



# O EMPREENDEDORISMO SOCIAL COMO BEM PÚBLICO

---

Manuel Belo Moreira\*

## Resumo

Nesta comunicação, aborda-se o empreendedorismo social como uma forma de levar à prática funções empresariais econômica e socialmente necessárias que, pela sua natureza, são incapazes de atrair o empreendedorismo capitalista. Entende-se o empreendedorismo social como o empreendedorismo que é levado a cabo pelas instituições da economia social. Assim, o empreendedorismo social surge como oportunidade única de levar a cabo funções empresariais econômica e socialmente consideradas como necessárias, cabendo, portanto, em um conceito alargado de bem público. Isto é, o exercício dessas funções empresariais necessárias passa obrigatoriamente pela ação de instituições capazes de pôr em prática uma forma de empreendedorismo, necessariamente inovador, voltado para o bem-estar sócio econômico, que o empresário individual capitalista não está em condições de realizar. A partir deste pano de fundo conceitual procura-se, através de exemplos concretos, ilustrar como uma abordagem desse tipo pode ser interessante para o desenvolvimento econômico em geral e até vital para a dinamização econômica e social das zonas mais desfavorecidas onde a anomia empresarial é mais evidente.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo Social. Função Empresarial Necessária. Bem público.

---

\* Doutor em Engenharia Agrônoma pela Universidade Técnica de Lisboa (ISA-UTL); professor catedrático aposentado do Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa; membro da Direção do Centro de Estudos em Economia Pública e Social (CIRIEC), Portugal. E-mail: mbelomoreira@isa.ulisboa.pt

## Introdução

O conceito de empreendedorismo entrou decididamente na moda, extravasando da área disciplinar das *Business Schools* onde esteve acantonado durante largas décadas e ganhou forte expressão tanto nos meios de comunicação social como nos discursos políticos globais. Este fenômeno resulta da evolução lógica do projeto ideológico neoliberal que começou a ter tradução prática nos finais dos anos 1970 do século passado e cuja hegemonia levou a que muitas das respectivas premissas tenham sido aceites e postas em prática, muitas vezes acriticamente, mesmo por parte de atores insuspeitos de simpatias com essa ideologia<sup>1</sup>.

Daí que, neste contexto global de crise, também surjam apelos ao empreendedorismo oriundo da Economia Social ou da Economia Social e Solidária – como é referida na América Latina. Todavia, este deverá ser apreciado à luz de duas doutrinas contraditórias: uma que respeita a matriz fundadora das instituições que a compõem e a outra, antagônica, que decorre da ortodoxia econômica dos fundamentalistas do mercado, que, como se disse, é hegemônica nas sociedades mais ricas.

É assim de notar, e aqui serei apenas telegráfico, nesta última perspectiva, que a Economia Social (ES)<sup>2</sup> quando se mantém fiel à matriz fundadora é aceita e até incentivada pelos fundamentalistas de mercado quando se trata de desenvolver os seguintes objetivos:

- gerir patrimônios privados e, assim, aproveitar dos benefícios fiscais acordados à ES;
- promover a filantropia;
- substituir o Estado onde há escassas perspectivas de negócios privados, por exemplo: dar apoio social (mínimo, para não criar maus hábitos e dependências!) através das IPSS, Cercis e diversos tipos de ONGs. Mas também aceita as *Local Exchange Trade Systems* (LETS) ou os Banco de Horas, em situações de desemprego e em zonas problemáticas.

1 Segundo Jennings, Perren e Carter (2005, p. 150): “*The basis of the current prevailing discourse is that entrepreneurship has become a major rhetorical weapon in overcoming the perceived weaknesses and limitations of government control of the economy*”. Boucher, Flynn e Lowe (1991) e Lowe e Talbot (2000) fornecem uma boa interpretação da execução desse programa no Reino Unido.

2 Ver: Namorado, 2004.

Todavia será apenas tolerada, quando não claramente desencorajada:

- quando a ES ocupa espaço em negócios potencialmente atrativos, afetando a vocação expansionista do capitalismo privado;
- e, sobretudo, quando a ES se apresenta como alternativa econômica viável capaz de disputar o negócio ao setor privado (veja-se quando as cooperativas ou mutualidades são acusadas de concorrência desleal). Daí que se conheçam pressões, por vezes fortes, no sentido de facilitar a desmutualização ou, pelo menos, a descaracterização cooperativa.

A ES, no entanto, também pode assumir contornos de alternativa radical nos casos em que:

- organizações formais da sociedade civil, ideológica e politicamente motivadas procuram afirmar-se como alternativa ao capitalismo;
- como resultado de Movimentos de massas pontuais (*grass root movements*) que tentam perdurar por meio de iniciativas, normalmente informais, e que se assumem como alternativa radical ao capitalismo. Nota-se que tem havido muitos movimentos de protesto de matriz alternativo radical que, por vezes, atingem sucessos importantes. Já a amplitude e duração das iniciativas que deles resultam não parecem ser grandes. Observa-se, porém, que não é esta vertente radical da ES que se trata neste texto.

