigrantes.

Muito embora o conceito de Terceiro Sector seja hoje um termo institucionalizado, o debate teórico e metodológico continua em aberto à volta do mesmo e de outros afins, mas não necessariamente equivalentes: economia solidária, empreendedorismo social, empresas sociais, sector não-governamental e responsabilidade social corporativa são alguns dos mais recorrentes.

Sinteticamente, podemos distinguir duas conceções diferentes de Terceiro Sector: o Terceiro Sector identificado como Economia Social e o Terceiro Sector identificado como Organizações Sem Fins Lucrativos (*Non Profit Organizations*) (Chaves e Monzón, 2001). Quando o Terceiro Sector é associado à noção de Economia Social, o conceito refere-se ao espaço integrado por organizações privadas que reúnem as seguintes características (Defourny, 2009):

- A sua finalidade é oferecer bens e serviços aos seus membros associados ou, em geral, à coletividade. Tais bens e serviços, produzidos pela organização, podem ser vendidos no mercado. Se não forem destinados à venda mercantil, são encaminhados às economias domésticas, que agem como consumidores, podendo pagar, integral ou parcialmente, por esses mesmos bens e serviços.
- As organizações de ES possuem um tipo de gestão autónoma e desenvolvem processos de decisão democrática segundo a lógica ‘uma pessoa, um voto’.
- Outorga-se primazia às pessoas e ao trabalho face à distribuição de rendas derivadas da atividade da organização. Estas organizações costumam reinvestir os excedentes na própria organização. Sob essa perspetiva, não é apropriado falar em lucros que, no sentido estrito, devem ser entendidos como uma remuneração em função do capital investido.
- A adesão às organizações da ES deve ser voluntária.
- A organização é independente de qualquer tutela, o que não a exclui do financiamento e dos apoios de instituições públicas ou privadas.
- Costumam assinalar-se como formas organizativas típicas da ES as cooperativas, as associações e as mutualidades.

Quando o Terceiro Sector é associado à noção de Organizações Sem Fins Lucrativos, o conceito refere algumas características já apontadas para a ES, embora outras sejam notavelmente diferentes (Powell e Steinberg, 2006; Salamon e Auheier, 1999):

- Trata-se de organizações privadas que estabelecem como regra constitutiva a não distribuição de benefícios entre as pessoas que controlam a organização.
- Esses hipotéticos benefícios podem sim ser distribuídos entre aqueles que não possuem funções de controlo ou também ser destinados às atividades próprias da organização.
- A adesão deve ser voluntária.
- Como organizações, não fazem parte do sector público embora possam obter financiamento e transferências com essa origem.
- Apresentam um nível absoluto de autonomia e autogoverno relativamente a entidades externas, se bem isso não significa que a organização interna seja necessariamente democrática.
- A finalidade das organizações é oferecer bens e serviços aos seus membros, associados ou à sociedade em geral.

Comparando os dois enfoques, podemos afirmar que:

- Existe afinidade em termos de finalidade e de objetivo social, focando a atenção nos membros, associados e no conjunto da sociedade.
- Partilham uma lógica de posicionamento relativamente à margem do sector capitalista tradicional. Se para este último, o lucro e a sua maximização são questões essenciais, para as organizações referidas o fundamental é a existência de excedentes reinvestidos sem remuneração do capital.
- As Organizações Sem Fins Lucrativos salientam a necessária relação entre o princípio de não-distribuição de benefícios e uma modalidade de altruísmo puro, exemplificada pelo desinteresse material de quem controla a organização. Como tal, este fator, referido à motivação dos participantes, ocupa um espaço central na autodefinição identitária de tais organizações. Sob esta perspetiva, a ES não partilha a importância atribuída aos motivos altruístas como elemento definidor. Assume a legitimidade do autointeresse, por exemplo, do cooperativista, quem pode contribuir afincadamente para a sua cooperativa sabendo que isso também trará consigo um efeito positivo individual.
- A ES faz do princípio de organização democrática um requisito fundamental. A lógica de decisão não depende, como acontece nas sociedades anónimas, da participação acionista no capital da empresa, estritamente proporcional à percentagem de ações em propriedade. Pelo contrário, o critério é independente da propriedade e baseia-se na lógica da atribuição de um voto a cada indivíduo. As organizações de ES garantem autonomia face a entidades externas e internas, recusando uma modalidade de gestão concentrada em poucas mãos. Não acontece o

mesmo com as Organizações Sem Fins Lucrativos, que se bem coincidem com a ES nas garantias de autonomia externa, não consideram relevante a gestão democrática.

A utilização dos dois conceitos envolve similitudes e diferenças que não são exclusivamente terminológicas, mas também alusivas a princípios organizativos e valores diferentes. Contudo, a distinção nunca será plenamente asséptica e teremos de conviver com certos níveis de indefinição e ambiguidade (Chaves, 1997). Paralelamente, também não podemos esquecer que, até agora, nos movimentamos num plano estritamente conceptual. Estes conceitos podem ter concretizações diferentes em função das características culturais, históricas, económicas ou políticas do contexto.

Neste trabalho, adotamos o enfoque do Terceiro Sector como ES pelas seguintes razões:

- A noção de Organizações Sem Fins Lucrativos faz parte de uma tradição científica associada ao universo cultural anglo-saxónico, enquanto a ES integra uma área de influência francófona, mais próxima em termos intelectuais e práticos da realidade portuguesa.
- A noção de ES possui um nível de institucionalização e reconhecimento legal, administrativo e académico em Portugal superior ao do enfoque das Organizações Sem Fins Lucrativos. Basta observar a denominação da lei que enquadra este tipo de atividades económicas (Lei de Bases da Economia Social), o projeto de contabilidade nacional do valor económico destas organizações (Conta Satélite da Economia Social) e a própria oferta académica específica nesta área (o Mestrado em Economia Social e Solidária do ISCTE-IUL; o Mestrado em Economia Social da Universidade do Minho; a Pós-Graduação em Economia Social da Universidade de Coimbra; e o Mestrado em Gestão de Organizações de Economia Social da Universidade Católica do Porto), como exemplos que validam a prevalência desta abordagem. Contudo, não queremos com isto afirmar que o critério legal-administrativo deva ser o principal ou o exclusivo no momento de estabelecer que práticas e que organizações fazem parte da ES. Este critério tem de ser combinado com um outro de carácter normativo alusivo aos princípios estruturadores da ES, ou seja, a solidariedade, a democracia, a autonomia e a voluntariedade.
- Consideramos que a hipotética exclusão das cooperativas e das mutualidades de acordo com os critérios do altruísmo puro e da não distribuição de benefícios confere um estatuto redutor ao Terceiro Sector e não fixa a distinção necessária entre o conceito de excedente e o conceito de lucro. O primeiro remete para a ideia do volume de recursos que sobram uma vez satisfeitas as necessidades derivadas do funcionamento da organização, e que pode ser acumulado, reinvestido ou redistribuído equitativamente entre os seus membros. O segundo

remete para o excedente aplicado como remuneração do capital inicialmente investido, sendo que esta aumenta conforme cresce o investimento.

A distribuição do excedente não constitui uma descaraterização dos princípios da ES nem contraria a sua lógica, isto é, a oferta e produção de bens e serviços para os seus participantes priorizando as pessoas e o trabalho. Ao mesmo tempo, o critério do altruísmo puro ignora as potencialidades da coincidência entre o interesse individual e o coletivo na situação, por exemplo, do cooperativista. Mesmo quando o interesse individual possa ser preponderante, as cooperativas, desde o século XIX, fixam limitações legais à apropriação privada desse excedente. Por outras palavras, o altruísmo puro fixa um padrão de conduta irrealisticamente exigente que deixa de fora duas modalidades da ES – cooperativismo e mutualismo – extremamente relevantes no contexto europeu.

- A conceptualização do Terceiro Sector como Organizações sem Fins Lucrativos possui uma origem intelectual relativamente bem identificada, ou seja, a economia neoclássica (Laville, 2010a). Esta, em termos genéricos, procede à normalização do Estado e, sobretudo, do mercado como canais de produção, circulação e consumo de bens. Não obstante, essa normalização é discutível quando sabemos que existem princípios de governação económica diferentes da redistribuição estatal ou da dinâmica mercantil da oferta e da procura que são fundamentais para perceber a ES. Falamos, obviamente, do princípio da reciprocidade, ao qual aludiremos mais à frente.

- Apesar desta tentativa de distinção e de justificação concetual, antecipamos que a mesma não existe no discurso governamental que procuramos analisar. Sendo assim, a produção documental do XIX Governo Constitucional utiliza profusamente o termo de Economia Social embora também use, como sinónimos, Terceiro Sector, Sector Solidário ou Sector Social.

1.2. As aproximações teóricas à Economia Social

Uma vez efetuadas as precisões concetuais necessárias, é preciso avançar até às razões teóricas que explicam a origem e a função da ES. A ciência económica oferece perspectivas diversas que podem ser sintetizadas em duas maneiras de olhar para o mesmo fenómeno (Adaman e Adra, 2002). A primeira, a que designaremos por perspectiva corretora-compensadora, assume que a ES constitui uma espécie de excecionalidade no campo da atividade económica, dominado pelo Estado e pelo mercado. Como tal, a ES é explicada a partir desse domínio do mercantil ou do estatal como uma manifestação económica

relativamente residual ou acessória. A segunda, a que chamaremos de perspectiva normalizadora, assume a não excecionalidade da ES: sob esta ótica, trata-se de um leque de atividades económicas tão “normais” quanto as habitualmente ligadas ao mercado ou ao Estado.

A visão corretora-compensadora da ES é uma derivação lógica do ponto de partida utilizado para explicar a atividade económica (Almeida, 2011; Hansmann, 2006). Esse ponto de partida é a troca mercantil entre agentes económicos orientados segundo uma racionalidade prática que visa a maximização da sua utilidade através de uma análise de custos e benefícios. A dinâmica entre a oferta e a procura determina a quantidade de bens e serviços produzidos e transacionados, assim como o preço de troca entre comprador e vendedor. Em consequência, o mercado, comandado por essa dinâmica, é responsável pelo fornecimento daquilo que é necessário ou simplesmente procurado por uma sociedade.

A iniciativa particular dos agentes económicos é o núcleo essencial da atividade económica. No entanto, essa iniciativa particular, devido à falta de incentivos relacionados com a expectativa de maximização da utilidade, não gera bens públicos. Simultaneamente, a obtenção de lucros torna-se extremamente complicada sem subverter a lógica deste tipo de bens. Por esse motivo, o seu fornecimento corresponde ao Estado que os oferece até os níveis de satisfação do votante mediano (Pereira, 1997). Por um lado, isto permite abranger um volume significativo da população, e por outro, os governantes reforçam a sua legitimidade servindo aos seus potenciais eleitores. No entanto, a satisfação do votante mediano em sociedades heterogéneas como a nossa, deixa de fora outros contingentes da população, ou seja, existe procura de bens e serviços públicos além da mediana, uma procura residual com uma baixa rentabilidade financeira e política para o Estado. Este é o campo de intervenção da ES, isto é, atender essa procura não satisfeita pela ação estatal; colmatar as lacunas de um mercado sem incentivos nem interesse pelos bens públicos e de um Estado focado na mediana da população.

Mas há uma outra função que a ES desempenha no contexto de uma economia de mercado relacionada com a necessidade de preencher os vazios de informação existentes nos contratos (Almeida, 2011; Hansmann, 2006; Ortmann, 1996; Gui, 1991). Existem bens e serviços que, quando adquiridos, não permitem uma avaliação clara da relação entre a qualidade e o preço pago pelo consumidor. Serviços relacionados com o cuidado das pessoas, com a atenção médica ou com o ensino e a aprendizagem, apresentam esta característica. Quando o comprador paga por eles, é difícil determinar se quem fornece o serviço presta atenção, cuidado ou capacidade didática de acordo com o expectável pelo preço que se fixa ou se, pelo

contrário, o serviço é inferior em qualidade ao pagamento efetuado. Existe uma situação de informação assimétrica que pode favorecer o aparecimento de condutas oportunistas por parte do prestador de serviços oferecendo uma qualidade que não corresponde ao preço para maximizar desta forma os seus ganhos. A dificuldade reside, pois, na avaliação desse grau de correspondência.

A resolução deste problema ligado aos contratos de compra-venda passa pela instauração de um capital de confiança na transação, que emerge quando da mesma desaparece a motivação maximizadora da utilidade ou, por outras palavras, a finalidade lucrativa. De novo, a ES é chamada para intervir neste terreno: quando o consumidor sabe que o bem/serviço não é fornecido segundo aquela lógica maximizadora e lucrativa e sim por uma organização com uma finalidade social, fica protegido face ao oportunismo de quem tem como motivação a obtenção de benefícios monetários. Neste caso, a ES surge para corrigir a falta de informação que dificulta a celebração do contrato.

A visão normalizadora da ES nasce da crítica do ponto de partida adotado pela visão corretora-compensadora (Laville, 2010b). Esse ponto de partida, de acordo com a visão normalizadora, assenta na falácia economicista que identifica como económico apenas aquilo que está relacionado com o mercado. Essa falácia, analisada e desmontada por Karl Polanyi (2016), baseia-se na pretensão de reduzir a atividade económica ao modelo de intercâmbio mercantil protagonizado por agentes maximizadores da sua utilidade. O argumento que subjaz à falácia é uma distorção *pars pro toto*, pois toma uma componente da economia – o mercado e o modelo do *homo economicus* – como se fosse a sua totalidade. Graças a Polanyi sabemos que existem outros princípios de governação económica além do mercado: a reciprocidade, a redistribuição e a domesticidade.

Estes princípios estão igualmente presentes nas atividades económicas, daí que a redução da economia ao fator mercantil constitua uma opção intelectualmente controversa. Ainda, estes princípios são a evidência de que as atividades económicas estão incrustadas (*embeddedness*) na sociedade. A economia não é um domínio isolado e independente das relações sociais. Desta forma, a organização social das atividades económicas está sempre estruturada por tais princípios e, embora um deles possa ser dominante, os restantes aparecerão em posição subordinada (Machado, 2010). No caso da ES, o princípio dominante é o da reciprocidade. Como dizíamos, não significa que exista uma renúncia ao mercado, à domesticidade ou à redistribuição, mas sim uma vontade de os subordinar ao intercâmbio recíproco.

Sinteticamente, a reciprocidade como princípio de governação económica refere-se à troca voluntária de bens, serviços ou trabalho segundo uma lógica de dádiva e contra dádiva, de dar e receber alternativamente (Machado, 2010). Como demonstra Polanyi, este princípio é tão antigo, sólido, frequente e habitual como o princípio do mercado. O seu não reconhecimento ou a sua exclusão da análise da economia ou das atividades económicas nele baseadas, como é o caso da ES, conduz a uma interpretação das mesmas como exceções (Adaman e Adra, 2002) ou como anomalias no seio da hegemonia do mercado. Esse carácter anómalo está relacionado com a atribuição de funções corretoras-compensadoras das falhas do mercado – informação assimétrica, impossibilidade do cálculo qualidade-preço, ausência de incentivos – e das lacunas do Estado – falta de atenção à procura residual de bens/serviços públicos. Como tal, a ES, fundamentada no princípio da reciprocidade, não é o que “sobra” do mercado e do Estado, mas sim mais um campo legítimo da atividade económica onde tal princípio pode combinar-se com outros gerando diferentes arranjos institucionais que, pela sua vez, se concretizam em modelos específicos de produzir, distribuir e consumir bens e serviços (Almeida, 2001).

1.3. A Economia Social e as políticas públicas: breve aproximação teórica

As relações entre o Estado como promotor de políticas públicas e a ES são complexas e estão sujeitas a diferentes tipos de equilíbrios e desequilíbrios. Em função de como for pensada e teorizada a sua articulação, teremos uma versão mais ou menos autónoma, dependente ou instrumental da ES no campo das políticas públicas.

