

Empresas sociais — Conceito, prática e estratégia para o seu fomento*

*Lou Shenghua***

Face aos impactos do tsunami financeiro mundial reflectidos no âmbito do desenvolvimento económico e vida social de Macau, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) considera implementar, no ano 2009, um “projecto de criação de ‘empresas sociais’ com características locais”¹. A partir daí, o conceito de “empresas sociais” que anteriormente pouco chamava a atenção da população passou a figurar no âmbito dos temas públicos de Macau. Então, o que se entende por empresas sociais? Quais as diferenças entre estas e as empresas do sistema de mercado? Porque o Governo prefere estas empresas? Macau reúne condições e ambiente apropriados para o seu crescimento? Poderão estas empresas sociais desabrochar e crescer, até dar frutos abundantes? Darão as mesmas “muita parra e pouca uva”, como se prevê por quem tem preocupações? Pretende-se assim, com o presente artigo, começando pela apresentação das práticas de empresas sociais no Ocidente, analisar os requisitos fundamentais para o fomento de empresas sociais em Macau, nas situações reais difíceis, no sentido de pesquisar opções estratégicas para o desenvolvimento destas empresas sociais em Macau.

I. Inovações sociais: práticas de empresas sociais em pesquisa

Para a população de Macau, empresa social talvez seja algo estranho. Na realidade, trata-se, de modo igual, de um vocábulo fresco e estranho no Reino Unido, onde as empresas sociais estão relativamente mais desenvolvidos. Isto acontece porque, tal como em muitas outras coisas, as empresas sociais não se desenvolverem de modo sincronizado nos aspectos prático e teórico, afigurando-se, muito pelo contrário, bem desajustadas entre um e outro. “Empresa Social”, enquanto vocábulo ou conceito

* Este artigo é uma parte do projecto “The Case Study of Macau Public Administration” autorizado pelo IPM, cujo número RP/ESAP-1/2008.

** Professor do Curso de Administração Pública do IPM.

¹ Linhas de Acção Governativa Ano Financeiro de 2009 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, pág.19.

abstracto, é bastante jovem. Segundo observações, o conceito de empresa social (*Social Enterprise*) apareceu pela primeira vez no ano 1998, apresentado pelo economista francês Thierry Jeantet². De facto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) empregou, ainda antes desta data, num relatório publicado em 1994, a noção de “empresa social” para descrever as organizações que se dedicam a ajudar operários pouco qualificados a reter o posto de trabalho aproveitando tanto os recursos do mercado como os recursos fora dele. Em 1996, “Uma Nova Resposta à Exclusão Social na Europa” da *EMES Network* subordinada à OCDE avançou na definição da noção de empresa social³. Daí que, o termo “empresa social” seja, de facto, muito jovem no imenso vocabulário em uso pelo ser humano.

No entanto, aqueles que têm um conhecimento profundo da história, ao encontrarem ou empregarem o termo “empresa social”, podem ter a sensação de algo já conhecido ou descoberto há muito tempo. O que não é de estranhar, pois, na realidade, como prática social, a empresa social tem uma história longínqua e um conteúdo rico, e é veículo do sonho do Homem sobre a prossecução da igualdade e justa distribuição da riqueza, não sendo aliás algo parecido com “mitologia arcaica desaparecida”. De facto, ao entrar no tempo moderno, as práticas sociais análogas nunca cessaram, quer no País, quer no estrangeiro, sendo a cooperativa um modelo típico das mesmas que perdura até à data de hoje. Desde o estabelecimento em 1824 da “Nova Harmonia” no Estado Louisiana, Estados Unidos da América (EUA) pelo inglês Robert Owen, até à “Sociedade Equitativa dos Pioneiros de Rochdale Limitada” (“*Rochdale Equitable Pioneers*” — uma pequena cooperativa de consumo fundada em 1844 por 28 tecelões do Bairro de Rochdale, condado de Lancashire, no oeste da Inglaterra, e com o seus próprios ordenados, que a Aliança Cooperativa Internacional a erigiu posteriormente como exemplo das cooperativas, cooperativas de variadas formas (tais como: agrícolas, assistências, habitacionais, de transformação e venda) tendo sido postas em prática em países capitalistas ocidentais e influenciado o mundo do Oriente. Assim, quer o “Movimento de Cooperação Industrial”⁴ que aconteceu na China no

² *Perspectivação de empresas sociais: Experiências na RPC e no Reino Unido*, pág. 52. <http://www.britishcouncil.org.cn>.

³ Shi Lirong, *Transformação e Integração: a Natureza, Constituição e Desenvolvimento das Empresas Sociais*, in *Revista Humanística*, Vol. IV, Ano 2007, pág.183 a 184.