Voltando ao conceito de empreendedorismo, importa sublinhar que muito mais do que a ideia vulgar, de que se o empreendedor é o agente que assume riscos para obter lucro, o elemento fundamental da dinâmica do capitalismo será, segundo Schumpeter (1996) o agente que procura levar à prática uma ideia inovadora que, ao vingar no mercado, se torna em veículo de destruição criadora ou, na ideia de Casson (2005), será o agente que cria o seu próprio mercado (os *market maker*).

Esta visão de base individualista do conceito de empreendedorismo não deixa de ser redutora, pois o que

importa não é tanto a consideração de quem é o agente empreendedor nem quais as suas motivações últimas, mas sim centrar as preocupações na função empresarial que, de acordo com o espírito e letra de Schumpeter (1996), pode assumir muitas e variadas formas<sup>3</sup>.

Nestas circunstâncias, importa olhar para o empreendedorismo social como as funções empresariais levadas a cabo por iniciativa de agentes, tanto individuais como, principalmente, coletivos, oriundos do Terceiro Setor. Este, segundo Evers, constitui um campo de tensões, sem fronteiras claras, onde diferentes racionalidades e discursos coexistem e se entrecruzam no espaço público definido pelo mercado, o Estado e as famílias ou setor informal.

O empreendedorismo social como oriundo da ES, não escapa à ambiguidade que caracteriza o respectivo entendimento, ambiguidade evidente, aliás, no elencar das instituições da economia social, tal como referido no art. 4º da Lei de Bases de Economia Social de Portugal (Lei nº 30/2013, publicada no Diário da República, 1ª série, nº 88, em 8 de maio de 2013).

E se, em vez de se pensar nas características do agente empreendedor, olhar para a função empresarial, essa ambiguidade torna-se ainda mais evidente; afinal, idênticas funções empresariais tanto podem ser levadas a cabo por agentes do setor da economia social como por agentes privados capitalistas. Sendo assim, o que distinguirá o empreendedorismo social oriundo do setor da economia social do empreendedorismo levado a cabo por agentes privados?

Uma resposta que tem o mérito de ser breve mas significativa, pois permite uma fronteira clara e sem ambiguidades, leva-nos a centrar a questão no objetivo último do empreendedorismo privado em sistema capitalista, isto é, a procura do lucro e da acumulação de capital, ao passo que a função empresarial levada a cabo pelas instituições da economia social não está vinculada, por princípio, a esse objetivo último do capitalismo. Evers e Laville (2004, p. 13) são mais

3 *“Por último, como tem sido inúmeras vezes referido, a função empresarial não necessita de ser identificada com uma pessoa física e, em particular, com uma pessoa física singular. Todo o ambiente social tem o seu próprio modo de dar forma à função empresarial. Por exemplo, a prática dos agricultores neste país [referindo-se aos EUA] tem sido sucessivamente revolucionada pela introdução de métodos desenvolvidos no Departamento de Agricultura e pelo sucesso deste departamento no ensino desses métodos. Neste caso, portanto, foi o Departamento de Agricultura que agiu como empresário”. E mais à frente sublinha que “[...] a função empresarial pode ser, e muitas vezes é, desempenhada de forma cooperativa” (SCHUMPETER, 1996, p. 239-240, sublinhado acrescentado).*

precisos: *“From that perspective, the line of demarcation is not to be drawn between for-profit and non-profit organizations but between capitalist organizations and social economic organizations, the latter focusing on generating collective wealth rather than a return on individual investment”*.

Contudo, o que nos importa neste texto não é tanto o tratamento da questão conceitual, mas tão somente o ato de refletir sobre o papel que o Estado, na sua relação com o empreendedorismo social, pode assumir para a dinamização do setor da economia social naquelas áreas geográficas ou para o fomento daquelas atividades que, pela sua natureza, são incapazes de atrair o empreendedorismo privado, embora sejam úteis para a sociedade. O que nos leva a distinguir entre função empresarial em geral e função empresarial econômica e socialmente necessária, distinção que, na prática, apenas o exercício da democracia participativa pode levar a cabo com eficácia.

Nesse sentido, sustenta-se que é o empreendedorismo social quem melhor pode levar a cabo as funções empresariais socialmente necessárias para responder ao bem-estar das populações ou para o exercício de atividades com função econômica útil; mas que, pela sua natureza, o empreendedorismo privado não tem incentivos para a elas se dedicar.

Defende-se assim que o empreendedorismo social, nas circunstâncias referidas, deverá ser equiparado a um bem público e merecer tratamento idêntico por parte dos poderes públicos.

A partir deste pano de fundo, procura-se, por meio de exemplos concretos, ilustrar como uma abordagem desse tipo pode ser interessante para o desenvolvimento econômico em geral e até vital para a dinamização econômica e social das zonas mais desfavorecidas onde a anomia empresarial seja mais evidente.

## A noção de bem público e sua ligação ao empreendedorismo social<sup>4</sup>

Segundo a ortodoxia econômica, a função empresarial está na estrita dependência do funcionamento normal do mercado o que equivale a dizer que, tirando o caso particular dos bens públicos ou da filantropia, só há função empresarial se houver viabilidade econômica, aferida pelos resultados econômicos conseguidos no mercado<sup>5</sup>. Porém, no mundo real, particularmente nas zonas mais desfavorecidas, nem sempre há mercado, mesmo quando há potencial para produzir bens ou quando se trata de serviços necessários, seja para a vida social das comunidades, seja para o bom funcionamento da economia local. Ou seja, onde o mercado funciona, é através dele que as empresas obtêm os meios para garantir a sua viabilidade, pelo menos parcialmente. Todavia, quando o mercado não existe, ou se mostra incapaz de transmitir os sinais e incentivos necessários para a manutenção da atividade econômica existente; então; a exequibilidade e a viabilidade econômica do negócio somente é possível como recurso à filantropia ou através da intervenção do Estado<sup>6</sup>.