De acordo com Laville e Nyssens (2016), tal articulação pode ser de três tipos: tutelada, de acordo mútuo e concorrencial. Trata-se de três modelos paradigmáticos que, empiricamente, não se apresentam de forma pura e que, no entanto, permitem entender como é que se constrói e concebe o vínculo entre a ES e as políticas públicas.

Sob a perspetiva de uma articulação tutelada, é o Estado quem fixa unilateralmente os objetivos, os serviços, as normas e a modalidade de financiamento das medidas de política pública. Neste sentido, cabe à ES a prestação de tais serviços quando assim for estabelecido, adotando uma posição subordinada relativamente à iniciativa estatal (Hespanha e Santos, 2016). Sendo assim, nem as organizações de ES nem as populações teoricamente beneficiárias da sua ação intervêm na fixação das prioridades e do propósito das políticas públicas. Dito de um outro modo, a ES não exprime a autonomia da sociedade civil sendo anulado, ao mesmo tempo, o seu potencial como projeto de democracia direta e deliberativa.

Sob a perspectiva concorrencial, o Estado define o quadro legal e institucional onde operam as organizações de ES, as quais, adotando uma lógica de competição, pugnam pela prestação dos serviços. Como tal, configura-se um quase-mercado de políticas públicas comumente ligado à desativação do Estado Providência e à visão dos cidadãos como clientes-consumidores. A ES é instrumentalmente reivindicada para ocupar o espaço de um Estado que se retira da provisão de proteção social. Mas essa instrumentalização não tem apenas uma origem estatal. Também as empresas, através do modelo do *Social Business*, podem utilizar as organizações da ES como um meio de legitimação de um capitalismo apresentado sob o formato de uma filantropia eficiente e gerida de acordo com os princípios do *management*. Dentro desta perspectiva concorrencial, pode situar-se a proposta da Terceira Via, cuja mais conhecida teorização corresponde a Anthony Giddens (1998). Nas suas componentes essenciais, não se afasta da pretensão de replicar de algum modo o dinamismo do mercado no campo genérico do Terceiro Sector. Defende-se a possibilidade de um Estado de Investimento Social (*Social Investment State*) onde a distribuição dos serviços de bem-estar seja efetuada a partir de combinações entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Neste ponto, as críticas ao burocratismo e à rigidez do aparelho estatal abrem espaço para a intervenção do Terceiro Sector na provisão daqueles serviços.

Sob a perspectiva de mútuo acordo, o Estado e a ES constroem conjuntamente as políticas públicas definindo critérios de intervenção e de utilidade social. Neste terreno, o Estado reconhece a ES como um interlocutor válido e pertinente que expressa a autonomia e a participação da sociedade civil. Isto também implica o reconhecimento de uma economia plural face ao reducionismo da economia focada apenas no mercado. Na construção conjunta das políticas públicas, o desafio é combinar a solidariedade horizontal – baseada na reciprocidade e própria da ES – com a solidariedade vertical – baseada na redistribuição e própria do Estado (Laville, 2016) – desestimando a solidariedade filantrópica de base assistencialista.

Como já foi apontado, estamos perante três modos prototípicos de articulação que poderão articular-se segundo os casos – e dentro deles, segundo as áreas de atividade –, embora tendencialmente, sempre exista um que domine os outros. Entre os três, aquele que se baseia exclusivamente no acordo mútuo, assume a ES na sua especificidade sem proceder à sua instrumentalização ou à sua descaracterização. A perspectiva tutelada e a concorrencial tornam a organização da ES quer num apêndice substitutivo do Estado, quer numa pseudoempresa. Isto é, incentivam o desenvolvimento de fórmulas organizacionais que não são próprias das organizações da ES, promovendo processos de isomorfismo institucional (Di Maggio e

Powell, 1983) e aproximando a ES das entidades orientadas ao lucro e ao assistencialismo com as quais partilha o contexto e as condições.

Uma vez assinaladas as modalidades teóricas de articulação, será necessário conhecer como é que se concretizam empiricamente. Como comprovaremos, o caso português permite ilustrar historicamente essa articulação que começa com uma versão mais tutelada, abre-se ao comum acordo com o 25 de Abril e introduz, desde os anos 1990, fórmulas concorrenciais.

1.4. A Economia Social e as políticas públicas: perspetiva histórica do caso português

Como foi referido na introdução, o XIX Governo Constitucional, outorga programática e discursivamente um papel de relevo à ES nas respostas aos problemas provocados pela crise. Dessa forma, a ES fica vinculada às políticas públicas promovidas pelo Estado em matéria de pobreza, exclusão social, atenção infantil, cuidados ou velhice, ou seja, vinculada a medidas, em sentido lato, de proteção social. Não é um vínculo novo, pois tem existido com articulações diversas, ao longo da história contemporânea de Portugal. O nosso objetivo é realizar uma aproximação sintética à composição e à evolução de tal vínculo salientando as suas fases mais significativas, assim como a sua ligação com a ES.

Como tal, distinguimos as seguintes etapas:

- Estado Novo (1933 – 1974). Antes de 1933, existiam diferentes manifestações da ES em Portugal (Quintão, 2011). É o caso das cooperativas desenvolvidas paralelamente à emergência da questão social ao longo do século XIX, reconhecidas juridicamente em 1867 e atingindo as 340 unidades na década de 1920. Ou também o caso das mutualidades, que contavam em 1931 com 576 mil membros por todo o país. Não obstante, o regime ditatorial trouxe consigo importantes alterações. Durante este período, o Estado adotou uma posição subsidiária no fornecimento de bens e serviços de proteção social à população (Joaquim, 2015). Há um reconhecimento formal da importância das instituições de solidariedade e é reforçada a ideia do auxílio e da promoção estatal às mesmas, mas é a elas que corresponde produzir e distribuir esses bens e serviços entre os mais carenciados. Da família da ES, o Estado Novo tolera as mutualidades e as associações com vocação assistencialista-profissional, sendo bastante mais intransigente com as cooperativas, suspeitas de subversão e de ameaça da ordem pública dada a preferência manifestada pela esquerda ideológica por este sistema de organização do trabalho. Globalmente, pode dizer-se que durante este tempo, o

grosso da proteção social foi assumido pelas diferentes modalidades da ES sob diretrizes assistencialistas, corporativistas e caritativas.

Como tal, trata-se de um período dominado por uma articulação tutelada que reserva ao Estado o papel dominante e à ES uma função subordinada.

- Revolução (1974 – 1975). Este período produziu uma alteração substancial do paradigma anterior (Quintão, 2011). A intensa mobilização da sociedade civil e a influência exercida por modelos de inspiração socialista conduziram à criação de múltiplas associações relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a correção dos défices que apresentava o país nas áreas da saúde, da habitação, do emprego e da educação (Varela, 2014). Ao mesmo tempo, começa a ser construído um sistema de proteção social universal que se materializará na Constituição de 1976 (Rodrigues, 2010). A partir daqui, desenvolve-se a produção legal em matérias como o direito do trabalho, a assistência material durante o desemprego, a doença ou a invalidez, o salário mínimo, as pensões (contributivas e não contributivas) ou a organização e o financiamento da Segurança Social. É, pois, um momento histórico virado para as temáticas sociais numa dinâmica que levará a um reforço e um crescimento das organizações de ES.

Estas e o Estado equilibram as suas posições e desenvolvem acordos tendencialmente igualitários. No entanto, em muitos casos, o dinamismo das diferentes manifestações da ES ultrapassou a ação estatal modelizando as políticas públicas que, *a posteriori*, seriam legal e formalmente reconhecidas.

- Pós-revolução e democratização (1976 – década de 1990). A institucionalização da democracia liberal representativa está associada à construção de um sistema de providência de natureza pública por iniciativa da ação estatal (Joaquim, 2015). Neste processo, as organizações de ES serão reconhecidas como peças essenciais na produção e fornecimento de serviços e bens de proteção social. Isto motivará o fortalecimento da articulação e da cooperação entre o Estado e tais organizações, especialmente as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), fundamentais, como veremos mais à frente, para o desenvolvimento da nossa pesquisa. Em 1979 é instituído o Estatuto das IPSS e um ano depois, regulamentado o procedimento de cooperação com o Estado mediante os Protocolos de Colaboração. Estes protocolos traduzem-se em apoio financeiro estatal para as IPSS executarem as suas atividades de ação social, focadas sobretudo no apoio à infância, às famílias carenciadas, à velhice, à deficiência física e psíquica, à reabilitação e à medicina preventiva e curativa (Joaquim, 2015). Em 1996, é estabelecido o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, mediante o qual a administração central, regional e local e as

instituições sociais se comprometiam a criar uma rede de apoio à escala nacional capaz de otimizar quer os recursos estatais, quer os das próprias instituições. Em 2000, as Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social acrescentam o poder da tutela estatal, em termos de fiscalização e inspeção, sobre as IPSS.

Em suma, nesta fase, começam a ser introduzidas as primeiras componentes de uma articulação concorrencial, embora persista uma lógica e um discurso de comum acordo entre a ES e as políticas públicas estatais.

- Estabilização e reforma (2000 – atualidade). Em geral, constrói-se uma relação de apoio e cooperação entre o Estado e a ES na sua vertente das IPSS, estreitamente vinculada ao campo da ação social. Esta relação é indissociável do desenvolvimento do Estado-Providência, que ao longo da sua formação recolheu e sintetizou componentes assistencialistas, social-democratas e liberais, o que explicaria também o tipo de enfoque que este aplica à ES. As componentes assistencialistas são um legado ‘estadonovista’ que, a partir de 1980, retrocede embora sem desaparecer. Avança a versão social-democrata que ambiciona um sistema de proteção universal e que, desde aos anos de 1990, partilha protagonismo com enfoques liberais e com a noção da proteção social como um incentivo à não participação no mercado de trabalho (Ferreira, 2015). Esta tendência acentua-se durante os últimos anos e, especialmente, com a implementação das denominadas políticas de austeridade e as medidas para conter e reduzir a despesa pública. Como tal, situamo-nos no período onde a preferência pela articulação concorrencial se torna mais evidente.

Como pode observar-se, existe uma relação constante entre a ES e a constituição do Estado Providência em Portugal. O modelo que este adota influi no tipo de papel e funções adjudicadas à ES e, simultaneamente, as áreas que esta ocupa influem no desenvolvimento do sistema de proteção pública. Em Portugal, esse modelo apresenta características híbridas e particulares quando comparadas com as de outros países (Ferreira, 2013). No mundo anglo-saxónico, as organizações de ES desenvolvem a sua atividade com uma orientação preferencial pelo mercado enquanto nos modelos corporativistas – França, Alemanha, Áustria ou Itália – a orientação é mais estatista. Neste caso, o Estado age, em geral, como fornecedor, financiador e fiscalizador. Numa terceira área, a dos países nórdicos, a força e extensão da providência estatal determinam um menor desenvolvimento das organizações de ES que funcionam, principalmente, como canais de pressão e de exigências aos poderes públicos. Em termos globais, Portugal combina componentes sólidas de proteção universalista para os sectores integrados no mercado laboral com níveis deficientes para os não integrados. Esse défice é desigualmente colmatado por uma Sociedade Providência (Santos, 2011) e pela ação

de organizações de ES com níveis de dependência divergentes relativamente ao Estado. Essa dependência é significativa no capítulo da Ação Social – uma das áreas prioritárias de atuação da ES – onde, exceto no período revolucionário, o próprio Estado opta maioritariamente pela via do financiamento e não pela provisão de serviços.

1.5. A Economia Social em Portugal: uma visão panorâmica

Se até aqui percorremos o caminho que liga a ES ao Estado e às políticas públicas de proteção e ação social, é o momento de observarmos a dimensão específica da ES em Portugal com o objetivo de realizarmos uma caracterização básica das suas atividades e do seu contributo à economia nacional. Deste modo, entender-se-á que não estamos ante uma manifestação residual do princípio da reciprocidade, e que a ES portuguesa ocupa um espaço relevante no conjunto das atividades económicas do país.

De acordo com a Lei de Bases da Economia Social (Lei nº 30/2013 de 8 de maio) as instituições fundamentais que compõem o sector são:

- Cooperativas. Associações autónomas cujo objetivo é satisfazer necessidades de ordem diversa – económicas, culturais, educativas ou habitacionais são algumas das mais frequentes. Regem-se pelos princípios de equidade, gestão democrática, responsabilidade e solidariedade e constituem a forma organizativa da ES mais próxima do sector privado capitalista.
- Mutualidades. Habitualmente concentradas nos seguros sociais, a sua missão passa pelo fornecimento de serviços de proteção e de saúde. Financiam-se, fundamentalmente, através das quotas dos associados, que podem existir em número ilimitado.
- Misericórdias. Organizações especificamente portuguesas, as suas origens datam do século XVIII. Dedicam-se prioritariamente à satisfação de carências sociais – saúde, lares de idosos, centros de acolhimento – e encontram-se estreitamente vinculadas à Igreja Católica.
- Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). São a expressão organizativa da solidariedade nascida da sociedade civil. Prestam serviços de apoio, sobretudo, a deficientes, crianças, idosos e famílias em áreas relacionadas com a saúde, a educação e a integração social. São parcialmente financiadas pela Segurança Social – hoje, mediante protocolos bianuais de cooperação – e muitas têm capacidade para gerar receitas próprias.
- Associações. Os seus objetivos são variados, podendo ser de natureza política, económica, cultural, recreativa ou educativa por citar alguns dos mais comuns.

- Fundações. A mais recente incorporação ao campo da ES. Administrativamente, trata-se de uma pessoa coletiva criada por pessoas físicas ou jurídicas. Têm património próprio e perseguem fins de integração social, comumente ligados à filantropia, à cultura e à investigação científica.

Após esta caracterização, importa referir o significado macroeconómico da ES. Segundo Chaves e Monzón (2008) e a partir de um estudo já relativamente antigo a pedido do Comité Económico e Social da União Europeia (UE), a ES emprega 11 milhões de pessoas – 6,7% da população ativa – na Europa. Entre as organizações de ES, destacam-se as cooperativas, cerca de 240 mil, onde trabalham 3,7 milhões de pessoas. As mutualidades não são menos importantes, fornecendo serviços a aproximadamente, 120 milhões de pessoas. Finalmente, as associações empregam 6,3 milhões de pessoas e são responsáveis pelo 4% do PIB da UE.

Já em Portugal, a Conta Satélite da Economia Social (CASES, 2013) fornece informação a partir de dados recolhidos em 2010. Resumindo os mais significativos, podemos dizer que:

- Existem 2260 cooperativas, 119 mutualidades, 381 misericórdias, 52086 associações e, aproximadamente, 5000 IPSS. Em total, 55383 organizações.

- O Valor Acrescentado Bruto (VAB) da ES, que designa a riqueza gerada na produção descontando o valor dos recursos consumidos para esse efeito, é equivalente a 2,8 do VAB português. O sector concentra 5,5% do emprego remunerado sendo que a remuneração média corresponde a 83% da remuneração média nacional.

- Do total das organizações da ES, 94% são associações, as quais representam 54% do VAB da ES e 65% do emprego no sector.

- 64,4% das organizações desenvolve a sua atividade sob a rúbrica de ‘ação social’ (inclui serviços de carácter humanitário e de apoio às pessoas deficientes, aos idosos e aos reformados, à infância e aos jovens; também voluntariado, entidades de emergência e resgate como os bombeiros voluntários e bancos alimentares). Esta rúbrica gera 41,3% do VAB da ES e representa 48% do emprego remunerado.