⁴ Zhu Jian, *O Processo do Movimento de Cooperação Industrial*, Pequim, Editora Jincheng, 1997.

século XX, quer o Movimento Cooperativista foram, de certo modo, inspirados ou influenciados pelas mesmas práticas. Os projectos (ou acções) de serviços assistências e formativos não lucrativos a cargo do Governo ou de associações sem fins lucrativas também não começaram hoje. Daí que, as empresas sociais ou para-sociais, como acções de prática social, existiram sempre, se bem que revistam formas diferentes em tempos diferentes. Do ponto de vista histórico, muito embora a empresa social tenha existido há muito, parece que não conseguiu passar a ser uma forma dominante de organização social ou económica. Pelo contrário, ela é sempre prezada pela comunidade na altura em que se registam situações embaraçosas ou crises socio-económicas e brilha, de vez em quando, em obras em que se demonstra insatisfação sobre a realidade e se critica o mal da economia capitalista. Neste sentido, nada custa compreender a razão por que a empresa social marca presença junto de todos nos dias de hoje, altura em que a crise económica arrasta todo o mundo na sequência do tsunami financeiro originado nos Estados Unidos.

Independentemente de tal ser uma mera coincidência ou não, o Reino Unido, que é comumente reconhecido como a terra natal do capitalismo, é o país onde as empresas sociais se desenvolvem melhor. No Reino Unido há abundantes formas de prática das organizações cooperativas de natureza experimental dos primeiros tempos, até às empresas sociais no sentido contemporâneo⁵. As empresas sociais voltaram a estar na moda a partir dos anos 80 do século XX porque, ao nível teórico, elas são as bases reais da Teoria da “Terceira Via” promovida por Anthony Giddens. Se se afirmar que a cooperativa é uma reacção negativa contra a expansão cobiçosa do capitalismo liberal, as empresas sociais no sentido contemporâneo encobrem uma ambição evidente de corrigir as consequências sociais do regime de bem estar; com estas empresas pretende-se livrar o regime de bem estar das situações embaraçosas reais, e combinar as responsabilidades individuais e bem estar proveniente do emprego, mediante “a transformação da assistência social em trabalho”. Afinal de contas, as empresas sociais

⁵ Segundo estatísticas reportadas ao ano 2005, existiam 55 mil empresas sociais no Reino Unido com 475 mil trabalhadores, cujo volume de transacção anual era de 270 mil biliões de Libras, representando 1% do Produto Interno Bruto. Conforme estatísticas da União Europeia, “empresas sociais que revestem a forma comercial mas de natureza não lucrativa” oferecem 8,80 milhões oportunidades de trabalho, representando 8% de oportunidades de emprego remuneradas dos 15 países membros mais antigos.

não deixam de ser um produto para aliviar situações de crise e, justamente neste sentido, às mesmas é atribuída uma missão de “inovação social”.

A razão por que as empresas sociais se afirmam como uma inovação social, consiste em que elas podem assumir uma função de reparação social nas áreas onde existem falhas do Governo e falhas do mercado. Na óptica de bens e serviços a fornecer, é normal que as empresas sociais abasteçam aqueles que as empresas com fins lucrativos não estão dispostas a fornecer ou que não dão um lucro aproximado ao do mercado. E o Governo, ao fornecer bens ou serviços públicos, não se preocupa com o *ratio* entre custo e eficácia, e por outro lado, como adopta uma posição geral, é-lhe difícil cuidar das necessidades diferenciadas. Neste sentido, as áreas de serviços de natureza semi-pública que o Governo pode ceder e em que os agentes no mercado não estão interessados formam justamente um espaço em que as empresas sociais podem desenvolver-se. Na perspectiva da satisfação das necessidades sociais, as empresas sociais não deixam de ser uma inovação social. É indubitável que a sua natureza inovadora seja melhor assinalada, quando forem relacionadas com o seu modelo de exercício que é diferente do de empresas comuns de mercado e do dos serviços públicos.

O que coincide com a pluralidade das suas modalidades é a variedade das definições destas empresas sociais. Porém, estas têm de comum a inclinação para se distinguirem das empresas do sistema de mercado e organizações filantrópicas, no modo como exercem a sua actividade. Relativamente às empresas do sistema de mercado, a distinção não consiste em fazer lucros ou não, mas no modo como dispô-los: os lucros das empresas sociais não podem ser atribuídos directamente aos seus associados, como acontece nas empresas do sistema de mercado, pois se destinam à formação de capital na própria empresa, não sendo objectivo de empresas sociais a maximização de lucros. Assim, as empresas sociais não têm fins egoístas como as empresas do sistema de mercado e caracterizam-se por servir o bem-estar público. No entanto, as diferenças entre as organizações meramente filantrópicas (como as corporações de assistência social) e as empresas sociais, no que diz respeito aos respectivos objectivos, não consistem no facto de prosseguirem ou não fins de bem-estar público, mas sim nos seus modos de funcionamento. Se as corporações filantrópicas prestam serviços à custa de doações ou recursos públicos, as empresas sociais adoptam um modo de exploração igual ao das empresas do mercado, obtendo receitas mediante operações comerciais para manterem a sua

subsistência e desenvolvimento. As diferenças entre as citadas três instituições encontram-se referenciadas no Quadro I.