Entretanto, é nas zonas mais desfavorecidas, nomeadamente as do mundo rural, que assegurar as funções empresariais econômicas e socialmente necessárias se torna vital<sup>7</sup>, pois de outro modo, sobretudo em resultado das dinâmicas de mercado em um mundo cada vez mais globalizado, não se conseguem atingir padrões de vida socialmente aceitáveis, acentuando-se a anomia e o declínio econômico e social das mesmas. Para desfazer esse nó Górdio, defende-se que a dinamização econômica e social passa por tratar as funções empresariais necessárias<sup>8</sup> para as zonas desfavorecidas como se fossem bens públicos<sup>9</sup>.

Portanto, operacionalizar esta ideia implica que, para cada zona desfavorecida, sejam identificadas quais as funções empresariais que devem ser consideradas como merecedoras de tratamento idêntico ao dos bens públicos. Nesta perspectiva, as funções empresariais necessárias iriam para além da produção

4 Retoma-se aqui, desenvolvendo-a, a problemática referida em Moreira (2010).

5 A questão da viabilidade torna-se mais complexa quando alguns custos não são valorizados aos preços de mercado como acontece quando a lógica de mercado não domina totalmente, como nas empresas familiares.

6 Intervenção do Estado entendida no sentido lato, podendo incluir a ação de autoridades locais. Situações que tanto podem ser virtuosas como, por vezes, podem contribuir para o favorecimento de interesses particulares, para não mencionar a corrupção.

7 Particularmente funções empresariais inovadoras para essas zonas, o que não significa que o sejam em termos absolutos.

8 Para facilitar a leitura daqui para frente, quando se falar de função empresarial necessária, estou a referir-me à função empresarial econômica e socialmente necessária.

9 Contrariando a visão da ideologia neoliberal que apenas reconhece legitimidade ao Estado para assegurar a produção e manutenção de um conjunto muito restrito de bens públicos (KAUL; MENDOZA, 2003).

e manutenção dos bens públicos já existentes e seriam chamadas a atender, de acordo com prioridades a definir, a outros objetivos que para as zonas mais desfavorecidas mereçam tratamento idêntico ao do bem público.

Em suma, trata-se de promover funções empresariais úteis para as sociedades locais e, muitas vezes, vitais para a sobrevivência econômica dos empresários individuais, que o mercado nunca será capaz de levar a cabo, por manifesta falta de rentabilidade, mas também aquelas que respondam a situações em que a falta de iniciativa empresarial impede que o mercado funcione, exigindo estímulos iniciais que sirvam como exemplos demonstrativos.

Finalmente, outro aspecto a ter em conta prende-se com a necessidade de articular aqueles objetivos com a questão da inovação, central ao pensamento de Schumpeter, como instrumento necessário para introduzir dinamismo nas economias locais. Particularmente quando se sabe que, nas zonas mais desfavorecidas, nomeadamente as rurais, abundam agentes atomizados, de pequena dimensão e fraca preparação, muitas vezes apenas ligados parcialmente ao mercado, como acontece com muitos dos negócios familiares, agrícolas ou outros cuja capacidade de dinamização econômica é, obviamente, muito limitada.

Para as zonas desfavorecidas, portanto, o mais importante não é a promoção do empresariado de cariz individual, mas sim encontrar meios que assegurem que as funções empresariais necessárias se tornem realidade, seja quem for que as ponha em prática.

Nessas circunstâncias, parece evidente que o Estado e/ou as autoridades locais poderiam ou deveriam por si sós ou mediante parcerias com entidades privadas, assumir uma atitude proativa no sentido de reunir os interessados (*stakeholders*), estimular a ação coletiva e, se for o caso, avançar diretamente para a materialização das funções empresariais necessárias.

E essa formulação deverá, todavia, ser alvo de muitos cuidados e precauções, sobretudo no que respeita às parcerias

com entidades privadas, para evitar os inconvenientes associados às experiências reais de Parcerias Público-Privadas (PPP) em Portugal. São já sobejamente conhecidos os problemas e os prejuízos decorrentes da generalização do modelo das PPP usado para o desenvolvimento de funções empresariais, tanto para as que podemos considerar necessárias como, sobretudo, para as menos necessárias.

Trata-se de um modelo essencialmente financeiro que em Portugal se inicia nos anos 1990 e que, qualquer observador reconhece, está associado a custos demasiadamente elevados para o Estado e indiretamente para o contribuinte, ao mesmo tempo em que tem garantido, contratualmente, rendas para a componente privada que com frequência são consideradas “leoninas”.