- Há 5022 IPSS, que geram 50% do VAB da ES e 42,6% das remunerações. Concentram 38,2% das necessidades líquidas de financiamento da ES. A sua atividade fundamental encaixa também na rúbrica de ‘ação social’ – 64% integra-se nessa categoria – e asseguram 62% do seu financiamento mediante a venda e a produção de bens e serviços. De acordo com Almeida (2011), 70% das respostas no campo da ação social – creches, infantários, centros de dia e noite, lares para idosos ou apoio domiciliário – são assumidas pelas IPSS a nível local, as quais costumam ter, em termos de receitas e despesas, um volume superior à média das empresas da zona onde se inserem. A nossa insistência nas IPSS não é acidental: é importante

compreender a sua implantação e dimensão já que contam com um protagonismo notável dentro da visão da ES projetada pelo XIX Governo Constitucional.

- Dos recursos das organizações de ES, 63% são gerados pela produção e venda de bens e serviços e 24% procedem de transferências e de subsídios à produção.

1.6. As políticas de austeridade

Entre 2011 e 2015, as políticas de austeridade configuram o contexto geral onde será desenvolvida a articulação entre a ES e as políticas públicas. Oficialmente, neste período, o país vive sob os desígnios do PAEF e da sua exigência de consolidação orçamental e de estabilização das contas públicas. No entanto, este processo não começa estritamente em 2011 e tem precedentes visíveis na segunda legislatura do XVIII Governo Constitucional - do Partido Socialista, liderado por José Sócrates – nos denominados Planos de Estabilidade e Crescimento I, II e IV apresentados em 2010 e 2011. Em definitiva, as políticas de austeridade não arrancam com o Governo de Pedro Passos Coelho e Paulo Portas mas sim adquirem, durante o mesmo, um peso dominante na vida do país. Mas como é que podemos definir as políticas de austeridade e quais são as suas principais dimensões? Segundo Blyth (2013), estas questões podem ser respondidas da seguinte forma:

- são políticas que promovem voluntária e intencionalmente processos de deflação através dos quais,
- a economia sofre um ajustamento graças à redução dos salários, dos preços e da despesa pública,
- com o propósito de restabelecer a competitividade da economia,
- a qual, em virtude da diminuição do défice, da dívida e da despesa pública,
- provocará um aumento da confiança nos investidores (a contenção estatal impede que o Estado absorva todas as possibilidades de financiamento),
- e, por extensão, uma expansão da atividade económica.

Em suma, as políticas de austeridade visam provocar um efeito expansionista e reativador da economia mediante a contração dos seus componentes significativos. Estas políticas possuem legitimação científico-académica e contam com a presença de destacados apoiantes em organismos económicos internacionais (Alesina e Ardagna, 1998). Na Europa existe um consenso amplo, pelo menos em certos sectores políticos, financeiros e mediáticos, que tais políticas marcam o caminho certo para a saída da crise iniciada nos Estados Unidos de

América em 2008, como crise das hipotecas *sub-prime*, e convertida, desde 2010 e em Europa, em crise das dívidas soberanas.

Contudo, a austeridade não foi a primeira resposta aos problemas levantados pela crise. No início de 2009, a solução estava associada a uma linha de estímulo público da economia ou, segundo Blyth (2013: 54), viveram-se “12 meses keynesianos” de apoio estatal à atividade económica e ao sector financeiro. Isto motivou um aumento do endividamento dos Estados, após o qual, inverteu-se a tendência exigindo-se contenção na despesa pública.

As políticas de austeridade são precisamente isso, uma aposta política por uma dada linha de intervenção económica acerca da qual existem perspetivas positivas como meio para recuperar a economia nacional (Freire, 2013; Mamede, 2015). Como acontece com qualquer linha política, os seus apoiantes e promotores aproveitam contextos que favoreçam a sua implementação. Para o caso que nos ocupa, Freire (2013:87) demonstra que a crise constitui a janela de oportunidade para executar políticas dessa natureza, teoricamente impopulares por causa da desvalorização salarial ou do aumento da pressão fiscal, mas menos expostas à resistência da cidadania do que num contexto sem crise.

As políticas de austeridade não são apenas medidas. Parte substancial das mesmas é o discurso que legitima a sua pertinência e idoneidade, estruturado a partir de três ideias centrais:

- É prática habitual do Estado a aplicação de políticas despesistas que vão além das suas possibilidades materiais reais e que comprometem o presente e o futuro do país (Sequeiros, 2013).
- A população tem vivido durante os últimos anos para além das suas capacidades económicas com recurso, principalmente, ao crédito (Santos, 2013).
- A despesa pública é, tendencialmente, ineficaz e ineficiente, estando associada ao desperdício de recursos (Caldas, 2013).

Uma vez expostas as principais dimensões destas políticas, é importante referir as medidas principais que nesse sentido foram adotadas em Portugal. Como já foi referido, o PAEF foi constituído por um empréstimo de 78 mil milhões de euros, dois terços dos quais foram garantidos pela UE e o restante terço pelo FMI. O programa estava associado a um Memorando de Entendimento entre Portugal e os seus credores que obrigava à aplicação de diversas medidas (Moury e Freire, 2015):

- Redução do défice público, que devia passar de 5,9% do PIB em 2011 para 3% em 2013. Com esse objetivo, seriam reduzidas as despesas operacionais da administração, aplicados cortes nos salários dos funcionários públicos e paralisadas as contratações, incentivadas as

reformas antecipadas e executados despedimentos no aparelho do Estado. Do mesmo modo, aplicar-se-iam reduções nas transferências sociais, nomeadamente no subsídio de desemprego e nas pensões superiores a 1500 euros, e congelavam-se outras prestações sociais. Por último, aumentar-se-iam os impostos diretos (IRS e IRC) e os indiretos (IVA) assim como as taxas de acesso a certos serviços públicos como a saúde.

- Correção dos desequilíbrios de um sector financeiro extremamente endividado. O programa reservava 12 mil milhões de euros para este fim.

- Dinamização da atividade económica. Procurava-se um aumento da flexibilidade do mercado de trabalho e da competitividade empresarial, reduzindo as indemnizações por cessação de contrato, o aumento das horas de trabalho ou facilitando o despedimento. Um outro foco de interesse era a promoção da concorrência em sectores protegidos (água, telecomunicações, transportes, energia, serviços postais) mediante a privatização de empresas públicas ou da alienação da participação do Estado no seu capital.

1.7. Recapitulação

Até agora foi apresentado o enquadramento teórico e conceptual que orienta a nossa pesquisa e que se situa numa zona de cruzamento entre a economia social, as políticas públicas e as políticas de austeridade, pelo que foi necessário realizar uma aproximação a estes campos com o objetivo de esclarecer as suas implicações. Como tal, é pertinente fixar os seguintes pontos como sendo fundamentais para a análise subsequente do discurso do XIX Governo Constitucional acerca da ES:

- O termo Economia Social não é neutro, na medida em que tem associado uma conceção específica do denominado Terceiro Sector, que é diferente da sua conceptualização como espaço de Organizações sem Fins Lucrativos. Essa diferença baseia-se nos princípios que são utilizados na sua definição, assim como no tipo de organizações que fazem ou não parte de cada um dos conceitos. Neste trabalho optámos pela denominação de Economia Social por a considerarmos mais abrangente em termos teóricos e mais apropriada para descrever a realidade portuguesa.

- Distinguimos duas abordagens teóricas principais que se ocupam da ES. A primeira, que aqui designamos como corretora-compensadora, entende a ES como uma ferramenta de auxílio que colmata as falhas e lacunas provocadas pela atividade económica do mercado ou do Estado. A segunda, aqui designada como normalizadora, entende que a ES é a tradução do princípio de reciprocidade, isto é, um princípio de governação económica ao mesmo nível

epistemológico que o princípio mercantil ou que o princípio redistribuidor ligado ao Estado. Esta distinção permitirá compreender até que ponto a visão do XIX Governo Constitucional se aproxima ou afasta de cada um dos dois polos.

- A ES apresenta, em termos teóricos, três tipos de possível articulação com as políticas públicas promovidas pelo Estado. Como tal, a articulação tutelada subordina a ES aos objetivos fixados pelo poder estatal; a concorrencial expõe a ES a mecanismos de mercado propiciados por um enquadramento legal favorável promovido pelo Estado, e a de comum acordo pressupõe um diálogo e a uma intervenção equilibradas entre a ES e a ação estatal com o objetivo de determinar conjuntamente as prioridades em termos de políticas públicas. São, pois, três articulações que não se apresentam de forma pura na realidade social. Ao longo da sua evolução histórica em Portugal, esta articulação têm evoluído desde versões tuteladas, passando pelas modalidades de comum acordo próprias do período de construção da democracia, até às mais recentes formas concorrenciais. Hoje em dia as organizações da ES desempenham um papel significativo na execução das políticas públicas de ação social. Ter presente este papel assim como as funções que, em termos de políticas públicas, lhe são assignados a estas organizações permitirá interpretar a missão que o XIX Governo Constitucional atribui à ES num contexto de austeridade.

- As políticas de austeridade que sustentam o programa de ajustamento económico-financeiro constituem o marco de referência para entender o apelo governamental à ES. Foram apresentadas as suas dimensões e medidas básicas, o que permite perceber o tipo de desafios e constrangimentos que devem confrontar as organizações da ES neste contexto.

CAPÍTULO II. A VISÃO DA ECONOMIA SOCIAL DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL

O objetivo deste capítulo é reconstruir a visão que possui o XIX Governo Constitucional da ES a partir do seu próprio discurso. Com esse propósito, é imprescindível ilustrar o contexto a partir do qual o poder político efetua um apelo à economia social como solução a alguns dos problemas sociais gerados pela crise e pelo programa de ajustamento. Esse apelo materializa-se na principal iniciativa governamental nesta matéria, o Programa de Emergência Social, na defesa de um modelo de parcerias público-sociais com as organizações da ES, e na justificação moral oferecida para esse modelo.

2.1. Metodologia da investigação

Como já foi referido, o objetivo deste trabalho é conhecer e analisar a visão da ES projetada pelo XIX Governo Constitucional. Tendo em conta esse fim, assumimos como objeto de estudo o discurso oficial através do qual se concretiza essa visão, isto é, o discurso oficial acerca da ES.

A nossa proposta deve confrontar uma dificuldade inicial relacionada como o tipo de linguagem utilizado na esfera político-governativa. Por um lado, o discurso político tem tendência para adotar um estilo persuasivo e consensual que procura a adesão do recetor. Por outro, utiliza um registo técnico com a intenção de resultar objetivo e moralmente neutro. Portanto, é necessário ultrapassar essa barreira de correção política e cientificismo tão cara à construção dos argumentos em política (Hespanha, 2007). Mediante o discurso, o poder governamental coloca no primeiro plano da esfera pública diversos conceitos, explicações e justificações em prol de um modelo de ES considerado legítimo e que, ao mesmo tempo, é legitimado pelo facto de ter a sua origem e o seu suporte no governo.

É importante salientarmos que este discurso é produzido desde uma posição de grande relevância social e simbólica. Pensemos nos meios diretos e indiretos de que comumente dispõe um governo para a divulgação e amplificação das suas propostas, projetos e medidas. Diretamente, é normal a utilização de campanhas, a comunicação oficial, a promoção por parte dos seus agentes e funcionários ou a produção legislativa. Indiretamente, devemos ter em conta a receção efetuada pela comunicação social e a sua difusão sob o formato de

notícias, comentários e análises assim como a sua interação com os novos canais constituídos, em sentido lato, pelas redes sociais.

Ao mesmo tempo, este discurso possui, pela sua procedência, um significativo potencial simbólico ou, por outras palavras, capacidade de influência. Do mesmo modo que descreve, por exemplo, a realidade da ES no país, pode contribuir para redefinir essa realidade e para introduzir modificações. Portanto, a produção discursiva do governo combina uma intencionalidade descritiva com uma outra de carácter prescritivo; combinação clássica sempre que é abordada a relação entre a política, a ideologia e o discurso (Van Dijk, 2005a). Tradicionalmente, as relações entre o discurso e a política são vistas sob duas óticas diferentes. Segundo a perspectiva da homologia, o discurso coincide com a prática e, por isso, expressa fidedignamente as intenções de quem o produz. Segundo a perspectiva da ideologia, o discurso justifica os motivos e as razões da prática sem identificar os interesses que a sustentam. Assim, tal prática, guiada por interesses particulares, é discursivamente apresentada como sendo de interesse geral (Van Dijk, 2005b)

Apesar de reconhecermos que as duas perspectivas são factíveis, no caso desta investigação, a nossa abordagem tem um carácter híbrido. Admitimos que o discurso estatal acerca da ES não determina unilateral e diretamente uma visão fechada e unívoca da mesma por duas razões. Primeiro, porque o significado da ES é também discutido entre os atores que integram o próprio sector. E segundo, porque o campo da ES é heterogéneo, o que permite identificar organizações e plataformas mais próximas ou mais afastadas da visão projetada pelo poder político. Como tal, o que existe é uma negociação acerca do sentido da ES em tempos de austeridade a partir de combinações específicas que articulam poder, discurso e conhecimento. Esta negociação não faz parte do nosso objetivo de investigação mas, insistimos, consideramos importante assinalar este ponto para não cairmos no erro da unilateralidade do poder governamental como única instância capaz de impor significados acerca da ES.

A análise que desenvolvemos aplica uma lógica de de-construção focada na visão global da ES pelo governo PSD-CDS. Esta pode ser reconstruída a partir do discurso que o poder governamental elabora acerca das atividades que identifica como próprias do Terceiro Sector. Mais especificamente, as principais dimensões de análise consideradas são:

- A caracterização realizada pelo XIX Governo Constitucional do contexto socioeconómico onde devem operar as organizações da ES.

- A justificação do apelo à ES de acordo com a caracterização efetuada do contexto socioeconómico.
- A teorização do modelo que regula a intervenção da ES na sociedade e a sua relação com as políticas públicas.
- Os valores que sustentam a reivindicação da ES como resposta válida perante aos desafios que coloca o contexto socioeconómico.
- A consideração global da ES relativamente aos princípios mercantis e estatais-redistribuidores de governação económica.

O discurso governamental pode ser reconstruído a partir de diferentes documentos nos quais a ES é o objeto central e são fixados os fins que lhe são atribuídos. Agrupámos estes documentos em três blocos, que de seguida apresentamos, assim como a justificação da sua pertinência para a nossa análise:

a) O primeiro bloco recolhe produção documental específica do XIX Governo sobre a ES. Desta forma, é possível aceder sem intermediação ao discurso governamental no marco do processo de ajustamento da economia nacional:

- Programa de Emergência Social (PES) (MSSS, 2011). É o documento privilegiado para estudar o enfoque do governo PSD/CDS. Nele, explicita e articuladamente são expostos os princípios da parceria que se quer estabelecer entre o Estado e a ES. Além destes princípios, também figuram as medidas previstas para fazer face à crise, agrupadas por áreas temáticas.

- Apresentação do Programa de Emergência Social (Soares, 2011). Este programa teve lugar a 8 de maio de 2011 e coube ao Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, Pedro Mota Soares, a sua explicação em conferência de imprensa. Permite conhecer de primeira mão a justificação e as razões do próprio programa. Paralelamente aos conteúdos de cariz mais técnico, encontramos também uma justificação moral sobre a sua pertinência em função da natureza dos problemas sociais em Portugal. Nessa apresentação, o apelo à ES é nítido e claro, especialmente no caso das IPSS.

- Discurso de encerramento do Primeiro-ministro Pedro Passos Coelho (2013) no I Congresso Internacional da Economia Social a 29 de junho de 2013, onde se insiste nas linhas mestras do que é e deve ser a ES como resposta social à crise.

b) O segundo bloco de documentos reflete algum tipo de iniciativa conjunta entre o Estado e os representantes institucionais da ES. Como tal, a imagem desta não é produzida unilateralmente, mas sim em interação com representantes específicos do sector.