Quadro I: As diferenças entre empresas sociais, empresas do mercado e corporações filantrópicas

Modalidade Organizacional	Motivação e objetivos	Modo de operação	Fonte do capital	Fonte de mão-de-obra	Fonte de recursos materiais	Cobrança a beneficiários
Empresas do sistema do mercado	Prossecação de interesses próprios, motivação pelo mercado, realização de valores económicos	Comercial	Capital adquirido à taxa de juros praticada no mercado	Remuneração definida no mercado	Recursos materiais adquiridos ao preço do mercado	Pagamento de acordo com o preço praticado no mercado
Empresas sociais	Pluralidade de motivação, pelo sentido de missão e pela concorrência, realização de valores sociais e económicos	Filantrópico + Comercial	Capital adquirido a uma taxa de juros inferior à praticada no mercado ou a taxa inferior e igual à praticado no mercado	Remuneração inferior à do mercado ou combinação desta com a prestação de voluntários	Materiais adquiridos a preço favorável ou combinação de materiais doados e adquiridos a preço no mercado	Preços subsidiados ou combinação de gratuidade com o preço de mercado
Corporações Filantrópicas	Prossecação de interesses sociais, motivação pela missão social, realização de valores sociais	Filantrópico	Doações e subsídios	Voluntários	Doação	Gratuidade

Fonte: «Comentário sobre o Comércio no século XXI», vol. XVII, pág. 110.

Segundo o representado no Quadro I, as empresas sociais têm realmente uma natureza mista e inovadora quando confrontadas com as empresas do sistema do mercado tradicionais e as organizações filantrópicas. Elas localizam-se entre essas organizações filantrópicas e empresas do sistema do mercado, acumulam características duplas — comerciais e filantrópicas, tendo como objectivo a realização de valores sociais mediante operações comerciais, ou seja, prosseguem soluções comerciais para fins sociais. Nada impede que sejam apelidadas de “empresas de interesse público”. Um exemplo típico não deixa de ser o Banco Grameen — uma empresa que opera do modo comercial e com o objectivo de satisfazer interesses públicos (contra a pobreza) — que iniciou os projectos de microcrédito no Bangladesh⁶, fundada por Muhammad Yunus, a quem foi atribuído o Prémio Nobel da Paz em 2006.

⁶ Muhammad Yunus, *Bancário dos Pobres*, tradução de Wu Shihong, Pequim, Livraria Sanlian, 2006.

Parece que as empresas sociais, enquanto empresas de interesse público, estão de certo modo relacionadas com grupos sociais ou regiões fragilizadas. Nas áreas onde as actividades de empresas sociais são tradicionalmente privilegiadas — serviços sociais e assistência social até às áreas que dão respostas às novas necessidades como as de educação e ambiente — os empregados e destinatários dos serviços fornecidos por elas são predominantemente grupos sociais fragilizados. Há informações que indicam que as empresas sociais desempenham, com frequência, as funções de formação para desempregados e reconversão profissional. Algumas das empresas sociais melhor desenvolvidas são muito enérgicas no desempenho das funções de reconstrução em zonas desprovidas. É caso famoso a reconstrução do Porto de Whitehaven, sito em Cumbria, *Shire County*, noroeste da Inglaterra, fomentada conjuntamente por duas empresas sociais denominadas WDC (*Whitehaven Development Company*) e WCT (*Whitehaven Community Trust*). Justamente por esta razão, do ponto de vista do Governo, as funções das empresas sociais não se limitam a possibilitar oferta de bens e serviços de que a sociedade necessita, mas sim a arranjar emprego para os grupos mais fragilizados, sem comprometer o bem estar e dignidade destes, reintegrando-os na sociedade, de modo a realizar os valores instrumentais da criação de capital social, intensificação do carinho social, reconstrução da rede social e dilatação da participação cívica, o que merece incentivo e estímulo.

II. As oportunidades para o lançamento de empresas sociais em Macau e respectivas condições fundamentais

A prática inovadora e as funções de bem estar das empresas sociais atraem facilmente a atenção do governo, nomeadamente quando o governo pretender romper o “ponto morto do bem estar”, ou quando enfrentar situações graves de desemprego provocadas pela recessão económica, altura em que as empresas sociais entram na visão do governo como uma alternativa de solução. Não só na Europa ou nos EUA, nem apenas em Macau, que as empresas sociais chamam a atenção dos governos da China Interior e Hong Kong, territórios onde até estão a definir as respectivas políticas, como se tivessem um acordo prévio entre si, com vista a fomentar o desenvolvimento de empresas deste género.