E nota-se que, para além da sempre possível existência de corrupção, o modelo financeiro seguido teria que ser sempre caro para o Estado e gerador de rendas para os privados, na medida em que ficando estes com o desenho do projeto financeiro e a necessidade de recorrer a intermediários financeiros que o suporte estes acabam, inevitavelmente, de ter de se precaver, através de prémios de riscos muito elevados, consignados contratualmente<sup>10</sup>. Prémios de risco que, no caso Português e desde a entrada no Euro e até ao deflagrar da crise de 2007-2008, sem dúvida, eram muito superiores aos que resultariam se fosse o Estado a financiar-se diretamente nos mercados e adjudicasse posteriormente a obra.

É, aliás, muito importante sublinhar que nessa economia global, cada vez mais financeirizada, o modelo das PPP aparece como inovação induzida pelo setor financeiro, estimulado pela vertente privatizadora da ideologia neoliberal. Além disso, parece-me que a proliferação das PPP também se pode entender como um efeito perverso das medidas de controle apertado do déficit público, exigidas sem qualquer flexibilidade em face do evoluir das economias, que foi consubstanciada nos tratados Europeus. Isto é, como qualquer investimento público, seja reprodutivo e necessário ou não, entra no cálculo dos déficits públicos e, atendendo ao desenho

10 Note-se que uma das componentes importantes desse prémio de risco resulta do facto de se tratar de contratos com o Estado soberano que poderão, em resultado de mudanças políticas, ser postos em causa.



dos Pactos de Estabilidade e Crescimento da UE, tem regras restritas do nível do déficit anual sem que, ao mesmo tempo, existisse qualquer regra de acautelamento dos déficits futuros pela via dos contratos de Parcerias Público-Privadas, estimulou este expediente que mostra ter consequências ruinosas para países em crise como Portugal.

A lógica intrínseca é simples: como se comprova pela história recente, a hegemonia da ideologia neoliberal está intimamente associada ao crescimento hegemônico do setor financeiro; daí, ao promover a privatização e a realização de PPP, está a beneficiar-se, duplamente, o setor financeiro e os serviços associados, que passam a intermediários indispensáveis nos processos de privatizações e elemento fulcral do financiamento dos projetos de PPP. De fato, enquanto o investimento direto do Estado apenas dá origem a um mero empréstimo com uma determinada taxa de juro negociada no mercado da dívida pública, um processo de privatização e qualquer projeto de PPP envolve além de maiores custos do financiamento propriamente dito – em virtude do aumento dos prêmios de risco, para não falar de “contratos leoninos” que “cheiram” a corrupção pura e simples –, envolve mais toda uma série de custos com comissões que muito contribuem para o lucro do setor bancário a que acrescem os custos de remunerar a legião de consultores dos grandes gabinetes de advogados de negócios que – fruto da generalização do *outsourcing*, também ele induzido pela ideologia neoliberal – se substituem aos funcionários públicos e que, em princípio, deveriam acautelar os interesses do Estado. Gabinetes esses que, no caso Português e não por coincidência, absorvem a “parte de leão” dos pareceres que fornecem aos gabinetes ministeriais.

Perante essa situação, parece claro que o interesse do Estado e dos contribuintes em geral estaria muito melhor salvaguardo excluindo-se simplesmente esse modelo de PPP.

Todavia, resta uma situação em que um tipo particular de PPP se justifica e que se trata dos casos de investimentos ou funções empresariais necessárias que, devido à sua dimensão

reduzida e atendendo à dispersão territorial das iniciativas envolvidas, o Estado não esteja em melhores condições de as levar à prática. Neste caso, justificar-se-ia uma forma de PPP em que os parceiros privados não busquem o lucro mas sejam instituições sem fins lucrativos, caso em que seria apropriado designá-las por PPS ou Parcerias Público-Sociais.

Nestes casos, para todo o tipo de função empresarial que seja considerada econômica e socialmente necessária, fará todo o sentido fazer apelo aos empreendedores sociais existentes ou até promover o aparecimento de novos, visto que, convém enfatizá-lo, são por definição instituições sem fins lucrativos e que, como o empreendedor social, têm como objetivo primeiro contribuir para o bem-estar da sociedade.

### **Alguns exemplos de função empresarial socialmente necessária**

Tentar definir a função empresarial econômica e socialmente necessária em abstrato é difícil ou mesmo impossível uma vez que, no nosso entender, o atributo necessário depende do contexto particular de qualquer zona geográfica. Isto é, tirando os casos extremos dos que aceitam como virtuoso o darwinismo social, sem que a sociedade tenha possibilidade de erguer barreiras à lei do mais forte, haverá muitos casos possíveis de classificar funções empresariais como necessárias.

Isto é, há muitas situações em que o mercado por si só é incapaz de levar a cabo funções empresariais que interessam à sociedade como um todo. Se há funções empresariais necessárias que, por qualquer razão, não sejam levadas à prática, pode considerar-se que esse fato equivale a uma falha de mercado. Neste caso, falha por omissão.

Passemos, então, a enumerar alguns exemplos de funções que, em certas circunstâncias, podem considerar-se como necessárias e que configuram falhas de mercado.

Sabe-se que, sobretudo nas economias mais desenvolvidas, as empresas são obrigadas a cumprir toda uma

série de exigências que envolvem aspectos muito diversos, tais como: padrões de qualidade industrial, obediência a determinações administrativas e legais, necessidade de contar com uma contabilidade organizada por técnicos especialistas, sujeição a auditorias, obrigações de conformidade para com questões de sanidade e de saúde pública etc. Estas condições são muitas vezes custosas quando não impossíveis de respeitar, sobretudo para muitas das pequenas empresas das zonas mais desfavorecidas. Basta pensar na simples obrigação de ter contabilidade da responsabilidade de um técnico de contas, cuja remuneração pode significar uma parcela importante da respectiva faturação mensal de uma microempresa.