- Carta Comum de Balanço e Compromisso (CPSS, 2013) entre o Estado e aqueles representantes reforçando o papel da ES como centro irradiador das medidas de combate ao impacto da crise.
- Carta de Cascais para a Economia Social (CNES, 2013), assinada a 28 de junho de 2013, ratifica o que um dia mais tarde diria o Primeiro-ministro no encerramento do I Congresso Internacional da Economia Social.
- Discurso de Lino Maia (2011), Presidente da Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade (CNIS) nas Jornadas Parlamentares do CDS (6 de Setembro de 2011). Inicialmente, esta intervenção parece não encaixar exatamente nos moldes deste segundo bloco documental. No entanto, continua ser um ponto de encontro, mais informal ou não tão diretamente na órbita estatal, entre um representante da ES e um partido político que faz parte do Governo. Como fica explícito nas palavras de Lino Maia, reconhece-se a intervenção do CNIS na elaboração do Programa de Emergência Social e o seu apoio ao mesmo:

Não coincidindo exatamente com a proposta da CNIS, o PES é um programa que também tem a sua marca, porquanto a CNIS e eu próprio colaborámos nele, leal e eficazmente, desde a sua conceção até à sua apresentação pública. Também com ele estaremos convictamente para uma implementação segura e eficaz. (Maia, 2011:1)

Graças a esta intervenção é possível observar o grau de sintonia entre as políticas de austeridade e o nível de aceitação das mesmas em sectores concretos da ES.

c) O terceiro bloco tem um carácter auxiliar. A sua missão é apoiar e ilustrar aspetos específicos dos conteúdos dos dois primeiros blocos mediante declarações e notícias da comunicação social relativas as iniciativas governamentais em matérias de ES.

Entendemos que este conjunto de documentos é apto para efetuar essa reconstrução do discurso oficial-governamental da ES. Não é uma seleção exaustiva mas sim adequada ao propósito e ao alcance da pesquisa que permite identificar as principais dimensões desse discurso. Essa falta de exaustividade justifica parcialmente a não inclusão da Lei de Bases da Economia Social, aprovada por unanimidade no Parlamento a 15 de março de 2015, como documento em análise. Embora esta defina o marco legal de enquadramento da ES em Portugal, optámos pela sua não inclusão tendo em conta que se trata de um documento com

uma vocação essencialmente jurídica e regulamentar (Meira, 2012) que dificilmente permite um exame claro das suas justificações político-ideológicas.

Finalmente, mediante a análise do discurso e, por extensão, da visão que sobre a ES projetou o XIX Governo Constitucional estaremos em condições de avaliar a pertinência da nossa hipótese de investigação. Esta assume que, num contexto de políticas de austeridade e de implementação de um programa de ajustamento económico-financeiro, aquela visão adota preferencialmente uma perspetiva da ES como paliativo das falhas do mercado e do Estado, com o conseguinte risco de descaraterização e de instrumentalização do seu projeto constitutivo.

2.2. Ajustamento, emergência e respostas sociais: o enquadramento da Economia Social no contexto da austeridade

Qualquer abordagem à visão do XIX Governo Constitucional sobre a ES deve partir de um enquadramento básico: a prioridade política da ação governativa corresponde à aplicação do PAEF. É este o ponto de arranque que, inequivocamente, assume o Programa do Governo:

Torna-se por isso obrigatório o regresso, tão breve quanto possível, a uma trajetória sustentável das contas públicas que dê lastro a uma economia próspera e criadora de emprego a médio prazo. Ou seja, rigor e firmeza nas finanças públicas para o crescimento económico, a promoção do trabalho, a competitividade empresarial e a inclusão social. (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 8)

O programa exige tempo para atingir os resultados previstos e a sua execução leva associados uma série de custos que derivam da sua inevitabilidade:

A pobreza está a alastrar. Aparecem novas formas de pobreza alimentadas pelo desemprego e pelo endividamento das famílias. Na atual conjuntura é impensável optar por caminhos que diminuam ainda mais os níveis de proteção social dos mais desfavorecidos ou que impliquem um esforço financeiro adicional que o País não consegue suportar (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 86)

De acordo com o Governo, “Portugal atravessa hoje uma crise gravíssima que nos coloca, enquanto comunidade, numa das encruzilhadas mais determinantes da nossa história recente” (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 11). Por outras palavras, “ (...) uma situação de exceção” (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 11) que se manifesta em todas as áreas, embora mais especialmente na social e financeira.

As restrições que se colocam em termos de ação governativa vêm dadas pelos compromissos externos assumidos pelo país. Cumpri-los é fulcral para a recuperação:

Nos próximos anos, o ajustamento da economia portuguesa terá uma exigência sem quaisquer precedentes históricos recentes. A correção dos desequilíbrios financeiros externos e internos é a prioridade do Governo. O objetivo primordial é o regresso do País ao financiamento em condições normais de mercado. (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 21)

Como foi apontado, a conjuntura de excecionalidade tem uma das suas manifestações mais óbvias na área social. O Programa do Governo afirma, explicitamente, que o país vive uma crise social, o que requer acentuar o esforço para atender “(...) aos mais idosos, aos que perderam o seu posto de trabalho, aos mais carenciados, às crianças em dificuldades, aos emigrantes e [às] pessoas com deficiência” (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 85). Para esse esforço, o XIX Governo convoca ao Terceiro Sector. Ou mais especificamente e pelas suas próprias palavras: “Vamos fazê-lo com as instituições da Economia Social” (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 86).

2.3. O Programa de Emergência Social e o novo paradigma de resposta social

O Programa de Emergência Social (PES) é formado por um conjunto de medidas de combate à crise social que afeta o país. Neste marco, enquadram-se as organizações da ES como agentes executantes daquelas medidas. Portanto, o PES não é estrita nem integralmente um programa de ES, mas sim conta decisivamente com as organizações do Terceiro Sector como agentes de resposta. Sendo assim, procederemos à caracterização do PES outorgando um relevo especial às dimensões onde a ES mais se destaca. O programa é estruturado segundo cinco áreas:

- Na área da família, o problema que visa ser combatido é o desemprego e as suas consequências. Neste terreno, as instituições agem como detetoras de necessidades ou como empregadoras dada a sua situação de proximidade à população. Projeta-se a criação de

programas de trabalho cívico e solidário para desempregados de longa duração e pessoas deficientes; a abertura de linhas de crédito para a constituição de empresas sociais ou a reformulação da Linha de Emergência Social 144. No entanto, a medida mais destacada é o Programa de Emergência Alimentar, que envolve as instituições do Terceiro Sector na ampliação da rede de cantinas sociais com a missão de oferecer refeições diárias gratuitas às pessoas mais carenciadas. O número de potenciais cantinas a criar é de 900 e os recursos financeiros para esse fim, 50 milhões de Euros.

- Na área da velhice, as instituições da ES, de novo, são convocadas em virtude da sua proximidade da população e do seu conhecimento em primeira mão das necessidades mais prementes. Com esta intervenção, projeta-se o alargamento da rede de apoio domiciliário, do sistema de teleassistência e dos centros de dia e noite.

- Na área da deficiência, procura-se o aumento da empregabilidade das pessoas, assim como a eliminação de barreiras físicas e a melhoria da acessibilidade. Também é incluída uma iniciativa destinada ao descanso de cuidadores com pessoas deficientes, doentes e, em geral, dependentes ao seu cargo.

- Na área do voluntariado, projeta-se um plano nacional de sensibilização para esta realidade, um novo regime jurídico e a criação de um complemento ao diploma do ensino secundário onde fiquem registadas as atividades extracurriculares de natureza cívica.

- Na área das instituições sociais, as iniciativas são variadas e pelo interesse que têm para este trabalho exigem uma exposição mais detalhada.

- 50% do IVA associado a obras e investimentos será devolvido às instituições.

- A vertente de ação social é aumentada 16% (254 milhões de Euros) em relação a 2010. Os recursos disponíveis nesta rubrica são 1846 milhões de Euros.

- A verba dos protocolos de cooperação com as IPSS aumenta 1,3%. O total inscrito no Orçamento do Estado de 2012 é 1200 milhões de Euros.

- A dívida de 5,7 milhões do Estado com o Terceiro Sector é liquidada.

- Aumenta-se o número de vagas em creches e lares mediante a modificação da legislação.

- Destinam-se 5 milhões de Euros para a formação de dirigentes de instituições com o objetivo de melhorar as suas capacidades de gestão e de inovação.

- Abertura de concursos para a transferência de equipamentos estatais às IPSS. Especificamente, 40 equipamentos e, aproximadamente, 1200 pessoas.

- Criação do novo quadro legislativo para a ES.

Grande parte do discurso governamental sobre a ES tem por eixo o PES, quer como concretização das medidas que serão articuladas com as organizações do Terceiro Sector, quer ao nível discursivo, como materialização prática da visão do Governo neste terreno. Neste último nível, é especialmente relevante a sua apresentação pública pelo Ministro da tutela, Pedro Mota Soares. Além de explicar as medidas concretas, o ministro efetua uma exposição dos princípios que articulam o novo paradigma de resposta social que o seu Governo deseja introduzir e que o PES representa.

A vindicação da ES, pois, integra-se neste paradigma: “(...) temos a humildade de pedir ajuda às instituições que em permanência garantem a resposta social: as IPSS, as Misericórdias e as Mutualidades”, organizações que ocupam e são a “(...) linha de frente da resposta social que o país tem” (Soares, 2011). O novo paradigma parte de um diagnóstico sobre o sistema de providência estatal que resumimos nos seguintes pontos:

- O Estado desperdiça recursos mediante investimentos pouco eficazes ou ineficientes. Por esse motivo, é necessária uma abordagem capaz de racionalizar as iniciativas estatais. Como afirma Pedro Mota Soares (2011), “(...) nalguns casos investiremos mais, noutros investiremos melhor. Também é possível, a partir das verbas já inscritas não gastar mais, mas gastar melhor”.

- O Estado favorece uma cultura da dependência que erode, elimina ou não favorece a iniciativa particular. Essa cultura, representada prototipicamente pela figura do subsídio, promove a inação e o esgotamento injustificado dos recursos públicos. De novo, Pedro Mota Soares (2011) formaliza este argumento: “A sociedade portuguesa, que é humanista e generosa, quer respostas efetivas aos que são mais pobres e acima de tudo quer garantir a todos uma oportunidade baseada no valor do trabalho e não quer que o dinheiro dos seus impostos seja permeável à fraude e ao abuso”.

- O Estado, em virtude da sua estrutura e funcionamento, impõe níveis de burocratização que impedem ou obstaculizam o desenvolvimento de respostas sociais aos agentes e às instituições especializadas. A insistência na desburocratização encontra-se associada à libertação de energias da ES. Mais uma vez, Mota Soares (2011) sintetiza esta ideia com as suas palavras:

Simplificando, desburocratizando, facilitando a vida a quem responde, a quem está no terreno, a quem ajuda, estaremos a aumentar a sustentabilidade destas instituições. E ao fazê-lo, estaremos a fortalecer o terceiro sector, o sector social, dando condições para que, como já vai

fazendo, estimule a economia local, crie emprego e dinamize o interior onde muitas vezes é dos poucos agentes económicos.

O próprio Primeiro-ministro, Pedro Passos Coelho (2013), vem reforçar esta caracterização do Estado e dos seus mecanismos de proteção, os quais “(...) acabam por ser distantes, impessoais e burocráticos” no seu discurso de encerramento do I Congresso Internacional da Economia Social.

- O Estado é pouco rigoroso consigo próprio nos serviços que presta assim como no acompanhamento e na fiscalização dos mesmos. Como assinala Pedro Mota Soares (2011), “um Estado que tem um olhar diferente e menos exigente para os serviços que diretamente por si são prestados, não é um Estado equitativo nem justo”.

- O Estado, devido a essa falta de rigor, prova que possui um importante défice em termos de vontade e de capacidade de gestão. Por esta razão, segundo Mota Soares (2011) é conveniente que a prestação de serviços de proteção não esteja sob a alçada estatal: “Nos Estados socialmente avançados, a confiança no Estado, nas IPSS certificadas e credíveis é elevada, havendo menos confusões entre prestador, financiador e regulador. O Estado não tem vocação para dirigir”.

Em síntese, segundo o discurso governamental, neste novo paradigma de resposta social à crise, o papel estatal deve ser reformulado dadas as suas deficiências e limitações. Reformular esse papel está relacionado com um outro papel atribuído à ES como peça essencial daquele paradigma. Mas, quais são as linhas mestras do mesmo?

Segundo o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, o novo paradigma que estrutura a resposta social à crise está veiculado pela ideia de parceria público-social, isto é, um regime de colaboração entre a ES – com especial atenção às IPSS – e o Estado. Literalmente, Pedro Mota Soares explica-o do seguinte modo:

Importa que o Estado saiba construir com as instituições um novo paradigma de resposta social. Algo que vá além do tradicional *wellfair (sic) public system*, algo que outros já chamam um *wellfair (sic) partnership system*” (Agência Lusa, 2012).

Desta forma, o que se pretende é a união do princípio de subsidiariedade e o princípio de parceria. O primeiro refere-se ao facto da tomada da decisão se produzir no nível mais próximo do cidadão. O segundo fala-nos dos acordos e alianças necessários entre os agentes fornecedores de serviços sociais. Neste sentido, o Programa de Emergência Social é

representativo dessa união: “É um programa que não significa mais Estado; significa sim mais IPSSs e melhor política social” (Soares, 2011).

Segundo esta conceção, as parcerias público-sociais que envolvem o Estado e a ES consistem na transferência financeira e de equipamentos desde o sector público ao sector solidário, que age como prestador efetivo dos serviços enquanto a fiscalização compete a autoridade estatal. Eis o modelo geral que justificaria a não criação de novas instituições e sim a racionalização e a maximização das já existentes: “Não vamos a gastar em burocracia, vamos investir nas pessoas. Não vamos criar novas estruturas, vamos rentabilizar as que temos” (Soares, 2011).

Em termos teóricos, nada aponta para que isso signifique uma abdicação, da parte do Estado, das suas responsabilidades. No entanto, acontece que essas responsabilidades são orientadas à procura de colaboração com a ES, cujas organizações possuem mais experiência no terreno, mais proximidade com os problemas e melhor conhecimento da realidade social do que qualquer organismo estatal. O Primeiro-ministro vê nisto uma oportunidade para situar a ES no primeiro plano do combate à crise:

E se é verdade que o ajustamento não nos dá a margem de manobra que desejaríamos para lidar com estes problemas, não é menos verdade que este é o momento para colocar a Economia Social como um pilar do crescimento económico e social do nosso país. (Coelho, 2013)

Mas o novo paradigma, protagonizado pela ES, não é apenas uma questão de coordenação entre as instituições e o Estado. Há também uma justificação moral.

2.4. A ética social na austeridade

Como apontávamos, o novo paradigma é acompanhado por um discurso justificativo acerca da sua validade. Envolve, pois, considerações acerca da proteção das camadas mais fragilizadas da população e da sua compatibilidade com programa de ajustamento.