Nos termos do contexto do aparecimento de empresas sociais, muito embora Macau não tenha sido atingido pela recessão económica global

em consequência de crise financeira mundial, o que não é de desmentir é que as mudanças nas circunstâncias económicas verificadas nos territórios circunvizinhos começaram a influenciar a economia de Macau. Ao entrar na segunda metade do ano 2008, a tendência de desenvolvimento drástico da indústria de jogos que se registava nos últimos anos começou a inverter — a situação de exploração e rendimentos das empresas de jogos começou a piorar. Em Novembro, o Grupo *Sands* anunciou a suspensão das obras previstas no seu projecto de desenvolvimento das 5.^a e 6.^a fases no Cotai, que atingiu imediatamente 11 000 operários de construção. Muito embora a concessionária manifestasse a intenção da recolocação dos 2 000 operários recrutados locais demitidos para manter os seus empregos noutros locais de construção, a demissão dos mesmos não deixará de se tornar definitiva, caso a recolocação não seja total⁷. Logo após o anúncio da suspensão das obras feito pelo Grupo *Sands*, uma outra empresa concessionária de jogos — *Crown Hotel* — lançou um projecto com “Quatro Alternativas”⁸, exigindo que os trabalhadores concordem com uma redução salarial voluntária. Segundo análises, com a entrada no ano 2009, é provável que surja em Macau uma onda de redução de trabalhadores, no âmbito das empresas, onde as médias e as pequenas empresas não constituirão excepção. Em Macau há falta de recursos humanos em termos globais. No entanto, como está condicionada pela qualidade da mão-de-obra, o desemprego estrutural existe sempre e passou a ser um problema social que preocupa o Governo.

A mudança das condições económicas torna o problema de emprego, aliviado com a abolição do monopólio de exploração no sector do jogo, um tema político importante nas acções governamentais. Porém, a solução habitual “assistência + formação” para responder ao desemprego provou-se ser pouco eficaz em face das experiências recolhidas no passado, enquanto o Governo se encontra com frequência numa situação passiva.

⁷ Notícia “*Sands* demitiu 9 000 trabalhadores recrutados no Exterior, esforçando-se para manter os provenientes de Macau”, in *Jornal Ou Mun*, 14 de Novembro de 2008.

⁸ “Projecto “Quatro Alternativas”, segundo o qual os trabalhadores em exercício da referida sociedade podem optar por uma das seguintes quatro soluções: 1.^a — tirar 2 dias de férias não remuneradas e obrigatórias cada mês; 2.^a — tirar 4 dias de férias não remuneradas e obrigatórias cada mês; 3.^a — tirar licença sem vencimento; 4.^a — em cada semana trabalhar 3 dias e frequentar acções formativas em 4 dias. Na realidade, trata-se de uma forma de redução de ordenados. Ver: Quatro alternativas do *Crown*, a maioria opta por 2 dias de férias não remuneradas”, in *Jornal Ou Mun*, 18 de Novembro de 2008.

Assim, quando o mecanismo preexistente para solucionar o problema do desemprego encontrar desafios, é altura de conceber medidas inovadoras. Assim sendo, num outro ponto de vista, essa altura não deixa de ser uma oportunidade privilegiada para o lançamento de empresas sociais para Macau.

Na realidade, na história de Macau, não encontramos a oportunidade que temos agora de promover empresas sociais, pois temos uma base e condições que outros territórios não possuem. Em primeiro lugar, abundam associações cívicas em Macau que têm desenvolvido funções “para-governamentais”⁹, em virtude das “faltas do Governo” verificadas na Administração Portuguesa, no fornecimento de bens públicos. Até ao momento, estas associações desenvolvem as suas funções nas área da educação, medicina e serviços sociais. Pode afirmar-se que estas associações têm tido muitas práticas de interesse público ao longo do tempo e acumulado bastantes experiências. Como a organização de empresas sociais não é exclusiva, nem sempre é necessário que as associações cívicas se encarreguem de as criar. No entanto, como a prática demonstra que as organizações cívicas são desde logo agentes predominantes na criação de empresas sociais, as inúmeras associações cívicas com largas experiências devem ser promotores activos e organizadores principais de empresas sociais a desenvolver em Macau. Em segundo lugar, a estrutura das indústrias de Macau é única, com predominância do sector de jogos e turismo, tendo como ocupação principal o sector de serviços. Pode afirmar-se que, uma estrutura de indústrias em que predomina o turismo e o sector de serviços é mais adequada para o desenvolvimento de empresas sociais, uma vez que, embora as empresas sociais possam integrar muitos ramos de actividades, elas têm uma maior concentração no comércio, nos sectores de serviço, nos transportes, medicina e enfermagem, no arrendamento de propriedades, bem como nos serviços comunitários. A razão desta concentração é que estas indústrias não pedem muita tecnicidade e são apropriadas para a admissão de trabalhadores com baixo nível de técnica ou poucas habilitações. Verifica-se assim que a estrutura de indústrias existente, a tipicidade de cidade e a realidade dos recursos humanos em Macau são bastante

⁹ Ver Lou Shenghua, *Estudo sobre as Associações de Macau no Período de Transição - Uma Interpretação do Sistema Corporativista em Sociedade Pluralista*, Guangzhou, Editora Popular de Guandong, 2004.

favoráveis à subsistência e desenvolvimento de empresas sociais. Ainda para mais, a cultura social de harmonia de Macau pode constituir um factor de valor para o desenvolvimento de empresas sociais. Estas, como as demais organizações sociais, não são isoladas, no sentido de estarem dependentes do apoio do ambiente em que vivem, sendo um deles o valor socio-cultural. As duas características da sociedade de Macau — intercâmbio cultural entre China e Ocidente e comunidade tradicional de caras familiarizadas — têm criado uma personalidade socio-cultural única de Macau: uma moralidade de piedade e filantropismo, bem como um clima social harmónico e tolerante. As empresas sociais, por sua vez, têm como missão a realização de responsabilidades sociais e de objectivos sociais. Neste sentido, uma cultura social que prefere carinho humanístico à concorrência, é evidentemente mais adequada ao desenvolvimento de empresas sociais.