Todavia, as obrigações das empresas não se ficam por aqui. Além daquelas exigências regidas por diplomas legais, têm ainda de contar com as exigências do mercado e com os casos de regulação privada. Regulação privada da iniciativa dos grandes distribuidores/retalhistas envolvidos nas modernas e globais cadeias de valor do agroalimentar que é apresentada, eufemisticamente, como defesa da qualidade e não como na realidade é, uma mera técnica de gestão dos estoques e promoção de vendas visando a maximizar o respectivo lucro.

Percebe-se que essa regulação privada obriga as empresas a cumprir cadernos de encargos detalhados e rigorosos quanto à forma de produção dos bens e serviços e quanto à rastreabilidade dos produtos alimentares. Da parte das exigências do mercado, deve-se aqui de sublinhar fortemente a necessidade de movimentar volumes mínimos sustentados no tempo, muitas vezes somente para conseguir ter acesso ao processo negocial, dimensão particularmente importante quando se sabe que os grandes retalhistas dominam parcelas crescentes do mercado.

Em suma, tanto para cumprir obrigações legais como as exigências do mercado, os agentes económicos das zonas mais deprimidas têm de fazer, em face de custos comparativamente mais altos, decorrentes da falta de escala produtiva e do afastamento das zonas onde os serviços de enquadramento existem e são mais baratos, ? Situação que, com a globalização,

significa uma intensificação da tenaz concorrencial que, por um lado, os pressiona pelo acréscimo de custos e, por outro, pressiona os preços dos produtos que vendem pela concorrência com produtos oriundos de zonas ou países com custos de produção mais baixos.

Por seu lado, também no acesso aos fundos de apoio estatais ou da UE, as empresas das zonas rurais desfavorecidas também têm de contar com dificuldades acrescidas. De fato, para ter acesso a esses fundos há que ter informação e, sobretudo, ter capacidade para lidar com a burocracia inerente aos programas de apoio<sup>11</sup>.

No que se refere à forma como os regulamentos de higiene e sanidade nacionais ou oriundos da União Europeia, há todo um vasto leque de intervenção possível que tanto pode ser fator de um novo dinamismo, como do aumento da marginalidade. Isto é, há uma necessidade evidente de, localmente, haver quem possa enquadrar tecnicamente os produtores ou, quando esse enquadramento não existe, reconhecer que a burocracia e o próprio desenho desses regulamentos pode contribuir, significativamente, para acelerar a marginalização. Mas também pode, se devidamente explorado, constituir novas oportunidades.

Observa-se que, muitas vezes, a diferença entre a sobrevivência e o abandono de atividades produtivas depende da existência de serviços de apoio para melhorar o desempenho técnico e ajudar na escolha apropriada das tecnologias<sup>12</sup>.

Sublinha-se a necessidade de apoio das entidades produtivas no que respeita às poupanças de energia e à necessidade de atender à interação com as exigências ambientais, ao bom uso dos recursos naturais e às questões de conservação da biodiversidade<sup>13</sup>.

Devem ser considerados, ainda, os serviços de formação profissional para responder às necessidades de novas iniciativas, ou para melhorar as existentes, nomeadamente quando se trata de turismo rural<sup>14</sup>.

Nas zonas mais desfavorecidas de Portugal e em muitos outros países, também escasseiam entidades capazes de

11 No estudo EMASE (*Entrepreneurship in Mountain Areas of Southern Europe* – ver: Skuras et al., 2005), que dirige em Portugal, em uma amostra de 154 negócios rurais não agrícolas na zona da Serra Algarvia em Portugal, apenas um deles encarou seriamente a possibilidade de se candidatar a um programa de incentivos financiado pela União Europeia. Todavia, como o processo de candidatura levou algum tempo, quando tudo estava pronto e foi submetido o apoio foi-lhe negado porque, entretanto, os empresários das zonas menos desfavorecidas já tinham esgotado o total dos montantes orçamentados nesse programa!

12 Na segunda metade dos anos 1990, a Secretaria da Agricultura do Estado de Brasília levou a cabo um programa de incentivo ao empreendedorismo sob o slogan PROVE. Entretanto, muito rapidamente, não abandonou os empresários instalados à sua sorte, mantendo todo um conjunto de apoios e serviços à sua disposição que configura um bom exemplo de função empresarial necessária, sem a qual esses microempresários não teriam capacidade de sobreviver.

13 Seidl et al. (2003) referem um exemplo de conservação da biodiversidade sublinhando o papel do Estado.

14 No referido estudo EMASE, ficou bem claro que, apesar da abundância de formação profissional dedicada ao

turismo, os programas apenas serviam grandes empresas e as zonas mais favorecidas, sendo de pouca ou nula utilidade para as zonas de montanha desfavorecidas. Nesse caso, onde o grosso das unidades de restauração nessas áreas não tinha mais de três pessoas, tornava praticamente inviável a frequência dos cursos de formação existentes. Além de que, como nos foi transmitido, não se pode descartar a escassez de formadores com conhecimentos específicos para dar formação em atividades inovadoras.