Fala-se, pois, de uma ética social na austeridade, um conceito que o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social defendia na I Convenção Anual da Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social (Agência Lusa, 2011a). O conceito diz respeito à defesa dos mais excluídos e carenciados no âmbito da crise e das políticas de austeridade. Desta forma, tais políticas aparecem associadas à preocupação pelas consequências sociais que derivam delas. Pedro Passos Coelho insistia nesta ideia no I Congresso Internacional da Economia Social:

“Queremos uma sociedade que não deixe ninguém para trás. Essa é a divisa de uma sociedade decente e moderna” (Coelho, 2013). Esta é a formulação mais precisa com a qual contamos. Não existe, pois nenhuma teorização nem aprofundamento mais alargados deste conceito que, nas intervenções dos responsáveis políticos, é sempre referido de forma genérica e acompanhado das medidas concretas que o exemplificam. Assim o faz Pedro Mota Soares quando fala na atualização das pensões mínimas, das rurais e nas de invalidez (Jornal i, 2011), das cantinas sociais (Jornal de Notícias, 2012) ou nas tarifas especiais da luz e do gás:

Numa altura em que é pedido aos portugueses um conjunto de sacrifícios adicionais para as pessoas mais vulneráveis e para as famílias com menos recursos económicos, queremos que exista uma ética social na austeridade. Isto implica dar um desconto social em consumos importantes como o da energia (TSF, 2011)

Portanto, não é o Governo quem produz uma explicação desenvolvida do conceito de ética social na austeridade. Para ter uma noção mais completa, devemos sair da esfera governamental e olhar para a sua zona de influência, onde plataformas da ES adotam o papel de interlocutoras assumindo a pertinência daquele conceito. Neste caso, já não podemos falar estritamente no discurso do Governo mas sim de um tipo de discurso afim e próximo que permite conhecer com maior precisão essa componente moral das políticas de austeridade.

É o caso do Presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), Lino Maia. Dois meses antes das eleições legislativas de 2015, a CNIS enviava um documento, “Proposta para um Programa Político de Governo”, a todos os partidos políticos que apresentavam candidaturas (Pinto, 2011). Na sequência dessa iniciativa, Pedro Passos Coelho solicitava a contribuição da CNIS na elaboração do PES, pedido que foi atendido. Consideramos, pois, o presidente da CNIS uma voz autorizada para ilustrar o conceito de ética social na austeridade. A intervenção de Lino Maia nas Jornadas Parlamentares do CDS-PP em setembro de 2011 é, neste sentido, especialmente apropriada.

Na sua exposição, define o Programa de Emergência Social como um instrumento ao qual subjaz uma “terapia da realidade”: deve confrontar objetivamente as difíceis condições geradas pela crise e pelo programa de ajustamento. Simultaneamente, a austeridade como princípio estruturador das políticas públicas, possui uma função reparadora: “A austeridade é terapêutica porque ajuda a ver que o caminho jamais será de folclore: o caminho é o de cada um, quanto e quando possível; viver com o suor do seu rosto” (Maia, 2011). Essa função reparadora também é visível na discussão de uma cultura de dependência alimentada pela

providência pública, relacionada com a concessão de regalias desincentivadoras da autonomia cidadã: “(...) à custa do Estado Social tem-se optado excessivamente pela continuada distribuição de benefícios, muitas vezes fomentadores da habituação e da dependência porque isentos de programas na sua temporalidade para a promoção da autonomia”. (Maia, 2011).

O Programa de Emergência Social emerge como resposta neste cenário definido pela austeridade, pela crise e pelos constrangimentos associados. No entanto, o Presidente da CNIS rejeita a acusação de ser um programa assistencialista ou, melhor dizendo, reformula com as suas palavras o conteúdo dessa acusação. Numa conjuntura de grandes dificuldades é necessário “(...) que tudo seja feito por todos e tudo seja usado para ‘assistir’ na minoração do sofrimento de todos aqueles que amargam na angústia dos tempos presentes” (Maia, 2011). A partir desse momento, a conceptualização que é feita do Programa de Emergência Social e, por extensão, da ES como solução para as dificuldades, entra no domínio semântico do alívio, mas não necessariamente da sua correção: “O PES é um valioso instrumento para a atenuação dos sofrimentos. Também para contrariar algum aumento da pobreza e das suas manifestações” (Maia, 2011). Nesse domínio, tais dificuldades e sofrimentos não dependem, essencialmente, de soluções políticas mas sim de um esforço de cariz moral que começa pelos indivíduos e, cuja agregação, produz efeitos virtuosos para toda a sociedade. Esta posição é claramente perceptível na reflexão de Lino Maia sobre o rumo, “liberalizante” ou “socializante”, que deve adotar Portugal:

Certamente [Portugal carece] de um rumo ético, em que todos sejam envolvidos na procura do belo, do bem e do bom, que apenas assim o será se, sendo belo, bem e bom para cada um, também o for para a comunidade em círculos simultaneamente irradiadores e convergentes (Maia, 2011).

Em suma, a ética social na austeridade apresenta várias dimensões complementares. Quando a consideramos desde o discurso governamental, refere-se à possibilidade de minorar o impacto dos sacrifícios a que obriga o programa de ajustamento económico-financeiro entre as camadas da população mais carenciadas. Quando considerada desde o discurso afim da CNIS, o seu significado ganha matizes: designa a responsabilidade individual, o esforço e a clarividência que serão necessários para os portugueses ultrapassarem essa conjuntura de sacrifícios, renunciando às soluções artificiosas e à cultura da dependência. Para isso, contarão com as instituições de solidariedade, empenhadas na sua missão de atenuar o sofrimento dos mais necessitados.

2.5. Recapitulação

O XIX Governo Constitucional realiza um apelo à ES no contexto global do programa de ajustamento económico-financeiro, reconhecido como prioridade absoluta no exercício da governação. Tendo em conta a sua exigência, o PES emerge como a principal resposta para compensar muitos dos inevitáveis impactos negativos desse ajustamento que, apesar de tudo, é imprescindível para a recuperação do país. O PES deposita nas organizações da ES grande parte do peso e da responsabilidade dessa resposta em articulação com o Estado. Projeta-se assim um novo paradigma de intervenção social produto da necessidade de ultrapassar a ineficiência, a ineficácia e o desperdício estatal em matéria de proteção social e concede-se o protagonismo àquelas organizações, avalizadas pela sua proximidade à população mais carenciada e pela sua experiência. Este paradigma, representado pelo PES, também possui uma dimensão moral, expressa através do conceito de ética social na austeridade. Segundo este, os sacrifícios prescritos pelo ajustamento económico-financeiro não podem atingir do mesmo modo a toda população: os sectores mais carenciados devem contar com apoios adicionais e específicos para lidar com tão problemática conjuntura. É sobretudo nestes sectores onde, na ótica do discurso governamental, deve concentrar-se a ação da ES.

CAPÍTULO III. A ECONOMIA SOCIAL COMO PALIATIVO

Como analisamos até aqui, o XIX Governo Constitucional projeta uma visão da ES focada na contribuição que esta pode oferecer numa situação de crise e de políticas de austeridade. Mais especificamente, é vista como uma solução que atenua os impactos negativos da crise ou das políticas de austeridade mas sem a pretensão de resolver os problemas para os que foi convocada. Secundarizada face à execução do programa de ajustamento, procura-se uma versão da ES capaz de diminuir aqueles impactos sem questionar necessariamente se os mesmos têm ou não a sua origem nas próprias políticas executadas. Ao mesmo tempo, a visão governamental admite como possibilidade desejável a contratualização dos serviços da ação social com as organizações da ES. Sendo assim, estas organizações aparecem como protagonistas fundamentais da criação de mecanismos de mercado com o conseguinte risco de descaraterização da sua singularidade. Tendo em conta estas duas dimensões – a sua secundarização e a sua mercantilização – entendemos que é a noção de paliativo a que possui maior capacidade compreensiva para entender a visão do XIX Governo. Ao desenvolvimento e à justificação desta ideia dedicamos as duas seções seguintes.

3.1. A Economia Social face às lacunas do mercado e do Estado

O XIX Governo Constitucional realiza uma definição da situação que atravessa a país em termos de emergência (ver ponto 2.2). Trata-se de uma definição efetuada por um ator social de enorme relevância e com capacidade para impor essa definição, como o enquadramento a partir do qual entender e interpretar a situação em Portugal. Obviamente, essa definição não é a única: partidos, associações, sindicatos, organizações, analistas e comentadores apresentaram as suas e se é verdade que houve algumas que questionaram a versão governamental, a ideia de Portugal viver numa conjuntura dramática resultou amplamente consensual desde o início da legislatura (Caldas e Ramos de Almeida, 2016).

O próprio Governo faz questão de afirmar este ponto de forma contundente e aberta no seu programa, ilustrando o momento que vive o país com expressões tais como “encruzilhada”, “situação de exceção” ou “crise gravíssima”. Esta conjuntura de excecionalidade está relacionada com um modo de governar que fez com que o Estado aumentasse a sua dimensão e o seu nível de intervenção prejudicando a economia nacional, monopolizando os recursos e recorrendo sistematicamente ao financiamento externo:

Os resultados do modelo de governação existente estão hoje bem à vista. O Estado tem vivido claramente acima das suas possibilidades; registou-se um aumento contínuo do seu peso e da sua dimensão; perdeu-se competitividade e agravou-se exponencialmente o endividamento externo. (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 12)

Mas, como afirmava anteriormente Pedro Passos Coelho, na crise também existe uma janela de oportunidade. Essa oportunidade vem dada pela necessidade de efetuar reformas dirigidas à redução do volume e do nível de intervenção do Estado de forma a aumentar a competitividade da economia portuguesa. Sendo assim, a excecionalidade do momento determina a inevitabilidade das políticas que serão aplicadas em prol da recuperação da economia:

O Governo entende que a austeridade na despesa do Estado, sujeita a modelos de eficiência, virá a constituir, a prazo, uma alavanca para a melhora da produtividade, para o incremento do potencial de crescimento e para a criação de emprego (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 12)

Assim, será o Estado quem comece por aplicar essas políticas, reduzindo a sua estrutura organizativa, aumentando a eficiência operacional e, em geral, sendo mais eficaz. Esta ação exemplificadora faz parte de uma modalidade de relacionamento “(...) adulta com os portugueses de forma superar a cultura dos paternalismos e das dependências” (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 9). Existe, pois, a pretensão de não ocultar aos cidadãos as dificuldades que se avizinham; um período de sacrifícios necessário e inevitável com os seus custos sociais. Esses custos não serão assumidos por um Estado submetido a um processo de redução do seu volume e das suas despesas. Eis a oportunidade da ES como ferramenta para combater o impacto das exigentes medidas que serão executadas.

No discurso do XIX Governo Constitucional a referência à ES é constante quando se fala em proteção e serviços de ação social. No entanto, a utilização do termo ‘Economia Social’ não é precisa pois o habitual é que este se refira, principalmente, às IPSS. Uma excelente síntese desta situação são as palavras, já citadas (ponto 2.2), do Ministro da Segurança e da Solidariedade Social, Pedro Mota Soares: “É um programa [Programa de Emergência Social] que não significa mais Estado, significa sim mais IPSSs” (Soares, 2011).

Paralelamente a esta utilização seletiva do termo Economia Social, o seu apelo é realizado num contexto, tal como definido pelo XIX Governo, de exceção. Em consequência, à ES corresponde atender as necessidades geradas por essa conjuntura fora do comum, ao mesmo tempo que é ativado um novo paradigma de ação social designado por parceria público-social.

A funcionalidade atribuída à ES reproduz, na visão do XIX Governo, a interpretação corretor-compensadora da teoria económica. Pedro Passos Coelho exemplifica esta ideia com as suas palavras no I Congresso Internacional da Economia Social, ao falar sobre descentralização, desburocratização e desestatização da ação social:

“Neste domínio, há um conjunto de serviços que não pode ser bem fornecido pelo mercado. Mas também nunca será devidamente provido por mecanismos estatais que inevitavelmente acabam por ser distantes, impessoais e burocráticos” (Coelho, 2013)

Passos Coelho não explica porque o mercado não pode oferecer esses serviços. Mas sim fá-lo no caso do Estado, coincidindo os motivos que expõe com os que já foram utilizados por Pedro Mota Soares na apresentação do PES. Em consequência, se nem um nem o outro podem, terá de ser a ES a fonte de fornecimento.

3.2. A Economia Social como peça do entramado neoliberal

A margem aberta pelas limitações do Estado e do mercado é o espaço da ES. Segundo o discurso governamental, a ocupação desse espaço deve responder a uma lógica de parceria público-social ou, como afirmava Pedro Mota Soares, de *welfare partnership system*. Uma das formulações mais evidentes e claras desta ideia encontramos-na numa entrevista que o Ministro concedia à revista Popcom, editada pela Juventude Popular do CDS-PP. Quando questionado sobre a importância das instituições sociais e pela sua eficácia no apoio social prestado em Portugal, este reafirmava a sua transcendência. E, seguidamente, acrescentava:

É por isso que com elas queremos criar um novo paradigma de resposta social. Um Estado Social de parceria. O Estado não pode abdicar das suas responsabilidades – até porque muitas delas são indelegáveis – mas pode contratualizar com as instituições o complemento da sua resposta social por forma a tecer uma rede de solidariedade de malha mais fina e abrangente (Popcom, 2012: 27-28).

É importante retermos a expressão ‘Estado Social de parceria’ para percebermos o tipo de racionalidade política que subjaz a este modelo de resposta social, que é também um modelo de articulação com as organizações da ES. ‘Estado Social de parceria’, ‘parceria público-social’ ou ‘*welfare partnership system*’ são diferentes nomenclaturas alusivas à possibilidade de criação de mecanismos de mercado na prestação de serviços de proteção e de ação social.

A criação destes mecanismos é o resultado de processos políticos conducentes à construção de mercados na área social, isto é, a despesa pública é utilizada para dinamizar a iniciativa privada na esfera da proteção e da ação social (Costa e Rodrigues, 2008; Bode, Gardin e Nyssens, 2011). De acordo com Wacquant (2012), é esta a pretensão essencial do neoliberalismo assim como a sua característica fundamental em termos de organização social e de reprodução material da vida: a utilização de meios e de procedimentos, entre os quais está o próprio Estado com os seus recursos e o seu aparelho, para produzir, coordenar ou induzir mecanismos mercantis na organização da vida social. Face a certos discursos que designam o neoliberalismo como uma ideologia, doutrina ou ideário político que privilegia o mercado e deseja um Estado reduzido à mínima expressão (Larner, 2000), o que aqui entendemos como neoliberalismo é essa geração-criação-coordenação de mecanismos de mercado a partir da iniciativa do próprio Estado.

O interessante é que esses mecanismos incluem, no caso que nos ocupa, a intervenção ou a necessária colaboração das organizações da ES, nomeadamente, das IPSS. Para entender melhor este ponto, é necessário comparar respostas sociais e discursos associados a elas. Neste caso, será especialmente esclarecedor confrontar o Rendimento Social de Inserção (RSI), que não envolve a participação das instituições da ES, com o Programa de Emergência Alimentar (ponto 2.3) e a criação das Cantinas Sociais, integrado no PES.

No PES, o discurso acerca da proteção e da ação social articula duas linhas de intervenção diferentes. Por um lado, um assistencialismo que se considera tolerável em nome da satisfação de necessidades básicas, nomeadamente a alimentação mediante o programa de Cantinas Sociais. Por outro lado, a delegação da assistência em organizações específicas da ES, as IPSS, no âmbito da proteção e da ação social mediante a transferência de equipamentos e da capacidade de gestão de recursos e iniciativas. Mais à frente, analisaremos com maior detalhe esta combinação de assistencialismo e delegação como mecanismo de mercado. Neste momento, é pertinente comparar este assistencialismo tolerável, materializado nas cantinas sociais associadas às IPSS e um outro tipo de assistencialismo, o RSI, que o XIX Governo não considera tolerável.