Macau reúne já os requisitos fundamentais, até possui vantagens singulares para o fomento de empresas sociais, quer a nível básico da organização, quer ao nível da estrutura de indústrias, até ao de costumes e cultura. Assim, quer isto significar que as empresas sociais de Macau terão necessariamente bom sucesso? A resposta é ainda incerta, uma vez que, o sucesso depende da comunidade de Macau, em especial, da sua capacidade de transformar vantagens em prática efectiva.

III. Solução para as actuais situações embaraçosas e para o desenvolvimento de empresas sociais em Macau

As práticas de evolução das empresas sociais verificadas no Ocidente revelam que o seu sucesso depende da quebra das situações embaraçosas nas áreas de recursos humanos, financiamento e até nas áreas do direito e nas políticas. Macau, embora já tenha vantagens e ambiente apropriados para o seu desenvolvimento, está enfrentado bastantes dificuldades reais e eventuais.

Em primeiro lugar, dificuldades de recursos humanos. As empresas sociais, à semelhança das empresas do sistema de mercado, necessitam, sem excepção, de promotores e gestores de distinção. Só que, a procura de gestores sociais é muito difícil e é até mais notada que nas empresas do sistema de mercado. De facto, nas sociedades de econo-

mia de mercado desenvolvidas, existem mercados maduros de gestores profissionais e mecanismos aperfeiçoados para a formação de gestores de empresas. Comparando, o mecanismo de formação e selecção de gestores sociais está longe de ser constituído; o perfil técnico dos gestores de empresas sociais não é nada inferior ao dos gestores de empresas do sistema do mercado, sendo alguns requisitos ainda mais fora do comum. Macau não tem qualquer privilégio relativamente a outros territórios no que se refere a pessoal de gestão quer no seu conjunto, quer na sua estrutura, não havendo mecanismo para a preparação de gestores. As empresas sociais, como inovação social em exercício, a que acrescem as especificidades de trabalhadores das mesmas empresas, pedem que os gestores tenham uma mentalidade inovadora e uma capacidade operacional extraordinária. Ao mesmo tempo, os objectivos e as missões das empresas sociais exigem que os gestores sociais tenham um espírito de dedicação e uma personalidade com forte base moral. Estas condições aumentam as dificuldades em recrutar gestores sociais qualificados ou distintos para desenvolver as empresas sociais. Além da questão de ordem dos gestores sociais, a subsistência e desenvolvimento de empresas sociais não pode ignorar o pessoal das outras áreas, da área técnica e da área de gestão administrativa. As empresas sociais, devido à sua natureza filantrópica, não podem oferecer salários elevados para recrutar esse pessoal, como acontece nas empresas do sistema de mercado. Assim, o modo como podem atrair e unir um grupo de técnicos chave e elites de gestão com um espírito inovador e disponíveis para uma total dedicação, constitui também um grande desafio para a criação de empresas sociais e para o seu desenvolvimento sustentável. Muito embora o problema do pessoal de gestão possa ser resolvido com o recrutamento no exterior, é provável que apareça um fenómeno de conflito de interesses e de culturas como actualmente acontece nas concessionárias do jogo. Neste sentido, o pessoal de gestão das empresas sociais deve ser predominantemente recrutado localmente, sendo o recrutamento no exterior complementar.

Uma outra situação embaraçosa está ligada ao aspecto jurídico. Mas afinal as empresas sociais são mesmo empresas ou são organizações filantrópicas? As questões congéneres não são simplesmente teóricas, uma vez que a entrada em funcionamento das empresas sociais depende da sua qualificação legal e seu estatuto legal, enquanto que este último deve ser consagrado expressamente na lei. Na perspectiva jurídica actual de Macau, a lei, designadamente os «Código Comercial» e «Código Civil»,

atribui estatutos legais às empresas, associações e fundações, enquanto que a falta de normas jurídicas que explicitamente regulem as empresas sociais é evidente. Será possível elaborar legislação avulsa para estas empresas sociais que se caracterizam pela sua natureza à margem do sistema, pouco clara para modelos bem diferentes? Será possível tornar o «Código Comercial» e demais leis vigentes que incluem o regime de contabilidade aplicável às sociedades sociais, adaptável mediante aditamento ou revisão de legislação? Se no aspecto jurídico não se conseguir uma solução atempada para essas empresas, elas poderão encontrar, logo na fase de lançamento, muitas dificuldades, não havendo assim lugar a uma abordagem sobre o seu desenvolvimento sustentável. Pelo contrário, se não houver regulamentação jurídica, como se pode proceder à sua supervisão? Será que essas empresas não ficarão sujeitas à fiscalização? Será que a seu auto-regulação as pode conduzir à prosperidade?