15 Fogos de grande dimensão que nem com grandes efetivos de bombeiros e meios materiais de ataque abundantes são facilmente dominados. A morte de 19 bombeiros de elite em um combate a um grande fogo no Arizona em princípios de julho de 2013 e a recente tragédia da morte de 63 civis no que ficou conhecido por Fogo de Pedrógão Grande em 17 de junho de 2017 no centro de Portugal é disso exemplo trágico.

providenciar assistência técnica aos agricultores (resultado da inexistência de uma rede de extensão agrícola espalhada pelo território) e a muitos dos negócios locais.

Por seu lado, devido às dificuldades orçamentais dos serviços nacionais de saúde – quando existem –, é muito problemático garantir os cuidados de saúde da população, principalmente em tempo de crise como na atualidade, em que há inúmeros relatos de ações de prevenção e/ou tratamento que deixam de poder beneficiar a população mais desfavorecida. Ora, muitos desses cuidados poderiam ser ministrados localmente por entidades exteriores ao serviço nacional de saúde, nomeadamente os tipos de cuidado que não exigem equipamentos sofisticados ou pessoal altamente especializado. Nota-se, porém, que aqui se está a considerar apenas a participação da ES como supletiva da ação do serviço nacional de saúde, e não como concorrente, embora se reconheça que, muitas vezes, a ES é entendida e favorecida como substitutiva daquele, servindo de argumento e pretexto para facilitar o desmantelamento de um serviço nacional de saúde universal. Esta é, contudo, uma controvérsia maior cuja apreciação que está deslocada do objetivo deste texto.

E, finalmente, há os serviços de prevenção dos fogos rurais vitais para os países de características mediterrânicas e, particularmente para Portugal, o país da Europa em que o crescimento potencial de biomassa florestal é maior, o que aumenta exponencialmente os riscos de fogos de grande dimensão<sup>15</sup>.

A prevenção dos fogos rurais passa, necessariamente, pela diminuição da biomassa produzida anualmente, função que tradicionalmente era feita pela retirada manual dos matos e pela pastorícia. Ora, a recolha manual dos matos é uma prática cultural custosa e, nos tempos que correm, inviável, uma vez que os sistemas culturais que a justificavam e exigiam já não são praticados atendendo aos seus enormes custos. E, quanto à pastorícia tradicional, observa-se o profundo declínio, não se

tendo mostrado de todo atrativa para os agentes econômicos, como pode ser estatisticamente verificado pela redução dos efetivos em pastoreio<sup>16</sup>.

E, por outro lado, há um fator de risco acrescido em resultado do abandono de parcelas agrícolas e florestais que não são alvo de qualquer cuidado de gestão.

Perante essa situação, não é de estranhar que a acumulação de combustível se processe em muitas áreas de forma incontrolada, aumentando o risco de incêndio.

Para diminuir essa acumulação de biomassa, há três técnicas possíveis: o fogo controlado, a remoção mecânica dos matos e a pastorícia dedicada à prevenção. Todos estes processos envolvem custos que, as mais das vezes, os proprietários florestais não estão em condições de incorrer.

Neste sentido, o processo que a prazo se pode revelar menos custoso e com melhores efeitos ambientais será o uso de uma pastorícia não tradicional, dedicada em primeiro lugar à diminuição da biomassa e tendo como subprodutos os tradicionais produtos da pastorícia – isto é, cabrito e borregos e leite de ovelha e cabra – que, por si só, podem contribuir para dinamizar a economia dessas zonas rurais. Trata-se, assim, de desenhar uma nova atividade que rompa com os padrões da pastorícia tradicional e que, muito provavelmente<sup>17</sup>, não será capaz de proporcionar receitas suficientemente atrativas para que o mercado, por si só, possa dar os sinais para que essa função empresarial, embora necessária, venha a ser materializada.

Note-se que a articulação entre a pastorícia e a prevenção dos fogos pode ser baseada exclusivamente em incentivos de mercado. Todavia, se falarmos apenas em incentivos de mercado, estamos convencidos que isso apenas acontece em áreas favorecidas ou envolve grandes empresas florestais, isto é, em situações em que há suficiente capacidade econômica dos proprietários rurais ou dos gestores florestais para criar mercado que compense esse tipo de serviço<sup>18</sup>. Todavia, nas zonas rurais portuguesas, onde grande parte

16 Ver os Recenseamentos Agrícolas e os Inquéritos às Estruturas Agrárias do INE.

17 Não se conhecem estudos quantitativos sobre os custos de uma pastorícia dedicada em especial à prevenção de fogos.

18 Caso da Goats R Us (<http://goatsrus.com>) nos Estados Unidos ou a Caprinus e Companhia, em Portugal (<http://www.caprinusecompanhia.pt>) com experiências bem-sucedidas na área de Sintra e outras menos bem-sucedidas em zonas mais desfavorecidas.

do território mais sujeito aos fogos é de propriedade de pequenos produtores florestais e de pequenos proprietários agrícolas (BAPTISTA; SANTOS, 2005), com gestão florestal incipiente ou inexistente, muitos dos quais extensificaram a agricultura ou já abandonaram grande parte das suas terras, não se vê como poderá surgir um mercado para esse tipo de serviço sem qualquer estímulo exterior.