De acordo com Netto (2013), as soluções assistencialistas caracterizam-se pela doação e pela ajuda sem necessidade de transformação permanente das condições e da realidade daqueles que solicitam o donativo ou o apoio. Possuem, pois, um caráter filantrópico-caritativo com tendência para ignorar ou não considerar as causas sociais que podem estar por trás do donativo além de poder favorecer atitudes clientelares entre o emissor e o recetor da ajuda. Como dizíamos acima, o RSI constitui um exemplo de assistencialismo intolerável no discurso governamental. Esta é uma modalidade de prestação que foi objeto de alterações muito significativas por parte do XIX Governo. Essas alterações, associadas a um aumento dos requisitos e do nível de exigência necessários à sua obtenção, produziram uma redução do número de beneficiários assim como da despesa executada neste domínio. O discurso que enquadra esta abordagem do RSI consiste numa atualização de velhos argumentos já utilizados desde 2007 e introduzidos na campanha eleitoral das eleições legislativas de 2009 por figuras do CDS-PP como Paulo Portas ou Pedro Mota Soares (Ferreira, 2015: 161).

Estes argumentos focavam-se no RSI como uma prestação sem contrapartidas, o que favoreceria uma cultura da dependência mas também da fraude, pois os beneficiários compatibilizariam, ilegalmente, a prestação com biscates ou empregos não declarados a nível fiscal. Paulo Portas foi claro a esse respeito durante uma ação de campanha na Figueira da Foz em agosto de 2009. Afirmava que o RSI era um “financiamento à preguiça” e uma fonte de “abusos” e “fraudes”: “Gente que, pura e simplesmente, não quer trabalhar e quer viver a custa do contribuinte” (Agência Lusa, 2009). Já em 2012, Pedro Mota Soares atualiza essa argumentação na mesma entrevista à revista Popcom que citávamos anteriormente. Nela, é colocada a questão do procedimento a aplicar para racionalizar a atribuição do RSI e melhorar a sua fiscalização. A resposta do Ministro é esta:

As prestações sociais têm sempre um risco moral associado: apesar de se ter condições para trabalhar, ser preferível ficar a recebê-las encostado ao Estado. Esse risco deve ser diminuído. Bem como também deve ser diminuída a permeabilidade das prestações sociais à fraude e ao abuso. É (por) isso (que) temos vindo a fazer alterações por forma a dar apoio a quem efetivamente precisa. Foi essa a lógica que imperou quando tratámos de avançar com um verdadeiro contrato de inserção, em que para além dos direitos passaram a existir deveres: sejam mínimos de frequência escolar e cuidados de saúde dos filhos, seja a participação em atividades socialmente úteis. Quem quebrar estas, entre outras regras, perde o direito à prestação (...) (Popcom, 2012: 28-29)

Em seguida, a pergunta foca a questão do RSI como um potencial desincentivo à procura de emprego por parte dos seus beneficiários:

O RSI deve ter um carácter transitório, que não estimule a permanência ou dependência da prestação, por forma que essa pessoa possa regressar ao mercado de trabalho o mais brevemente possível. Em 2004, o tempo de permanência no RSI era de 8 meses. Em 2011, encontrava-se nos 32 meses. Com a criação da Atividade Socialmente Útil, em que estes beneficiários prestam apoio às autarquias, bibliotecas, museus ou instituições sociais, mantêm-se hábitos de trabalho e valorização pessoal, aproximando-se do seu regresso ao mercado de trabalho. Assim diminui-se o risco moral de que falava há pouco (Popcom, 2012: 29).

Este discurso, crítico com um assistencialismo intolerável vai ao encontro, segundo Hespanha (2007), de um conjunto de mentalidades presentes no país cuja matriz cultural assenta numa ética rural de valorização do trabalho, do sacrifício, do esforço individual e das suspeitas face a um Estado pouco diligente. Desta forma, possui também um enraizamento no substrato cultural português que permite a sua fácil compreensão entre sectores alargados da população. Com a chegada do XIX Governo, o assistencialismo do RSI é complementado com um princípio de ativação: a prestação fica condicionada à procura de emprego, à frequência de ações de formação ou ao desenvolvimento de trabalho cívico-comunitário. Como tal, Paulo Portas aplaudia as medidas propostas por Pedro Passos Coelho em campanha eleitoral. Este tinha afirmado que quem recebia o RSI e podia trabalhar, devia necessariamente fazer trabalho cívico. Portas declarou: “Não deixo de dizer bem-vindo” (Agência Lusa, 2011b). Como tal, o assistencialismo inicial do RSI é transformado mediante o condicionalismo do princípio de ativação numa assistência com contraprestação: o indivíduo deve dar provas da sua predisposição positiva à atividade com o intuito de mostrar que é um digno merecedor da prestação.

No entanto, não todo o assistencialismo é intolerável. É o caso das cantinas sociais, uma componente essencial do Programa de Emergência Social onde as IPSS são fundamentais. O objetivo das cantinas é satisfazer as necessidades alimentares de pessoas e de famílias carenciadas ou em situação de vulnerabilidade económica e social. Oferecem refeições (almoço e/ou jantar) sem mediar nenhum tipo de pagamento ou de troca de bens ou serviços, podendo estas ser distribuídas externamente à própria instituição ou ao domicílio. Os seus beneficiários são idosos de baixos rendimentos, famílias expostas a desemprego múltiplo e com filhos, famílias com pessoas a cargo, pessoas com deficiências, famílias com baixos

rendimentos, encargos habitacionais fixos e com membros que sofrem algum tipo de doença crónica ou pessoas expostas a situações de emergência temporária (despejos, incêndio ou doenças). Dizíamos que o carácter assistencialista desta resposta sim era tolerado pelo XIX Governo. Mas para explicar esta tolerância é necessário abordar previamente algumas questões relacionadas com o financiamento das IPSS e a evolução da despesa em ação social. Só desse modo conseguiremos entender que se se tolera é devido à possibilidade de criar mecanismos de mercado através de certas organizações da ES.

É habitual que as críticas aos enfoques neoliberais se concentrem redutoramente na diminuição da despesa pública e na privatização dos serviços sociais. Não obstante, a análise nestes termos perde riqueza e, sobretudo, não aborda a questão na sua complexidade. Se observarmos o comportamento do XIX Governo neste terreno, constatamos que, em sentido estrito, não é possível falar em desinvestimento em ação social e, mais especificamente, em acordos de cooperação com as IPSS.

Estes acordos têm uma duração de dois anos e fixam o montante da comparticipação do Estado para os serviços e equipamentos por utente e mês que oferece a IPSS. O acordo também assume que se aplicarão normas de diferenciação positiva para os utentes no pagamento que estes efetuam em troca do serviço que fornece a IPSS (Joaquim, 2015: 30). Acontece que, como pode ver-se no Quadro 1.3, a proporção destes acordos no total da despesa da ação social assim como o seu volume não se reduziram entre 2009 e 2012. Houve, sim, uma diminuição entre 2012 e 2013 da proporção, mas não do volume:

Quadro 1. 3. *Execução Orçamental 2009 – 2013. Estrutura de despesas da Ação Social (i)*

	2009	2010	2011	2012	2013
Acordos de cooperação	1194115,3	1216202,2	1234406,2	1258985,9	1277359,4
% no total da Ação Social	72	72,2	77,1	78,1	75,1
Total de Ação Social	1661654,4	1684867,6	1600086,5	1611667,7	170.0939

(i) Despesas e transferências correntes (sem despesas de administração) de acordo com o Mapa da Lei de Bases da Segurança Social – Sistema de Ação Social.

Fonte: Conta da Segurança Social (2013: 406)

Esta não redução da despesa é relativamente coerente com outras não reduções na despesa da Segurança Social, explicadas, principalmente, pelos efeitos do agravamento da crise e, subsequentemente, das condições de vida. De facto, deu-se um aumento de 21% (2008-2012) nas pensões de velhice, de 146% (2008-2012) no complemento solidário para idosos, de 67% (2008-2012) no subsídio de desemprego e de 131% (2008-2012) nas ações de formação com base no Fundo Social Europeu. As reduções foram de 19% (2010-2012) no abono de família, de 25% (2010-2012) no RSI e de 31% (2008-2012) nas despesas da administração, vinculadas aos cortes na remuneração dos trabalhadores (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013: 175-177). Como tal, observamos que no debate acerca das reduções da despesa pública, a questão do desinvestimento nos sistemas de ação e proteção social não pode ser abordada como um dado adquirido. Mas se voltarmos sobre os acordos de cooperação, poderemos comprovar como esse teórico não-desinvestimento é compatível com a criação de mecanismos de mercado que envolvem as IPSS como representantes metonímicos da ES na visão do XIX Governo Constitucional.

Como aponta Abrahamson (2010), é precisamente o investimento do Estado em ação social o que desencadeia uma reengenharia para alocar recursos com critérios mercantis ou, por outras palavras, o que dinamiza um potencial mercado da ação social. Para exemplificar esta ideia, podemos utilizar o estudo de Cláudia Joaquim (2015) e a sua análise do tipo de escolhas do XIX Governo que envolvem as IPSS em matéria de ação social.

O ponto de comparação será, de novo, o RSI. Segundo o Guia Prático do Rendimento Social de Inserção, o RSI “(...) é um apoio para os indivíduos e famílias mais pobres, constituído por: um contrato de inserção, para os ajudar a integrar-se social e profissionalmente; uma prestação em dinheiro para satisfação das suas necessidades básicas” (Instituto da Segurança Social, 2015:4).

Se como sugere Joaquim (2015: 39-43) utilizamos como referência uma família composta por dois adultos e duas crianças menores de 18 anos, o montante do RSI atribuído será de 374 euros. Essa mesma família é objeto de uma abordagem diferente quando é considerada no marco da resposta das cantinas sociais. Aqui, a comparticipação estatal é de 2,5 euros por cada refeição/pessoa. Portanto, por essa família, o Estado entrega 600 euros mensais à IPSS em conceito de alimentação: 4 membros a 2 refeições diárias fazem um total de 8 refeições. Se considerarmos um mês de 30 dias e o valor da comparticipação, o resultado final é esse montante. Simultaneamente, o Estado cria as condições para que cada utente, se a IPSS assim o considerar, pague até 1 euro por refeição em função dos seus rendimentos. Se esse euro fosse exigido à família o nosso exemplo, esta teria de dedicar 240 euros para refeições,

restando 134 euros do RSI para a satisfação das restantes necessidades. Por outro lado, a IPSS, além de receber 600 euros do Estado, pode eventualmente obter mais 240 euros se exigir o pagamento de 1 euro por refeição.

Este caso hipotético revela um tipo de assistencialismo associado à iniciativa das cantinas sociais, desta vez sim, tolerável face ao carácter intolerável do assistencialismo vinculado ao RSI. E é tolerável na medida em que é capaz de produzir um mecanismo de mercado no âmbito da ação social. As dimensões deste mecanismo são as seguintes:

- O campo da ação social é, sem dúvida, menos apetecível em termos de potenciais receitas do que a saúde, a educação ou a segurança social (Hespanha, 2000). Isso não significa que não possa ser abordado segundo uma lógica mercantil. Esta passa pela subscrição de acordos de colaboração com as IPSS, os quais representam em média e entre 2009 e 2013, 75% da despesa em Ação Social; acordos que são a via preferente de financiamento para estas organizações. Existe, pois, uma transferência de recursos desde o Estado ao sector privado para o fornecimento de determinadas respostas sociais.

- Estas organizações encontram uma outra fonte de receitas nos seus utentes, aos quais é possível exigir uma comparticipação em função dos seus rendimentos. Isto pode constituir um incentivo para a organização se orientar preferentemente a uma população com rendimentos mais elevados, o que potencialmente significa também maior capacidade de comparticipação e a possibilidade de concorrência com outras organizações pela captação desses utentes (Bode, Gardin e Nyssens, 2013).

- No exemplo anteriormente considerado da família de quatro membros, referia-se a possibilidade de canalizar recursos do RSI para as IPSS que prestam o serviço da cantina social. Paradoxalmente, os financiadores podem ser aqueles que teoricamente apresentam maiores níveis de carência.

- Tendo em conta que a comparticipação é a mesma e que não existem distinções em função das características das IPSS, das suas infraestruturas, da sua logística e até da sua própria capacidade de angariar fundos, são favorecidas aquelas organizações que contam com uma posição mais robusta à partida. Simultaneamente, isto cria as condições de possibilidade para que tais organizações desenvolvam estratégias mais focadas na sua sobrevivência como instituição do que na resposta que devem oferecer aos potenciais utentes (Hespanha, 2000; Bode, Gardin e Nyssens, 2013).

Em síntese, esta configuração da ação social e as IPSS gera um enquadramento onde são criadas as condições de possibilidade para a concorrência entre as instituições, a mercadorização das respostas de forma a gerar receitas próprias, a canalização de recursos

procedentes de outras respostas de ação social e a constituição de organizações com posições dominantes num eventual mercado da ação social.

As IPSS como metonímia da ES no discurso do XIX Governo são um elemento fundamental na constituição deste mecanismo de mercado; um assistencialismo seletivo e tolerável capaz de mobilizar recursos e criar sinergias mercantis entre o Estado, as organizações e os utentes. Portanto, a aposta do XIX Governo Constitucional pela ES deve ser avaliada também tendo em conta estas particularidades, muito além das declarações programáticas mais generalistas. Ir além das mesmas permite recuperar uma recente intervenção (janeiro de 2016) da Secretária de Estado da Segurança Social, Cláudia Joaquim, na Assembleia da República, no marco da reunião plenária onde se debatia a reposição dos complementos sociais e o combate à pobreza. Nessa intervenção a Secretária de Estado constatava a inexistência de qualquer tipo de avaliação do Programa de Emergência Social, quer semestral – anunciada por Pedro Mota Soares durante a sua apresentação – quer final. Mais reveladores foram os dados fornecidos no âmbito da execução orçamental desse programa. O montante total foi, em 2015, de 236 milhões de euros. Desse montante, 40 milhões corresponderam à iniciativa das cantinas sociais. A diferença, 196 milhões de euros, correspondia segundo Cláudia Joaquim aos

“ (...) acordos de cooperação [com as IPSS] que são pagos em despesa corrente, que sempre foram pagos em despesa corrente. São programas que existem há anos. O que aconteceu foi uma contabilização fictícia de programas e de despesa de orçamento corrente da Segurança Social que simplesmente transitou para esta rubrica. O Programa de Emergência Social que tanta vez foi anunciado, resume-se às cantinas sociais” (Pereira, 2016)¹.

Esta resposta foi inicialmente anunciada como uma medida temporária, no marco da situação de emergência definida pelo XIX Governo, que chegaria até 2014. No entanto, foi prolongada até 2015 com o intuito de proceder a uma avaliação geral da mesma. A questão que se coloca seguidamente é concluirmos até que ponto o apelo genérico à ES por parte do XIX Governo Constitucional fica reduzido a um assistencialismo tolerável associado à criação de potenciais mecanismos de mercado.

¹ A intervenção completa pode ver-se em <https://www.youtube.com/watch?v=BMnqm8Su1iI> (Acedido em 14 de junho de 2016)

3.3. Reflexão final: de novo, sobre o significado das palavras.

Ao longo destas páginas, temos insistido nas diferentes dimensões associadas à apropriação discursiva do conceito de ES por parte do XIX Governo Constitucional. Como vimos, esta apropriação não é exclusivamente uma questão de alteração do seu significado: envolve também a instrumentalização das suas práticas.

Julgamos pertinente encerrar este capítulo com uma reflexão genérica sobre esta questão a partir do debate terminológico num campo onde ainda se constata níveis de indefinição e de ambiguidade que não contribuem para um debate bem informado. No ponto anterior, ocupamo-nos do conceito de *Welfare Partnership System* utilizado por Pedro Mota Soares para designar a lógica de articulação entre o Estado e a ES no âmbito das políticas de proteção social. Este conceito, que podemos traduzir como Sistema de Bem-estar em Parceria encontra-se muito próximo do conceito de Parceria-Providência, ligado à reflexão sobre as iniciativas de Economia Social e Solidária e aos modelos de governança partilhada (Amaro, 2009; 2013). Inicialmente, cabe pensar que designam uma realidade similar, isto é, um modo de organizar a produção e a distribuição de serviços relativos ao bem-estar e à proteção da população. No entanto, se analisarmos o conceito de Parceria-Providência reparamos que essa proximidade é só aparente.