Depois, dificuldades ligadas à política. Muito embora o Governo da RAEM tenha tido uma atitude política bastante positiva para o fomento de empresas sociais — o que é de aplaudir —, as concepções nas linhas governativas só passarão a ser concretizadas e operáveis, depois de serem sujeitas a um processo de conversão política. A definição de políticas concretas que visem fomentar as empresas sociais não é uma tarefa simples para o Governo. A nível mundial, mesmo no Reino Unido onde as empresas sociais estão mais desenvolvidas, a definição de políticas sobre empresas sociais no seio do Governo é bastante prudente, o que não quer dizer que o Governo trata as mesmas com uma atitude negativa — mas, de facto, é necessário ter em consideração os impactos sociais das respectivas políticas, de modo a evitar, em especial, as discussões sociais sobre as respectivas políticas de apoio. Cite-se como exemplo, a concessão de benefícios fiscais: será possível conceder às empresas sociais a isenção de impostos, semelhante às organizações filantrópicas? Em matéria de isenção de obrigações fiscais, na parte das receitas provenientes das operações comerciais, não deixam de existir opiniões divergentes no seio da comunidade. Um outro exemplo é a aquisição de bens e serviços: os serviços públicos podem inclinar-se a adoptar uma política favorável às empresas sociais nesta matéria em virtude da natureza filantrópica destas empresas; no entanto, é possível que este comportamento da Administração Pública viole normas jurídicas que tenham por objecto a execução do princípio da concorrência leal, ou até as cláusulas constantes do Acordo de Contratação Pública da Organização Mundial do Comércio (OMC). Além

disso, caso seja adoptada a adjudicação pública na contratação pública, segundo experiências obtidas, as empresas sociais não terão vantagens evidentes em relação às empresas particulares a nível de qualidade e preços de bens e serviços. O afastamento da adjudicação implica faltar à justiça e correr o risco de adquirir serviços de pouca qualidade a um preço elevado. A concorrência de empresas sociais com participação directa do Governo no mercado de bens e serviços pode causar críticas relativas à violação manifesta das leis do mercado. Por outro lado, os excessivos “carinhos” e a protecção destas empresas por parte do Governo pode criar dependência das mesmas em relação do Governo — o que dará resultados não pretendidos: a sua capacidade concorrencial será reduzida.

IV. Empresas sociais com sucursais: opções estratégicas na criação de empresas sociais

Na linha de oportunidades e riscos das empresas sociais, verificamos que na sua prática em todos países ou territórios, há casos falhados e exemplos de sucesso. Neste sentido, a concretização das ideias do Governo da RAEM de criar empresas sociais bem sucedidas depende, além da adequação de todos os factores aos condicionamentos, da selecção de uma solução de execução que esteja em conformidade com as realidades de Macau. Na concepção desta solução, é claro que a fase inicial é extremamente importante.

1. Orientação no sentido de criar empregos: definição dos objectivos políticos de empresas sociais

Como se refere *supra*, se bem que as formas de empresas sociais sejam muito diferentes, elas possuem objectivos comuns de realização de interesses sociais. De certo, a uniformidade de objectivos de todas não significa que as finalidades concretas de criação de empresas sociais sejam idênticos e, na realidade, as diferenças entre as finalidades concretas das empresas sociais são justamente factores para identificar o nível destas empresas. As experiências de desenvolvimento de empresas sociais no Ocidente demonstram que, na fase inicial, as empresas sociais se orientam pela criação de empregos, tratando-se por isso de organização informal de emprego, tendo como objectivos imediatos a oferta de lugares de trabalho aos grupos menos privilegiados, habilitando-os com um bem estar através

de trabalho, em vez de segurança social. Estas empresas sociais vocacionadas para a oferta de empregos são diferentes das vocacionadas para a inovação, uma vez que têm o objectivo de criar empregos para os grupos mais fragilizados e estão condicionadas em certo modo nas suas actividades e nos ramos económicos, pela qualidade e capacidade dos seus trabalhadores. Neste sentido, as empresas sociais deste género são abundantes nas áreas de serviços sociais de pouca tecnicidade. Segundo a concepção preliminar constante nas Linhas de Acção Governativa do Governo da RAEM, tendo em consideração a estrutura de indústrias que predomina o sector do jogo e a qualidade global da população activa, o objectivo político do estabelecimento de empresas sociais deveria orientar-se pela criação de empregos, mas não pela inovação. E as empresas sociais vocacionadas para a oferta de empregos mantêm-se em sintonia com as políticas de segurança social e de bem estar social, quer nos objectivos imediatos, quer nas funções e efeitos, até nos valores prosseguidos. Assim, para o Governo da RAEM, a criação de empresas sociais pode ser integrada no âmbito do sistema da política de segurança social, para o efeito de coordenação, planeamento e concepção.