Por outro lado, importa sublinhar que, ao promover a pastorícia dedicada à prevenção dos fogos considerando-a como função empresarial necessária e no sentido de tornar menos custosa a transferência de verbas para essa finalidade, seria aconselhável que se procurassem as sinergias possíveis com outros serviços. Salienta-se que uma empresa voltada para a pastorícia dedicada à prevenção de fogos pode perfeitamente articular-se com outras empresas de produção de gado, comprando-lhes os animais de refugo, e o pessoal dessa empresa, que deveria ser polivalente, teria certamente muitas outras ocupações possíveis fora dos períodos de maior vigilância e nos intervalos da gestão do pastoreio de prevenção.

Reconhece-se, finalmente, que esta e outras inovações implicam confrontar as mentalidades tradicionais e, sobretudo, significam que há que apostar nas virtudes da ação coletiva e das formas associativas de produção que, como a experiência Portuguesa da promoção do microempreendedorismo mostra, são frequentemente ignoradas pelas autoridades<sup>19</sup>.

Em suma, essa função empresarial pode ser de grande utilidade para a sociedade como um todo, uma vez que a prevenção contribui para diminuir os custos e aumentar a eficácia do combate aos fogos, diminuindo assim os enormes riscos para o património e para a vida das pessoas mais suscetíveis de virem a ser atingidas, para além de ser economicamente e ambientalmente benéfica; afinal, muita quantidade de matéria-prima para indústria não perderia total ou parcialmente valor por ação do fogo, e a pastorícia nessas áreas poderá ser um bom indutor da biodiversidade.

19 Como refere Portela et al. (2008, p. 38): “Quando se criam raras oportunidades deste tipo, a porta de acesso é estreita: só as organizações cooperativas maiores são ‘elegíveis’; só o corpo material das ditas é financiável. As pequenas unidades enfrentam atitudes e comportamentos estereotipados que nutrem incompreensões e obstáculos. É rural, lá na província, é coisa pequena, sem dimensão, sem visibilidade ou padrinho, é a tempo parcial, é, enfim, ‘coisa de mulheres’. Em suma, não há enquadramento burocrático que resista às macro-visões [sic] urbanas de hostilidade”.

E também se reconhece que, sobretudo no caso português, em que as zonas mais suscetíveis aos fogos que envolvem inúmeros pequenos proprietários florestais ou de áreas abandonadas pela agricultura, não há mercado para o pagamento do serviço de remoção da biomassa, seja por meios mecânicos ou outros, onde se inclui a pastorícia (MOREIRA, 2008).

O conjunto de exemplos agora descritos refere-se a situações de funções empresariais que, em muitas situações, particularmente nas zonas mais desfavorecidas, não são suficientemente atrativas para o empreendedor privado mesmo que delas se possa extrair benefício econômico e mais bem-estar para a sociedade como um todo, podendo, por consequência, ser consideradas como funções empresariais econômica e socialmente necessárias.

### **Aspectos conclusivos**

As situações referidas no texto serviram para exemplificar casos de falha de mercado, por omissão, isto é, quando o mercado, por si só, mostra-se incapaz de providenciar bens ou serviços necessários para a economia e qualidade de vida da sociedade como um todo. A ênfase foi posta nas zonas mais desfavorecidas onde essas falhas de mercado são mais evidentes, embora não seja fenômeno exclusivo dessas zonas.

Essa exemplificação é suficiente para sublinhar a importância da necessidade de promoção de um empreendedorismo capaz de suprir essas falhas (por omissão) do mercado. Essa promoção, todavia, em vez de centrar exclusivamente no agente empreendedor, deverá atender, primordialmente, à função empresarial que se considere econômica e socialmente necessária. E a toda seção três está recheada de exemplos de funções empresariais que, consoante os contextos locais, podem ou não ser consideradas como econômica e socialmente necessárias.

Então, centrando-nos na função empresarial e não no agente empreendedor, pode assumir-se que, naqueles



casos em que as funções empresariais necessárias não são levadas à prática por falha (omissão) do mercado, faz todo o sentido pensar em modelos de Parcerias Público-Privadas em que a componente privada seja o empreendedor social, o agente sem fins lucrativos esteja centrado essencialmente na geração do bem-estar coletivo e não na procura de retorno do investimento individual, para voltar à formulação de Evers e Laville acima referida.

Nesse sentido, trata-se de desafiar os agentes coletivos oriundos da sociedade civil já existente ou incentivar o surgimento de novos que tenham como missão a efetivação de muitas das funções empresariais econômica e socialmente necessárias que, por falta de viabilidade econômica, particularmente na fase de arranque, nunca serão realizadas por empreendedores com fins lucrativos.

Pode, assim, concluir-se que, quando o Estado está perante funções empresariais necessárias que mereçam ter estatuto equivalente ao dos bens públicos, há duas opções: ou o Estado se encarrega diretamente dessas funções empresariais ou assume que tem toda a vantagem em promover o aparecimento do empreendedorismo social a elas dedicado, auxiliando a respectiva instalação e gestão corrente e mantendo esse auxílio durante todo o período em que, consoante a conjuntura local, se considere que essa intervenção deva ter um estatuto equivalente ao dos bens públicos.