Como tal, este conceito refere-se à corresponsabilização das organizações da sociedade civil, do Estado e das empresas pela regulação e pela abordagem dos problemas que afetam globalmente a sociedade. Neste nível ainda genérico não parecem existir divergências notáveis. Porém, estas aparecem quando indagamos no conteúdo desses problemas. A Parceria-Providência está associada à ideia de desenvolvimento sustentável para o século XXI, o que inclui uma perspetiva abrangente das matérias que terão de ser abordadas: segurança económica, coesão social, preservação e valorização ambiental, diversidade cultural, diálogo intercultural, aprendizagem permanente e coesão territorial. A proposta passa pela concretização destes aspetos nas Redes Sociais – programa criado pela Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de novembro. Estas foram originalmente concebidas como entidades locais de proteção social que, segundo Amaro (2013), têm agido perante a crise como os últimos bastiões de um Estado Social de proximidade. Mas essa vocação com a qual nasceram deve ser hoje ampliada para integrar todos os aspetos que fazem parte da noção de desenvolvimento sustentável, o qual implica a aplicação de modelos de governança

capazes de envolver todos os parceiros e interlocutores relevantes e que, simultaneamente, resistam qualquer pretensão de cooptação político-partidária.

Como podemos comprovar, trata-se de um conceito abrangente e multifacetado que aposta pela transversalidade e pela participação na definição e na provisão dos serviços de proteção e de bem-estar; e que vai muito além da aposta da noção de sistema pela configuração de quase-mercados ou pela criação de mecanismos mercantis própria do Sistema de Bem-estar em Parceria. De algum modo, este tipo de proximidades, ambiguidades e até confusões terminológicas, contribuem para as apropriações discursivas ou para a instrumentalização da que falávamos anteriormente: sob denominações aparentemente similares existem duas modalidades diferentes de entender o modelo de providência. Portanto, o debate sobre as palavras, sobre os termos e sobre os conceitos é sempre um debate pelo seu conteúdo, o que em termos substanciais, será sempre um debate político. Mas político, como dizíamos na introdução deste trabalho, no sentido global de *polis*, de espaço público, coletivo e comunitário e do que queremos e esperamos dele.

CONCLUSÃO

A ES ocupa um espaço significativo no discurso do XIX Governo Constitucional. Está presente nas declarações públicas dos seus representantes e é facilmente visível em certos documentos oficiais. Além desse espaço, o discurso governamental reserva-lhe um papel central no combate às consequências sociais da crise e ao impacto dos sacrifícios exigidos pelo ajustamento económico-financeiro. Existe, pois, nesse discurso um apelo aberto e explícito às organizações do Terceiro Sector.

O discurso governamental que aqui foi explorado permite conhecer a visão que o XIX Governo possui da ES, e que podemos sintetizar do seguinte modo:

- A reivindicação da ES como ferramenta de resposta à crise está enquadrada no marco definido pelas políticas de austeridade. Estas, que sustentam o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, são prioritárias para o país. Face a elas, a ES assume a tarefa de diminuir o impacto social do ajustamento, o que, por sua vez, permite a implementação de medidas que não representem aumentos da despesa pública. Assim, as respostas às necessidades da população mais carenciada correspondem, na sua execução, não estritamente à intervenção do Estado mas sim à do Terceiro Sector.

- Além de não representar nenhum encargo adicional nas contas públicas e, portanto, de não agravar o défice, os motivos adicionais pelos quais se recorre à ES são três: proximidade, conhecimento e experiência.

A implantação destas organizações no âmbito local determina um maior grau de aproximação às populações carenciadas, ou seja, aos potenciais utentes. Essa aproximação traduz-se numa melhor compreensão da realidade em que vivem estas populações; compreensão também avalizada pela tradição de apoio à sociedade que muitas das organizações da ES têm prestado historicamente em Portugal.

- A confiança depositada na ES é o reverso da desconfiança perante o Estado em matéria de proteção social. Este caracteriza-se pela ineficiência, pelo desperdício de recursos, pelos obstáculos burocráticos que cria e pela rigidez das suas intervenções. A contrapartida da ES é oferecer, como foi apontado, proximidade, conhecimento e experiência associados a uma utilização eficiente dos recursos.

- A magnitude do desafio que coloca a situação de emergência que vive o país requer um novo modelo de pensar e executar as políticas de proteção social. Esse novo modelo, que na

visão governamental pode ser genericamente designado de Estado Social de Parceria, basear-se-ia na articulação entre o Estado e as organizações da ES. Ao primeiro corresponde uma parte substancial do financiamento, incluindo uma eventual transferência de equipamentos, e às segundas, a execução das respostas na prática. Como tal, a ES é envolvida no processo de reformulação das funções do Estado, a quem não compete, segundo este modelo, a prestação direta de serviços de proteção social. Assume-se que o novo modelo é benéfico para todas as partes: o Estado liberta-se dos custos da prestação direta; e a ES, em virtude da proximidade, do conhecimento e da experiência, garante respostas eficazes e eficientes e a população resulta adequadamente atendida.

- Apelar à ES é também uma manifestação do sentido moral da governação. O Terceiro Sector é o agente que evidencia a preocupação ética pelo impacto das políticas de austeridade; um sector que é convocado para fazer com que sejam suportáveis os sacrifícios exigidos aos portugueses. O XIX Governo Constitucional mostra o seu compromisso com as camadas mais desfavorecidas da sociedade dinamizando as instituições da ES que, pelo seu percurso e tradição histórica, sempre estiveram próximas a elas.

A análise crítica desta visão permite identificar os contornos do tipo de compreensão da ES que subjaz na visão governamental:

- Existe uma distorção *pars pro toto* que leva, em muitas ocasiões, a uma associação redutora entre ES e IPSS. Esta associação é especialmente significativa no caso do Programa de Emergência Social, o conjunto de medidas que, paradigmaticamente, ilustra as expectativas que o XIX Governo deposita no Terceiro Sector; um Terceiro Sector entendido, insistimos, sobretudo, como um *corpus* de IPSS.

- A visão governamental é ambígua no que diz respeito aos níveis de assistencialismo que condena ou tolera. Uma das medidas centrais do PES, que envolve as IPSS, é a iniciativa das cantinas sociais, de cariz assistencialista e não submetida à contrapartida do princípio de ativação. Isto contrasta com a exigência desse princípio na prestação do RSI, exigência que, teoricamente, corrige o assistencialismo intolerável desse subsídio.

- A visão governamental cria as condições de possibilidade para desenvolver mecanismos de mercado no âmbito da ação social, espaço de intervenção preferencial das IPSS. Estes mecanismos incluem dinâmicas de concorrência entre instituições, canalização de recursos procedentes e outras respostas sociais, orientação para os utentes com maiores rendimentos, desenvolvimento de estratégias que privilegiam a manutenção da organização face às

necessidades dos utentes ou o fortalecimento de posições dominantes de certas instituições no domínio da ação social.

- A possibilidade de criação destes mecanismos é coerente com uma conceção corretora-compensadora das lacunas do mercado e das insuficiências do Estado. Se a prioridade, como afirma o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, é a recuperação da competitividade da economia nacional mediante medidas que dinamizem a atividade empresarial do sector privado, a traslação das lógicas mercantis na dinamização do espaço da ação social também é entendida como desejável. Dito de um outro modo, o assistencialismo tolerável que representam as IPSS e o programa das cantinas sociais é admissível na medida em que constitui a condição imprescindível para dinamizar com lógicas mercantis o universo da ação social.

Tendo em conta o que até aqui foi exposto, existem elementos suficientes e adequados para avaliar a hipótese de partida com que abríamos este trabalho. Trata-se de determinar até que ponto a visão da ES do XIX Governo Constitucional se aproxima da noção de paliativo, entendida aqui como os meios e as medidas utilizados para atenuar ou remediar momentaneamente um problema ou uma situação crítica em vez de os resolver.

Quando o governo PSD-CDS se refere a ES e reduz este conceito às IPSS que, com a sua atuação, devem diminuir o impacto social da crise e do programa de ajustamento, desenvolve uma visão secundarizada da ES, direcionada para a contenção e não para a resolução das dificuldades que afetam à população. Esta redução do universo da ES ao mundo das IPSS e ao seu trabalho de contenção é uma evidência de que o poder político concebe a ES como um paliativo. Como tal, é objeto de um processo de instrumentalização: faz parte de uma tentativa de redefinição do modelo de proteção social de acordo com os padrões das políticas de austeridade. Tais políticas, com resultados críticos para amplos sectores da população, são, na visão governamental, inevitáveis e necessárias. No entanto, a ES está longe de ser chamada para as discutir e sim para tentar garantir que esses resultados não sejam excessivamente gravosos para aqueles sectores.

Esta instrumentalização é também uma descaraterização da ES. Quando falamos em descaraterização, não assumimos a existência de algum tipo de modelo puro de ES relativamente ao qual possam ser mensurados desvios hipotéticos. Simplesmente apontamos para o facto das organizações da ES, especialmente as IPSS que o XIX Governo privilegia, perderem a sua especificidade até se afastar dos princípios normativos que definem a ES. Este afastamento produz-se quando são adotadas lógicas e estratégias próprias dos mecanismos de

mercado que foram referidos neste trabalho. Ou, por outras palavras, aceitar acriticamente o discurso do XIX Governo sobre a ES leva potencialmente às próprias organizações a participar em lógicas mercantis que se antepõem à sua missão social. É o risco do isomorfismo institucional (Di Maggio e Powell, 1983), isto é, da aproximação – por partilhar o mesmo meio envolvente, por influência dos órgãos políticos e da legislação, por necessidade de legitimação perante a sociedade – às organizações que operam segundo uma lógica de mercado, com a conseguinte descaraterização. Essa descaraterização fará com que seja duvidoso utilizar a chancela da ES para aquelas organizações que operam esta aproximação.

Finalmente, resta uma última reflexão, de cariz genérico, sobre o significado dos conceitos e sobre a apropriação desses significados. Entre 2011 e 2015, o XIX Governo Constitucional efetua uma interpretação específica da ES, com base na qual implementa medidas, distribui financiamento e outorga reconhecimento e legitimidade às organizações solidárias. Esta interpretação tem, pois, consequências práticas. A definição da realidade económica, neste caso daquilo que é entendido como Economia Social, é tão descritiva como prescritiva, ou seja, no caso que temos abordado, a definição concretiza-se em políticas concretas que envolvem as instituições da ES. Mas não podemos esquecer que essa visão, a do XIX Governo, é apenas uma visão e que, embora beneficie da sua associação com o poder político e com a sua capacidade de influência, são possíveis outras visões. A questão que se coloca, e cuja resposta já fica além dos limites deste trabalho, é a da hipotética apropriação da ES por parte dessa visão.

Contudo, é possível identificar diferentes iniciativas e fenómenos que partilham essa lógica ‘paliativo-quase-mercantil’ e que apresentam interessantes afinidades eletivas com o discurso do XIX Governo sobre a ES. Nada impede, pois, assinalar linhas futuras de pesquisa que possam avaliar tais afinidades.

Como tal, merecem atenção os eventos divulgativos da ES promovidos por uma amálgama de poderes públicos e instituições privadas, como um exemplo da união da lógica ‘paliativo-quase-mercantil’ com doses significativas de ambiguidade e de indefinição conceptual. É o caso do evento “Portugal Economia Social. Encontro de Empreendedorismo e Inovação na Economia Social” celebrado em Lisboa entre 19 e 21 de maio de 2016.² Nesta ocasião e sob a chancela da ES, reuniram-se cooperativas e mutualidades empresarializadas que antepõem os objetivos económicos aos sociopolíticos, organizações promotoras de uma filantropia

² Toda a informação sobre o evento pode ser consultada no *site* <http://www.portugaleconomiasocial.fil.pt/> (Acedido em 14 de junho de 2016)

moralizadora do capitalismo mediante iniciativas de responsabilidade social corporativa, entidades semi-públicas (como as misericórdias) defensoras de práticas assistencialistas e instituições apologistas do novo discurso do empreendedorismo social (Laville e Amaro, 2016) que visa compatibilizar a eficiência empresarial com a satisfação de necessidades sociais.³

Do mesmo modo, não deixa de ter interesse o desenvolvimento do corpo legal que enquadra a atividade de organizações da ES como as cooperativas. A este respeito, o Código Cooperativo, atualizado pela Lei nº 119/2015 publicada a 31 de agosto, cria a figura do membro investidor.⁴ Este pode participar na cooperativa introduzindo capital, o que lhe outorga a possibilidade do voto plural. Mais especificamente, um máximo de 3 votos em cooperativas de até 50 pessoas e de 5 votos em aquelas com mais de 50 membros, sempre sem ultrapassar 10% do total dos votos. É de salientar que o voto plural contradiz um princípio básico da gestão cooperativista, isto é, o princípio de ‘uma pessoa, um voto’, e se aproxima da lógica do acionista da empresa privada capitalista, cuja participação na gestão e/ou propriedade depende, precisamente, da sua contribuição em termos de capital. Temos, pois, mais um possível exemplo da introdução de mecanismos mercantis que contrariam a noção da democracia económica, noção constitutiva da ES.

Mais um caso que poderá ser explorado tem a ver com a Rede Local de Intervenção Social. Entende-se que a gestão das iniciativas de ação social que correspondem à Segurança Social, poderá ser efetuada por IPSS em aquelas zonas do país onde os funcionários públicos sejam poucos e não consigam garantir o atendimento, o acompanhamento das famílias /beneficiários e a fiscalização das medidas. Assim, a candidatura para o RSI, o processo e o plano de acompanhamento e de inserção poderão ficar ao cargo das IPSS locais. Mais uma vez, abre-se a possibilidade de contratualização dos serviços públicos com entidades privadas, da criação de mecanismos de mercado e da aplicação dos modelos e discursos originárias da gestão da empresa privada no terreno da ação social. Como anunciava Pedro Mota Soares em junho de 2013, pretendia-se que “cada família tivesse o seu próprio gestor, um técnico de acompanhamento de proximidade, (...) um técnico planificador e responsável pela execução dos diferentes apoios prestados a cada família” (Sanches, 2016).

Estas linhas que apontam para novas pesquisas incidem nas relações entre a ES, as políticas públicas e os discursos legitimadores e deslegitimadores das práticas económicas e dos seus

³ Devemos a caracterização desta ‘promiscuidade’ organizacional a uma comunicação pessoal do Professor Rogério Roque Amaro.