2. Apoio e supervisão: papel do Governo no impulsionamento do desenvolvimento de empresas sociais

Se bem que as empresas sociais possam ser consideradas de modo integrado nas políticas de segurança social em face das suas funções de oferta de empregos, elas não são, em última análise, organismos de acção social da Administração Pública, nem são instituições filantrópicas sociais, mas sim operam segundo o modelo de empresas. Assim, é necessário um capital para dar início às suas actividades e clarificar bem a sua propriedade. Na perspectiva do capital, as empresas sociais bem sucedidas nos países ocidentais raramente são propriedade do Estado, uma vez que as empresas sociais não são equiparáveis às empresas públicas. Na realidade, a fonte do capital das empresas sociais e os meios de financiamento são diversificados, podendo ser provenientes do investimento de empresas particulares ou participações particulares; por outro lado, o fundo operacional pode ser financiado por empréstimo bancário. De entre estas fontes, o apoio financeiro do Governo sob variadas formas existe sempre e representa uma certa quota-parte, em especial na fase inicial do desenvolvimento das empresas sociais. De igual modo, a criação de empresas sociais não dispensa apoio financeiro do Estado. O Governo da RAEM

já afirmou expressamente que “o Governo afectará recursos suficientes” para o impulsionamento de empresas sociais. Uma dúvida que se coloca é: de que modo serão os recursos do Governo aplicados às empresas sociais? Um modo simples e directo poderá ser a sua instalação e funcionamento ficarem a cargo da Administração Pública. Porém, a prática já demonstrou que quando as empresas directamente geridas pela Administração exercem actividades concorrenciais perturbam a ordem do mercado e elevam os custos operacionais, o que determinará que estão destinadas a serem reformadas. Assim, o Governo da RAEM pode adoptar uma maneira mais madura praticada em outros territórios onde o Estado apoia as empresas sociais, isto é, criar um “Fundo de Estabelecimento de Empresas Sociais com a dotação de uma verba pública, que depois será afectada a empresas sociais seleccionadas e com perspectivas de desenvolvimento no futuro, por meio de participação no seu capital ou por meio de empréstimo. Do mesmo modo, o Governo pode definir, com vista a conceder apoio, as respectivas políticas, tais como benefícios fiscais e contratação pública. Tendo em conta os objectivos de aumentar o número de empregos, o Governo da RAEM, no âmbito da criação de empresas sociais, pode considerar relacionar as políticas de apoio ao desenvolvimento social com o fim de aumentar o número de empregos, definindo quer o montante do financiamento de apoio, quer os benefícios fiscais em função do número de trabalhadores desempregados admitidos, assim incentivando o recrutamento de elementos dos grupos fragilizados para as empresas sociais.

É de salientar que, na prática, o apoio às empresas sociais e a não interferência no exercício das suas actividades são, muitas vezes, consideradas *laissez-faire* ou falta de supervisão. Na realidade, é necessário apoiar as empresas sociais e supervisioná-las. A natureza da propriedade e dos interesses públicos destas empresas determinam que a sua supervisão seja mais precisa do que as empresas particulares, por parte da Administração e da comunidade. Se o Governo ignorar a supervisão destas empresas, as mesmas jamais se poderão desenvolver saudavelmente — o que constituiria um comportamento de irresponsabilização do Governo. Este, como supervisor das empresas sociais, pode proceder à fiscalização extrínseca na qualidade da autoridade administrativa do mercado e da sociedade, mas pode também efectuar uma fiscalização interna na qualidade de titular do capital das mesmas. Mediante uma supervisão de diferentes formas, é possível assegurar que estas empresas não se desviem dos seus objectivos e tornem efectivo o desenvolvimento sustentável das mesmas.

3. Empresas sociais com sucursais: forma essencial para a promoção de empresas sociais

A subsistência e o desenvolvimento sustentável das empresas sociais, não depende, a final de contas, do apoio político ou dos capitais do Estado, mas sim da aceitação pelo mercado e pela sociedade dos bens e serviços fornecidos pelas mesmas. Assim, a forma das empresas sociais a criar é determinada pelo âmbito de exploração pela qual se opte, ou seja, quais os bens e serviços a fornecer pela empresa social. Em termos gerais, os bens e serviços a fornecer por empresas sociais são aqueles que as empresas do sistema de mercado ou os serviços públicos não estão dispostos a explorar ou os produtos ou serviços não económicos. Por outras palavras, as áreas em que empresas sociais são mais dinâmicas são exactamente aquelas em que se verificam falhas do mercado e falhas do Governo. Do ponto de vista histórico, a falta de bens públicos e serviços públicos na Administração Portuguesa de Macau resultou da carência e atraso permanentes na constituição de comunidades e no fornecimento de serviços sociais. Muito embora o Governo tenha respondido vigorosamente às necessidades sociais no sentido de reparar a situação a partir da entrada no período de transição e essencialmente da reintegração na RPC, acções que têm aliviado de certa maneira as situações de grave falta de bem estar social e serviços sociais, a distância entre a realidade e a situação exigida pela alta qualidade de vida é ainda bastante grande. Por outro lado, devido ao desenvolvimento social futuro, as exigências do ensino, formação, saúde e protecção do ambiente terão um crescimento permanente e rápido. Estas áreas são justamente aquelas em que as empresas sociais podem desenvolver melhor as suas vantagens preferentemente às empresas do sistema de mercado. Neste sentido, o Governo da RAEM, que tem a seu cargo a programação do desenvolvimento de empresas sociais, deveria aproveitar as vantagens destas para surtir as necessidades de Macau.