Uma última nota não pode ser escamoteada. Conforme se aflorou quando se referiu o exemplo de funções empresariais necessárias no âmbito da prestação de serviços de saúde e sua prevenção, o modo como, ideologicamente, a função do empresariado social é encarada está longe de ser neutral. Se muitos a tomam como uma cooperação virtuosa, supletiva do Estado e capaz de potenciar o bem-estar da sociedade, outros, no entanto, estão muito mais interessados na capacidade de o empreendedorismo social poder substituir funções empresariais que tradicionalmente têm sido asseguradas pelo

Estado, abrindo caminho para a expansão capitalista em áreas de negócios que lhe têm estado vedadas. Este, porém, é um assunto que embora merecedor de amplo debate e estudo, está muito para além do objetivo deste texto.

### Referências

BAPTISTA, Fernando Oliveira; SANTOS, Ricardo Terra. **Os Proprietários Florestais**. Oeiras: Celta, 2005.

BOUCHER, S.; FLYNN, A. E.; LOWE, P. The Politics of Rural Enterprise: A British Case Study. In: WHATMORE, S.; LOWE, P.; MARSDEN, T. (Ed.) **Rural Enterprise**. Shifting Perspectives on Small-Scale Production. London: David Fulton Publ. Ltd, 1991. p. 120-140.

CASSON, Mark. Entrepreneurship and the theory of the firm. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 58, n. 2, p. 327-348, 2005.

EVERS, Adalbert; LAVILLE, Jean-Louis. Defining the third setor in Europe. In: \_\_\_\_\_. **The Third Setor in Europe**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004.

JENNINGS, Peter; PERREN, Lew; CARTER, Sara. Guest Editors Introduction: Alternative Perspectives on Entrepreneurship Research. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 29, n. 2, p. 145-152, march 2005.

KAUL, Inge; MENDOZA, Ronald U. Advancing the Concept of Public Goods. In: \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_.; CONCEIÇÃO, Pedro; Le GOULVEN, Katell (Ed.) **Providing Global Public Goods**. Managing Globalization. New York: The United Nations Development Program; Oxford University Press, 2003. p. 78-111.

LOWE, Philip; TALBOT, Hilary **Providing Advice and Information in Support of Rural Microbusinesses**. Research Report, Newcastle: Centre for Rural Economy; University of Newcastle Upon Tyne, 2000.

MOREIRA, Manuel Belo. A pastorícia como prevenção dos fogos rurais: a necessidade de um novo empreendedorismo. In: \_\_\_\_\_.; COELHO, Seita (Ed.). **A Silvopastorícia na Prevenção dos Fogos Rurais**. Lisboa: ISAPress, 2008. p. 99-121.

\_\_\_\_\_. Inovação e empreendedorismo em Zonas Rurais Desfavorecidas. In: CONGRESSO DE ESTUDO RURAIS, 4., 4-6 fev. 2010, Aveiro. **Anais...** Aveiro: Universidade de Aveiro, 2010.

NAMORADO, Rui. A economia social – Uma constelação de esperanças. **Publicações/Oficina do CES nº 213**. 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/index.php?id=2474>>. Acesso em: 15 maio 2017.

PORTELA, José; HESPANHA, Pedro; NOGUEIRA, Cláudia; TEIXEIRA, Mário Sérgio; BATISTA, Alberto (Ed.). **Microempreendedorismo em Portugal**. Experiências e Perspectivas. Lisboa: INSCOOP, 2008.

SCHUMPETER, Josef. **Ensaios**. Empresários, Inovação, Ciclos de Negócio e Evolução do Capitalismo. Oeiras: Celta Editora, 1996.

SEIDL, Irmis; SCHELSKE, Oliver; JOSHI, Jasmin.; JENNY, Markus. Entrepreneurship in biodiversity conservation and regional development. **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 15, p. 333-350, 2003.

SKURAS, Dimitris; MECCHERI, Nicolas; MOREIRA, Manuel Belo; ROSELL, Jordi; STATHOPOULOU, Sophia. Entrepreneurial human capital accumulation and the growth of rural businesses: a four country survey in mountainous and lagging areas of the European Union. **Journal of Rural Studies**, v. 21, p. 67-79, 2005.

**Submetido em:** 22/06/17

**Aceito em:** 25/07/2017

## SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AS A PUBLIC GOOD

### Abstract

This abstract considers social entrepreneurship as a means of putting into practice those necessary entrepreneurial functions from the economic and social point of view that by their nature are unable to attract capitalist entrepreneurship. The term social entrepreneurship can be defined as any entrepreneurial activity of the social economy institutions. As such, social entrepreneurship presents a unique opportunity to bring about necessary social and economic entrepreneurial functions and thus can be considered as being part of a wider conception of the public good. That is, in order to employ those necessary entrepreneurial functions, institutions are required which are able to put into practice an innovative entrepreneurship aimed at socio-economic well-being. Individual capitalist entrepreneurs are not interested in exercising such functions. Starting from this conceptual framework the paper seeks to illustrate by using some examples, how such an approach could be of interest to economic development and vital in revitalizing both socially and economically those less favored areas where entrepreneurial anomy is more evident.

**Keywords:** Social Entrepreneurship. Necessary Entrepreneurial Functions. Public Good.