⁴ De novo, devemos a chamada de atenção para este dado a uma comunicação pessoal do Professor Rogério Roque Amaro.

significados políticos. O que está em jogo é o monopólio sobre os conceitos económicos, o seu significado e as políticas que estes inspiram. Ou, dito de um outro modo, a capacidade para determinar unilateralmente o que é ou não é a Economia Social e que medidas é ou não legítimo implementar em seu nome, tendo como padrão a visão fornecida pelo poder governamental. Sem precisão, rigor e sentido crítico, pode suceder que, quando necessitarmos do significado original, este já não resulte reconhecível ou nem sequer esteja disponível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES PRIMÁRIAS

Coelho, Pedro Passos (2013), *Encerramento do I Congresso Internacional da Economia Social, Estoril, 29 de junho de 2013*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/primeiro-ministro/pm/intervencoes/20130629-pm-cong-int-economia-social.aspx> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Comissão Permanente do Sector Social, CPSS (2013), *Carta Comum de Balanço e Compromisso*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/msss/documentos-oficiais/20130604-msss-carta-balanco-compromisso-setor-social.aspx> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Conselho Nacional para a Economia Social, CNES (2013), *Carta de Cascais para a Economia Social*. Disponível em http://www.cases.pt/0_content/DIC2013/Carta_de_Cascais_para_a_Economia_Social_pos_CNES.pdf (Acedido em 14 de junho de 2016)

Maia, Lino (2011). *Intervenção nas Jornadas Ética Social na Austeridade*. Disponível em http://www.cds.parlamento.pt/gp/index.php?option=com_content&view=article&id=1449%3Aerica-social-na-austeridade&catid=59%3Ageral&Itemid=64 (Acedido em 15 de fevereiro de 2016)

Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, MSSS (2011), *Programa de Emergência Social*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/msss/documentos-oficiais/20120704-pes.aspx> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Popcom (2012), Entrevista a Pedro Mota Soares, *Revista Popcom*, 4, pp. 22 – 29. Disponível em http://cds-barcelos.com/?page_id=570 (Acedido em 14 de junho de 2016)

Presidência do Conselho de Ministros (2011), *Programa do XIX Governo Constitucional*. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf (Acedido em 14 de junho de 2016)

Soares, Pedro Mota (2011), *Apresentação do Programa de Emergência Social*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/msss/documentos-oficiais/20110805-programa-emergencia-social.aspx> (Acedido em 14 de junho de 2016)

FONTES SECUNDÁRIAS

Abrahamson, Peter (2010), “European welfare states beyond neoliberalismo: toward the social investment state”, *Development & Society*, 39 (1), pp. 61 – 95.

Agência Lusa (2009), “Paulo Portas: RSI é financiamento à preguiça”, *Diário de Notícias*, 9 de agosto. Disponível em <http://www.dn.pt/portugal/interior/paulo-portas-rsi-e-financiamento-a-preguica-1330236.html> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Agência Lusa (2011a), “Mota Soares defendeu ética social na austeridade em convenção europeia”, *Jornal Público*, 17 de outubro. Disponível em <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/ministro-mota-soares-defendeu-etica-social-na-austeridade-em-convencao-europeia-1516935> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Agência Lusa (2011b), “Portas diz que medidas de Passos Coelho dobre RSI são bem-vindas”, *Jornal de Negócios*, 31 de maio. Disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/portas_diz_que_medidas_de_passos_coelho_sobre_rsi_satildeo_quotbem_vindasquot.html (Acedido em 14 de junho de 2016)

Agência Lusa (2012), “Mota Soares defende novo paradigma de resposta social”, *Jornal Público*, 27 de abril. Disponível em <https://www.publico.pt/politica/noticia/mota-soares-defende-novo-paradigma-de-resposta-social-1543870> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Adaman, Fikret e Adra, Yahya M. (2002), “Theorizing the ‘Third Sphere’: A critique of the persistence of the ‘Economic Fallacy’”, *Journal of Economic Issues*, 36 (4), pp. 1045 – 1077.

Alesina, Alberto e Ardagna, Silvia (1998), “Tales of fiscal adjustment”, *Economic Policy*, 13 (27), pp. 489 – 545.

Almeida, Vasco (2011), “Estado, Mercado e terceiro sector: a redefinição das regras do jogo”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 95, pp. 85 – 104.

Amaro, Rogério Roque (2009), “A Economia Solidária da Macaronésia – Um novo conceito”, *Revista de Economia Solidária*, 1, pp. 11 – 29.

Amaro, Rogério Roque (2013), “Redes Sociais – uma forma de Governança Partilhada e de Parceria-Providência”, *Rede em Prática*, 9. Disponível em <http://www.seg-social.pt/documents/10152/45e945f8-18f1-43b6-8e2e-9c3c3d4c3b37> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Blyth, Mark (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Nova Iorque, Oxford University Press.

Bode, Ingo; Laurent Gardin e Marthe Nyssens (2013), “Quasi-marketisation in domiciliary care: varied patterns, similar problems?”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3/4), pp. 222 – 235.

Caldas, José Castro (2008), “A impossibilidade de uma economia amoral”, *Le Monde Diplomatique*, II Série, 26, p. 2.

Caldas, José Castro (2013), “O estado deve ser gerido como uma empresa?” em José Soeiro, Miguel Cardina e Nuno Serra (coords.), *Não acredite em tudo o que pensa. Mitos do senso comum na era da austeridade*, Lisboa, Tinta da China, pp. 43 – 54.

Caldas, José Castro e Neves, Vítor (orgs.) (2012), *Facts, Values and Objectivity in Economics*, Londres, Routledge.

Caldas, José Castro e Ramos de Almeida, João (2016), “Narrativas da crise no jornalismo económico”, *Cadernos do Observatório sobre crises e alternativas n.º 7*. Coimbra, CES.

CASES, Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (2013), *Conta Satélite da Economia Social 2010*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística. Disponível em <http://www.cases.pt/atividades/contasatelitees> (Acedido a 14 de junho de 2016)

Chaves, Rafael (1997), “Economía política de la Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 25, pp. 141 – 162.

Chaves, Rafael e Monzón, José Luis (2001), “Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 37, pp. 7 – 33.

Colander, David (2005), “The making of an economist redux”, *Journal of Economic Perspectives*, 19 (1), pp. 175 - 198.

Costa, Ana Cristina e Rodrigues, João (2008), “O nexo incomensurabilidade – mercadorização e as limitações da análise custo-benefício como guia de ação para os poderes públicos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 83, pp. 141 – 163.

Defourny, Jacques (2009), “Economia Social” em António David Cattani, Jean-Louis Laville, Luíz Inácio Gaiger e Pedro Hespanha (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra, Almedina-CES, pp. 156 – 161.

Di Maggio, Paul e Powell, Walter W. (1983), “The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields”, *American Sociological Review*, 48 (2), pp. 147 – 160.

Evers, Adalbert e Laville, Jean-Louis (2005). “Defining the third sector in Europe” em Adalbert Evers e Jean-Louis Laville (eds.), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, pp. 11 – 42.

Felt, Ulrike (2000), “A adaptação do conhecimento científico ao espaço público”, em Maria Eduarda Gonçalves (org.), *Cultura Científica e Participação Pública*, Oeiras, Celta, pp. 265 -288.

Ferreira, Ricardo Sá (2015), “Rendimento social de inserção, tolerância zero: o embrutecimento do Estado”, *Sociologia*, 29, pp. 147 – 169.

Ferreira, Sílvia (2009a), “A invenção estratégica do Terceiro Sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceitual”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, pp. 169 – 192.

Ferreira, Sílvia (2009b), “Terceiro Sector” em António David Cattani, Jean-Louis Laville, Luíz Inácio Gaiger e Pedro Hespanha (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra, Almedina-CES, pp. 322 – 327.

Ferreira, Sílvia (2013), “Terceiro Sector e Estado Providência em Portugal” em Filipe Carreira da Silva (org.), *Os portugueses e o Estado-Providência*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 161 – 196.

Freire, André (2013), “A crise como oportunidade e terapia de choque” em Eduardo Paz Ferreira (coord.), *A austeridade cura? A austeridade mata?*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa – AAFDL, pp. 73 – 108.

Fourcade, Marion; Ollion, Etienne e Algan, Yann (2015), “The superiority of economists”, *Journal of Economic Perspectives*, 29 (1), pp. 89 – 114.

Gui, Benedetto (1991), “The economic rationale for the Third Sector”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62 (4), pp. 551 – 572.

Guiddens, Anthony (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge (UK), Polity Press.

Hansmann, Henry (2006), “Economic Theories of Nonprofit Organization”, em Walter W. Powell e Richard Steinberg (eds), *The Nonprofit Sector. A research handbook*, New Haven, Londres, Yale University Press, pp. 117 – 139.

Hespanha, Pedro (2000), *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de proteção social em Portugal*. Coimbra, Quarteto.

Hespanha, Pedro (2007), “The activation trend in the Portuguese social policy: An open process” em Amparo Serrano Pascual e Lars Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes*, Pieterlen, Peter Lang, pp. 207 – 240.

Hespanha, Pedro, Sílvia Ferreira e Vanda Pacheco (2013), “O Estado Social, crise e reformas” em Observatório sobre crises e alternativas – Centro de Estudos Sociais, *A anatomia da crise. Identificar os problemas para construir as alternativas*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, pp. 161 – 249.

Hespanha, Pedro e Lucas dos Santos, Luciana (2016), “O nome e a coisa. Sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da Economia Solidária”, *Revista de Economia Solidária*, 9 (no prelo).

Instituto da Segurança Social (2015), *Guia Prático – Rendimento Social de Inserção*, Lisboa, Instituto da Segurança Social – Departamento de Prestações e Contribuições. Instituto Nacional de Estatística, INE e Cooperativa António Sérgio para a Economia Social,

Joaquim, Cláudia (2015), “Proteção social, terceiro sector e equipamentos sociais”, *Cadernos do Observatório sobre crises e alternativas n.º 3*, Coimbra, CES.

Jornal de Notícias (2012), “Cantinas sociais vão receber 50 milhões de euros”, 10 de março. Disponível http://www.jn.pt/paginainicial/nacional/interior.aspx?content_id=2354203 (Acedido a 14 de junho de 2016)

Jornal I (2011), “OE 2012. ‘Austeridade acautelou setores estratégicos da economia nacional’ diz Mota Soares”, 15 de outubro. Disponível em <http://www.ionline.pt/455052> (Acedido a 14 de junho de 2016)

Larner, Wendy (2000), “Neo-Liberalism: Policy, Ideology, Governmentality”, *Studies in Political Economy*, 63, pp. 5 – 25.

Laville, Jean-Louis (2010a), “Solidarity Economics” em Keith Hart e Jean-Louis Laville (eds.), *The Human Economy. A Citizen’s Guide*, Cambridge UK, Malden MA, Polity, pp. 225 – 235.

Laville, Jean-Louis (2010a), “Plural Economy” em Keith Hart e Jean-Louis Laville (eds.), *The Human Economy. A Citizen’s Guide*, Cambridge UK, Malden MA, Polity, pp. 77 – 83.

Laville, Jean-Louis (2016), “L’*économie* solidaire face aux politiques publiques”, *Revista de Economia Solidária*, 9 (no prelo)

Laville, Jean-Louis e Amaro, Rogério Roque (2016), *Social Innovation in Europe: What Relation with Solidarity Economy*. RIPESS EU – Solidarity Economy Europe. Advisory Committee.

Laville, Jean-Louis e Nyssens, Marthe (2016), “Politiques Publiques”, comunicação apresentada no *I Fórum Português de Economia Social e Solidária*. Lisboa, 13-14 de maio de 2016.

Machado, Nuno Miguel Cardoso (2010), “Karl Polanyi e a Nova Sociologia Económica”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 90, 71 – 94.

Mamede, Ricardo (2015), *O que fazer com este país. Do pessimismo da razão ao optimismo da vontade*, Lisboa, Marcador Editora.

Meira, Deolinda Maria Moreira Aparício (2012), “A Lei de Bases da economia social portuguesa: algumas reflexões”, XIV Jornadas CIRIEC, San Sebastián, 20-22 de junho de 2012. Disponível em <http://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/848?mode=full> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Moury, Catherine e Freire, André (2015), “A política e as políticas de austeridade: o caso português” em André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Crise económica, políticas de austeridade e representação política*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 117 – 136.

Netto, José Paulo (2013), “Assistencialismo e regressividade profissional no serviço social”, *Lusíada. Intervenção Social*, 41, pp. 11 – 35.

Nunes, Francisco, Luís Reto e Miguel Carneiro (2001). *O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades*. Lisboa, Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

Ortmann, Andreas (1996), “Modern economic theory and the study of nonprofit organizations. Why the Twain shall meet”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25 (4), pp. 470 – 484.

Pereira, Catarina Almeida (2016), “Governo diz que Passos só actualizou 35% das pensões mínimas”, *Jornal de Negócios*, 20 de janeiro. Disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/governo_diz_que_passos_so_actualizou_3_5_das_pensoes_minimas.html (Acedido em 14 de junho de 2016)

Pereira, Paulo Trigo (1997), “A teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal?”, *Análise Social*, 141, pp. 419 – 442.

Pinto, V. M. (2011), “CNIS propõe pacto de confiança”, *Solidariedade. Jornal da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade*, 7 de julho. Disponível em <http://www.solidariedade.pt/site/detalhe/4637> (Acedido a 14 de junho de 2016)

Polanyi, Karl (2016 [1944]), *A Grande Transformação. As origens políticas e económicas do nosso tempo*, Lisboa, Edições 70.

Powell, Walter W. e Steinberg, Richard (eds.) (2006), *The Nonprofit Sector. A research handbook*, New Haven, Londres, Yale University Press.

Público (2011), “Passos Coelho diz que Governo pode ir além das medidas da *troika*”, *Jornal Público*, 6 de junho. Disponível em: <https://www.publico.pt/economia/noticia/passos-coelho-diz-que-governo-pode-ir-alem-das-medidas-da-troika-1497781> (Acedido a 14 de junho de 2016).

Quintão, Carlota (2011), “O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal”, *Instituto de Sociologia da Universidade do Porto - IS Working Papers (2ª série)*, 2.

Reis, José (2010), *Ensaio de economia impura*, Coimbra, Almedina.

Rodrigues, Eduardo Víctor Rodrigues (2010), O Estado e as políticas sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção, *Sociologia*, 20, pp. 191 – 230.

Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K.; List, Regina; Toepler, Stefan; Sokolowsky, S. Wojcieh and Associates (1999), *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, The John Hopkins Center for Civil Society Studies.

Sanches, Andreia (2013), “Estado vai dar às IPSS mais competências na acção social”, *Público*, 25 de setembro. Disponível em <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/estado-paga-a-instituicoes-particulares-para-que-assumam-mais-competencias-na-gestao-da-acao-social-1606939> (Acedido em 14 de junho de 2016)

Santos, Ana Cordeiro (2013), “Temos vivido acima das nossas possibilidades” em José Soeiro, Miguel Cardina e Nuno Serra (coords.), *Não acredite em tudo o que pensa. Mitos do senso comum na era da austeridade*, Lisboa, Tinta da China, pp. 17 – 29.

Santos, Boaventura de Sousa (2011). *Portugal. Ensaio contra a autoflagelação*, Coimbra, Almedina.

Sequeiros, Ricardo (2013), “Gerir uma país é como gerir uma casa?”, em José Soeiro, Miguel Cardina e Nuno Serra (coords.), *Não acredite em tudo o que pensa. Mitos do senso comum na era da austeridade*, Lisboa, Tinta da China, pp. 31 – 41.

TSF Rádio Notícias (2011), “Ministro quer ética social nas tarifas da luz e do gás”, 13 de setembro.

Ungar, Sheldon (2000), “Knowledge, ignorance and popular culture: climate change vs. the ozone hole”, *Public Understanding of Science*, 9, pp. 297-312.

Van Dijk, T. (2005a), “Política, ideología y discurso”, *Quorum Académico*, 2 (2), pp. 15 – 47.

Van Dijk, T. (2005b), “Ideología y análisis del discurso”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 10 (29), pp. 9 – 36.

Varela, Raquel (2014), *História do povo na revolução portuguesa. 1974-75*, Lisboa, Bertrand.

Wacquant, Loic (2012), “Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism”, *Social Anthropology*, 20 (1), pp. 66 – 79.

SÍTIOS WEB

BANCO de Portugal – Programa de Assistência Económica e Financeira - <http://www.bportugal.pt/pt-pt/estabilidadefinanceira/aestabilidadefinanceirapaef/oprogramaassistenciafinanceiraportugal/Paginas/inicio.aspx> - acedido a 14 de junho de 2016.