Em concreto, os destinatários-consumidores comuns da assistência social e serviços sociais tradicionais, bem como os do ensino, formação, saúde e protecção do ambiente a desenvolver são os residentes das comunidades. Deste modo, a construção comunitária, afinal de contas, não só é uma plataforma de operações e suportes fundamentais de todos os serviços destinados aos residentes, mas também uma infra-estrutura de construção social, sendo indubitável que a construção comunitária se encontra numa fase de grande atraso. Assim, esta opção por empresas sociais de modelo comunitário, como ponto de partida para a sua criação será

compatível com as necessidades reais da sociedade de Macau, e estará em conformidade com os objectivos traçados nas Linhas de Acção Governativa do Governo da RAEM quanto à elevação da qualidade de vida da população. Cremos que esta opção merece apoio e reconhecimento por parte do Governo e da sociedade civil e tem maior probabilidade de sucesso. Estas empresas sociais de modelo comunitário poderão apelidar-se de “sociedades de desenvolvimento da comunidade”, cujo âmbito de acção engloba essencialmente a construção social e os serviços sociais. Em relação à primeira, o trabalho pode incluir o lançamento de obras de construção e conservação de instalações comunitárias para embelezar o ambiente das comunidades, em conjugação com o planeamento de desenvolvimento comunitário do Governo. Quanto aos serviços comunitários, as empresas sociais podem fornecer todos os serviços sociais destinados a satisfazer as necessidades da vida material e imaterial dos residentes das comunidades, incluindo a cultura comunitária, a saúde comunitária, a segurança comunitária, o ambiente comunitário e o bem estar comunitário. Para fazer face às necessidades de serviços de toda a natureza, é conveniente que as formas dessas empresas sociais também se diversifiquem, por exemplo: supermercado comunitário, loja comunitária de comidas e bebidas, centro para a terceira idade, escola comunitária, companhia de segurança, companhia de reparação e conservação, creche e clínica de saúde. Estas empresas podem exercer as suas actividades por incumbência do Governo, quer sob a forma de empresas (incluindo grandes companhias de jogos), quer sob a forma de associações, podendo também fornecer serviços personalizados aos residentes. Estas empresas de uma certa comunidade revestidas de várias formas podem ser agrupadas em algumas sociedades integradas de desenvolvimento comunitário que, por sua vez, se podem unir numa “Sociedade Geral para o Desenvolvimento Comunitário” a nível de todo o Território. Com um exercício de actividades de escala em cadeia forma-se, a final de contas, uma rede de serviços que cobre Macau no seu todo.

É claro que o sucesso das empresas sociais, além de “*hardware*” como capital suficiente, gestores distintos e de apoio político, depende da sensibilização de todos os sectores sociais quanto à necessidade de desenvolvimento dessas mesmas empresas. Assim, o Governo da RAEM pode organizar algumas actividades, em colaboração com as instituições civis, com vista a promover as mesmas, tornando-as mais conhecidas no seio da sociedade, eliminando as preocupações sobre o seu desenvolvimento,

optimizando o ambiente para o seu desenvolvimento, fazendo com que as empresas sociais e as do sistema de mercado se desenvolvam em complementaridade, promovendo um progresso simultâneo de responsabilidades sociais entre as empresas sociais e as do sistema de mercado, com o objectivo de impulsionar, com a força comum de todos, a harmonia, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável de Macau.

Em resumo, as empresas sociais, como uma forma de organização a que é atribuída uma missão de inovação social e até em que é depositado certo ideal social, encontram-se, a final de contas, num processo de pesquisa e prática contínuas. O lançamento de empresas sociais em Macau é uma política do Governo para dar resposta ao problema do desemprego em função da eventual desaceleração económica. De facto, na base da organização, estrutura e aspecto socio-cultural, Macau reúne condições e vantagens para desenvolver empresas sociais. No entanto, é de notar que existem muitos embaraços ou espaços brancos em áreas como pessoal de gestão e técnicos para a sua exploração, bem como na regulamentação jurídica e nas políticas. Assim, optámos por empresas de modelo comunitário em cadeia, como ponto de partida da criação de empresas sociais em Macau, no sentido de impulsionar seguramente o crescimento e o desenvolvimento sustentável.